



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

19 iulie 2016^{*1}

[Text rectificat prin Ordonanța din 30 septembrie 2016]

„Trimitere preliminară – Validitatea și interpretarea Comunicării Comisiei privind sectorul bancar – Interpretarea Directivelor 2001/24/CE și 2012/30/UE – Ajutoare de stat acordate băncilor în contextul crizei financiare – Repartizarea sarcinilor – Lichidarea fondurilor proprii ale acționarilor, a capitalului hibrid și a datoriei subordonate – Principiul protecției încrederii legitime – Drept de proprietate – Protejarea intereselor asociaților și ale terților – Reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit”

În cauza C-526/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia), prin decizia din 6 noiembrie 2014, primită de Curte la 20 noiembrie 2014, în procedura

Tadej Kotnik și alții,

Jože Sedonja și alții,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš și alții,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič și alții,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte și alții,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Limba de procedură: slovenă

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

împotriva

Drжавni svet Republike Slovenije,

cu participarea:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (raportor) și A. Arabadjiev, doamna C. Toader și domnul D. Šváby, președinți de cameră, domnul M. Safjan, doamna M. Berger și domnii E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund și C. Vajda, judecători,

avocat general: domnul N. Wahl,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 1 decembrie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Kotnik și alții, de M. Kunič și de J. Sladič, odvetniki;
- pentru domnul Sedonja și alții, de T. Kek, odvetnica;
- pentru Fondazione cassa di risparmio di Imola, de U. Ilić, de M. Jan, de B. Ilić, de A. Arko, odvetniki, și de P. Trifoni, de C. G. Sinatra și de G. Altomare, avocați;
- pentru domnul Pipuš și alții, de el însuși, avocat;
- pentru domnul Jukič, de el însuși;
- pentru domnul Marušič și alții, de B. Rejc, odvetnik;
- pentru doamna Skrbinišek, de domnul T. Bromše, odvetnik;
- pentru domnul Forte și alții, de domnul Z. Fritz;
- pentru Državni svet Republike Slovenije, de M. Bervar, asistat de H. Butolen, odvetnica, de B. Kekec, de J. Slivšek și de D. Štrus;
- pentru domnul și doamna Karlovšek, de I. Karlovšek, odvetnik;
- pentru domnul Gosar, de el însuși;

- pentru Državni zbor Republike Slovenije, de M. Brglez;
- pentru Banka Slovenije, de B. Jazbec, asistat de R. Grilc, odvetnik, și de T. Lübbig, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul sloven, de V. Klemenc și de T. Mihelič Žitko, în calitate de agenți;
- [Astfel cum a fost rectificat prin Ordonanța din 30 septembrie 2016] pentru Irlanda, de E. Creedon, de L. Williams și de A. Joyce, în calitate de agenți, asistați de E. McCullough, SC, și de A. O'Neill, BL;
- pentru guvernul spaniol, de A. Rubio González, în calitate de agent;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Gentili, avvocato dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de L. Flynn, de P. J. Loewenthal, de K.-Ph. Wojcik și de M. Žebre, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 18 februarie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește validitatea și interpretarea punctelor 40-46 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare („Comunicarea privind sectorul bancar”) (JO 2013, C 216, p. 1), precum și interpretarea articolelor 29, 34, 35 și 40-42 din Directiva 2012/30/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților comerciale în statele membre, în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, pentru protejarea intereselor asociaților sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților comerciale pe acțiuni și menținerea și modificarea capitalului acestora (JO 2012, L 315, p. 74), și a articolului 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit (JO 2001, L 125, p. 15, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 34).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri de control al constituționalității anumitor dispoziții ale Zakon o bančništvu (Legea privind sectorul bancar) din 23 noiembrie 2006, în versiunea acesteia aplicabilă procedurii principale (Uradni list RS, nr. 99/10) (denumită în continuare „Legea privind sectorul bancar”), care prevăd măsuri cu caracter extraordinar destinate redresării sistemului bancar.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2001/24

3 Considerentele (5) și (6) ale Directivei 2001/24 au următorul cuprins:

„(5) Adoptarea Directivei 94/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind sistemele de garantare a depozitelor [(JO 1994, L 135, p. 5, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 163)], care introduce principiul de apartenență obligatorie a instituțiilor de credit la un sistem de garantare din statul membru de origine, evidențiază și mai clar necesitatea recunoașterii reciproce a măsurilor de reorganizare și a procedurilor de lichidare.

(6) Autoritățile administrative sau judiciare ale statului membru de origine trebuie să aibă competențe exclusive privind hotărârea și aplicarea măsurilor de reorganizare prevăzute de legislația și uzanțele în vigoare în acest stat membru. Datorită dificultății armonizării legislațiilor și uzanțelor din statele membre, este necesar să se instituie recunoașterea reciprocă de către statele membre a măsurilor luate de către fiecare dintre acestea, pentru refacerea viabilității instituțiilor de credit autorizate.”

4 Conform articolului 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24, măsurile de reorganizare înseamnă „măsurile destinate să mențină sau să restabilească situația financiară a unei instituții de credit și care ar putea afecta drepturile preexistente ale terților, inclusiv măsuri care implică posibilitatea unei suspendări a plăților, o suspendare a măsurilor de executare sau o reducere a creanțelor”.

Directiva 2012/30

5 Considerentele (3) și (5) ale Directivei 2012/30 au următorul cuprins:

„(3) Coordonarea dispozițiilor de drept intern privind constituirea societăților comerciale pe acțiuni și menținerea, majorarea și reducerea capitalului lor este deosebit de importantă pentru a asigura o protecție minimă echivalentă atât pentru acționarii, cât și pentru creditorii societăților în cauză.

[...]

(5) Sunt necesare dispozițiile Uniunii pentru menținerea capitalului, care constituie garanția creditorilor, în special prin interzicerea reducerii capitalului prin distribuirea nejustificată către acționari și prin limitarea dreptului societății de a-și achiziționa propriile acțiuni.”

6 Articolul 29 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Orice majorare de capital trebuie să fie hotărâtă de adunarea generală. [...]”

7 Articolul 34 primul paragraf din această directivă are următorul cuprins:

„Orice reducere a capitalului subscris, cu excepția celei hotărâte prin hotărâre judecătorească, trebuie supusă cel puțin unei hotărâri a adunării generale [...]”

8 Potrivit articolului 35 din Directiva 2012/30, „[d]acă există mai multe categorii de acțiuni, hotărârea adunării generale privind o reducere a capitalului subscris este supusă unui vot separat, cel puțin pentru fiecare categorie de acționari ale căror drepturi sunt afectate de operațiunea în cauză”.

- 9 Articolul 40 alineatul (1) litera (b) din această directivă prevede:

„Dacă permite societăților reducerea capitalului subscris prin retragerea obligatorie de acțiuni, legislația unui stat membru impune îndeplinirea cel puțin a următoarelor condiții:

[...]

(b) dacă este autorizată doar prin statut sau actul constitutiv, retragerea obligatorie este decisă de către adunarea generală, cu excepția cazului în care a fost unanim aprobată de către acționarii implicați.”

- 10 Articolul 41 alineatul (1) din directiva menționată precizează:

„În cazul unei reduceri a capitalului subscris prin retragerea de acțiuni achiziționate de către societate, direct sau prin intermediul unei persoane acționând în nume propriu, dar în contul societății, retragerea trebuie întotdeauna hotărâtă de adunarea generală.”

- 11 Articolul 42 din aceeași directivă prevede:

„În cazurile care intră sub incidența [...] articolului 40 alineatul (1) litera (b) [...], dacă există mai multe categorii de acțiuni, decizia adunării generale privind amortizarea capitalului subscris sau reducerea acestuia prin retragerea de acțiuni este supusă unui vot separat, cel puțin pentru fiecare categorie de acționari ale căror drepturi sunt afectate de operațiunea în cauză.”

Directiva 2014/59/UE

- 12 Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2014, L 173, p. 190) a fost adoptată la 15 mai 2014.

- 13 Articolul 117 din Directiva 2014/59 a modificat printre altele definiția „măsurilor de reorganizare” care figura la articolul 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24. În urma acestei modificări, măsuri de reorganizare înseamnă „măsuri destinate menținerii sau restabilirii situației financiare a unei instituții de credit sau a unei firme de investiții astfel cum sunt definite la articolul 4 alineatul (1) punctul 2 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și care ar putea afecta drepturile preexistente ale unor terți, inclusiv măsuri care implică posibilitatea unei suspendări a plăților, a unei suspendări a măsurilor de executare sau a unei reduceri a creanțelor; aceste măsuri includ aplicarea instrumentelor de rezoluție și exercitarea competențelor de rezoluție prevăzute în Directiva 2014/59/UE”.

- 14 Articolul 130 alineatul (1) din Directiva 2014/59 prevede:

„Statele membre adoptă și publică, până la 31 decembrie 2014, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul respectivelor măsuri.

Statele membre aplică aceste măsuri începând cu 1 ianuarie 2015.

Statele membre aplică însă dispozițiile adoptate pentru a se conforma prevederilor de la titlul IV capitolul IV secțiunea 5 cel târziu începând cu 1 ianuarie 2016.”

Comunicarea privind sectorul bancar

15 Punctele 2 și 3 din Comunicarea privind sectorul bancar prevăd:

- „2. Comunicările privind criza constituie un cadru cuprinzător pentru acțiuni coordonate de sprijinire a sectorului financiar, astfel încât să se asigure stabilitatea financiară, limitând-se totodată denaturarea concurenței între bănci și între statele membre pe piața unică. Acestea precizează condițiile de acces la ajutoarele de stat și cerințele care trebuie respectate pentru ca aceste ajutoare să fie considerate compatibile cu piața internă pe baza principiilor privind ajutoarele de stat prevăzute în tratat. Prin intermediul comunicărilor privind criza, normele în materie de ajutoare de stat care reglementează asistența publică acordată sectorului financiar au fost actualizate periodic atunci când s-a impus necesitatea adaptării acestora la evoluția crizei. Evoluțiile recente necesită o nouă actualizare a comunicărilor privind criza.
3. Comunicările privind criza, precum și toate deciziile individuale privind măsurile și schemele de ajutor care intră în domeniul de aplicare al acestor comunicări au fost adoptate în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din tratat, care permite în mod excepțional acordarea de ajutor pentru remedierea unei perturbări grave a economiei unui stat membru.”

16 Punctul 15 din această comunicare are următorul cuprins:

„Comunicările privind criza precizează clar faptul că, chiar și în timpul crizei, principiile generale ale controlului ajutoarelor de stat continuă să fie aplicabile. În special, în vederea limitării denaturării concurenței între bănci și între statele membre pe piața unică și pentru a evita hazardul moral, ajutorul ar trebui limitat la minimumul necesar, iar beneficiarul ajutorului ar trebui să aducă o contribuție proprie corespunzătoare la costurile de restructurare. Banca și deținătorii capitalului acesteia ar trebui să contribuie cât mai mult posibil cu propriile resurse la restructurarea băncii. Sprijinul de stat ar trebui acordat în condiții care reprezintă o repartizare adecvată a sarcinilor între cei care au investit în bancă.”

17 Punctul 17 din comunicarea menționată prevede:

„În primele faze ale crizei, statele membre nu depășeau, în general, cerințele minime stabilite de normele privind ajutoarele de stat în ceea ce privește repartizarea *ex ante* a sarcinilor, iar creditorii nu aveau obligația de a contribui la salvarea instituțiilor de credit din rațiuni de stabilitate financiară.”

18 Partea 3 din Comunicarea privind sectorul bancar privește recapitalizarea și măsurile privind activele depreciate. Titlul 3.1.2 din aceasta, denumit „Repartizarea sarcinilor în rândul acționarilor și creditorilor subordonați”, cuprinde punctele 40-46 din această comunicare.

19 Punctele 40-46 din această comunicare au următorul cuprins:

- „40. Sprijinul de stat poate crea un hazard moral și poate submina disciplina pieței. Pentru a reduce hazardul moral, ajutorul ar trebui acordat numai în condiții care implică o repartizare adecvată a sarcinilor între investitorii existenți.
41. Repartizarea adecvată a sarcinilor va implica, în mod normal, după ce pierderile vor fi absorbite mai întâi de capitalurile proprii, contribuții din partea deținătorilor de capital hibrid și a titularilor de creanțe subordonate. Deținătorii de capital hibrid și titularii de creanțe subordonate trebuie să contribuie la reducerea cât mai mult posibil a deficitului de capital. Aceste contribuții pot lua forma unei conversii în fonduri proprii de nivel 1 [...] sau a unei reduceri a valorii contabile a principalului instrumentelor. În orice caz, ieșirile de numerar de la beneficiar către deținătorii acestor titluri de valoare trebuie să fie evitate în măsura în care acest lucru este posibil din punct de vedere juridic.

42. Comisia nu va solicita contribuția titularilor de creanțe cu rang prioritar (în special, depozite asigurate, depozite neasigurate, obligațiuni și toate celelalte creanțe cu rang prioritar) ca un element obligatoriu de repartizare a sarcinilor în temeiul normelor privind ajutoarele de stat, indiferent dacă acest lucru se realizează prin conversia în capital sau prin reducerea valorii instrumentelor.
43. Dacă rata capitalului băncii care se confruntă cu deficitul de capital identificat este mai mare decât rata minimă reglementată la nivelul [Uniunii], în mod normal, banca respectivă ar trebui să fie în măsură să își restabilească singură poziția financiară, în special prin intermediul măsurilor de majorare a capitalului menționate la punctul 35. În cazul în care nu există alte posibilități și nicio altă acțiune de supraveghere, cum ar fi măsurile de intervenție timpurie sau alte măsuri de remediere menite să acopere deficitul, iar această situație este confirmată de autoritatea de supraveghere sau de rezoluție competentă, datoria subordonată trebuie convertită în capital propriu, în principiu înainte de acordarea ajutorului de stat.
44. În cazul în care banca nu mai îndeplinește cerințele [legale] minime privind capitalul [...], datoria subordonată trebuie să facă obiectul unei conversii sau al unei reduceri a valorii contabile, în principiu înainte de acordarea ajutorului de stat. Ajutorul de stat nu trebuie acordat înainte de contribuția deplină a capitalurilor proprii, a capitalului hibrid și a datoriei subordonate la acoperirea oricărei pierderi.
45. Se poate acorda o derogare de la cerințele prevăzute la punctele 43 și 44 atunci când punerea în aplicare a acestor măsuri ar putea pune în pericol stabilitatea financiară sau ar putea produce rezultate disproporționate. Această derogare s-ar putea aplica în cazurile în care valoarea ajutorului care urmează să fie primit este mică în comparație cu activele ponderate la risc ale băncii și deficitul de capital a fost redus în mod semnificativ, în special prin măsurile de majorare a capitalului prevăzute la punctul 35. De asemenea, s-ar putea evita rezultatele disproporționate sau un risc pentru stabilitatea financiară prin reexaminarea ordinii în care sunt aplicate măsurile de acoperire a deficitului de capital.
46. În contextul punerii în aplicare a punctelor 43 și 44, ar trebui respectat principiul potrivit căruia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat [...]. Prin urmare, creditorii subordonați nu ar trebui să primească mai puțin din punct de vedere economic decât valoarea pe care ar fi avut-o instrumentele lor în cazul în care nu s-ar fi acordat niciun ajutor de stat.”

Dreptul sloven

20 Articolul 253 alineatul (3) din Legea privind sectorul bancar prevede că „măsurile cu caracter extraordinar fac parte din măsurile de reorganizare prevăzute de Directiva 2001/24/CE”.

21 Articolul 261a din această lege prevede:

„(1) Prin decizia privind măsurile cu caracter extraordinar, Banca Sloveniei dispune:

1. anularea totală sau parțială a pasivelor eligibile sau
2. conversia totală sau parțială a pasivelor eligibile ale băncii [...] în acțiuni ordinare noi ale băncii pe baza unei majorării a capitalului social al băncii prin aporturi în natură sub formă de creanțe care constituie pasive eligibile.

[...]

(5) În ceea ce privește anularea sau conversia pasivelor eligibile ale băncii, Banca Sloveniei trebuie să se asigure că creditorii individuali nu suferă, din cauza anulării sau a conversiei pasivelor eligibile ale băncii, pierderi mai mari decât cele pe care le-ar suferi în cazul falimentului băncii.

(6) Pasivele eligibile ale băncii sunt reprezentate de:

1. capitalul social al băncii (pasive de rangul întâi);
2. pasive față de deținătorii de instrumente financiare hibride [...] (pasive de rangul doi);
3. pasive față de deținătorii de instrumente financiare care [...] trebuie luate în considerare la calcularea fondurilor proprii suplimentare ale băncii, în afara cazului în care aceste pasive sunt deja cuprinse în definițiile prevăzute la punctul 1 sau 2 al prezentului alineat (pasive de rangul trei);
4. pasive necuprinse în definițiile prevăzute la punctele 1, 2 sau 3 ale prezentului alineat, care, în cazul unei proceduri colective a băncii, ar fi plătite după plata creanțelor neprivilegiate (pasive de rangul patru).”

22 Potrivit articolului 261c din Legea privind sectorul bancar:

„(1) În decizia privind anularea pasivelor eligibile [...] Banca Sloveniei decide anularea pasivelor eligibile ale băncii în măsura necesară pentru acoperirea pierderilor băncii, având în vedere evaluarea activelor nete prevăzută la articolul precedent. [...]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 23 În urma crizei financiare mondiale, care a început în cursul anului 2007 și care s-a agravat în anii următori, Banca Sloveniei (Banca Centrală a Sloveniei, Slovenia) a constatat, în luna septembrie 2013, că cinci bănci slovene, și anume Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipa d.d., Probanka d.d. și Factor banka d.d., prezentau un deficit de capital. Având în vedere amploarea acestui deficit, băncile menționate nu dispuneau de active suficiente pentru a-și satisface creditorii și pentru a acoperi valoarea depozitelor.
- 24 La 17 decembrie 2013, Banca Centrală a Sloveniei a adoptat decizii de instituire a unor măsuri cu caracter extraordinar în vederea recapitalizării primelor două bănci, a salvării celei de a treia, precum și a lichidării ultimelor două (denumite în continuare „măsurile în cauză”).
- 25 La 18 decembrie 2013, Comisia a autorizat ajutoarele de stat destinate respectivelor cinci bănci, care fuseseră notificate în prealabil de autoritățile slovene.
- 26 Măsurile în cauză, care au fost adoptate în temeiul Legii privind sectorul bancar, în special al articolelor 261a-261c și 261e din aceasta, cuprindeau lichidarea capitalurilor proprii ale acționarilor, precum și a capitalului hibrid și a datoriei subordonate (denumite în continuare „titluri subordonate”).
- 27 Din dosarul prezentat Curții reiese că titlurile subordonate sunt instrumente financiare care au în comun anumite caracteristici ale produselor de tip datorie și ale titlurilor de participare la capital. În caz de insolvență sau de lichidare a entității emitente, titularii titlurilor subordonate (denumiți în continuare „creditorii subordonați”) sunt plătiți după titularii de obligațiuni ordinare, însă înaintea acționarilor. În schimbul riscului financiar asumat astfel de titularii lor, aceste instrumente financiare au un randament mai ridicat.

- 28 Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia) a fost sesizată cu mai multe cereri de control de constituționalitate introduse, pe de o parte, de particulari, precum și, pe de altă parte, de Državni svet Republike Slovenije (Consiliul Național, Slovenia) și de Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Avocatul Poporului, Slovenia). Aceste cereri priveau conformitatea dispozițiilor din Legea privind sectorul bancar în temeiul cărora au fost adoptate măsurile în cauză cu Constituția slovenă, în special cu principiile neretroactivității, protecției încrederii legitime și proporționalității, precum și cu dreptul de proprietate.
- 29 Din decizia de trimitere reiese că dispozițiile Legii privind sectorul bancar au drept obiect transpunerea în dreptul național a Comunicării privind sectorul bancar, pentru a permite autorităților naționale să acorde întreprinderilor din acest sector ajutoare de stat compatibile cu piața internă. În consecință, potrivit instanței de trimitere, deși motivele reclamanților din litigiul principal sunt îndreptate împotriva acestor dispoziții, ele vizează în realitate Comunicarea privind sectorul bancar. Reclamanții apreciază că această comunicare încalcă nu numai Constituția slovenă, ci și articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și Directivele 2012/30 și 2001/24. Instanța de trimitere consideră că este competentă să aprecieze constituționalitatea dispozițiilor naționale care pun în aplicare o directivă. În schimb, ea apreciază că situația este diferită atunci când există o îndoială cu privire la interpretarea sau la validitatea normei de drept al Uniunii care servește drept temei legal pentru dispoziția națională a cărei constituționalitate este contestată. Într-o astfel de situație, instanța de trimitere arată că Curtea dispune de competența exclusivă de a răspunde la întrebările referitoare la validitatea și la interpretarea acestei norme, pentru ca ea să poată ulterior aprecia, în cauza aflată pe rolul său, constituționalitatea dispozițiilor în cauză ale legislației naționale.
- 30 În aceste condiții, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Comunicarea privind sectorul bancar, având în vedere efectele juridice pe care aceasta le produce în mod concret, dat fiind că Uniunea [...] are, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (b) [TFUE], competență exclusivă în domeniul ajutoarelor de stat și că Comisia, în conformitate cu articolul 108 [TFUE], este competentă să decidă în domeniul ajutoarelor de stat, trebuie interpretată în sensul că are caracter obligatoriu pentru statele membre care intenționează să remedieze perturbări grave ale economiei printr-un ajutor de stat în favoarea instituțiilor de credit, un astfel de ajutor având caracter permanent și neputând fi revocat cu ușurință?
- 2) Punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat prin care se urmărește remedierea unor perturbări grave ale economiei naționale este condiționată de executarea obligației de anulare a capitalurilor proprii, a [titlurilor subordonate] și/sau de efectuarea conversiei în capital a [titlurilor subordonate] în vederea limitării ajutoarelor la minimumul necesar pe baza luării în considerare a hazardului moral, sunt incompatibile cu articolele 107-109 [TFUE] întrucât depășesc competența Comisiei, astfel cum este definită de prevederile menționate mai sus din [TFUE] în materie de ajutoare de stat?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare, punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat este condiționată de anularea capitalului și/sau de conversia în capital, în măsura în care această obligație privește acțiunile (capitalul) și [titlurile subordonate] emise înainte de publicarea Comunicării privind sectorul bancar și care, la momentul emiterii lor, nu puteau fi anulate integral sau parțial fără a fi compensate complet decât în cazul falimentului băncii, sunt compatibile cu principiul protecției încrederii legitime consacrat de dreptul Uniunii?
- 4) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare și al unui răspuns afirmativ la a treia întrebare, punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat este condiționată de obligația de anulare a capitalurilor proprii și a [titlurilor

subordonate] și/sau de conversia în capital a [titlurilor subordonate], fără să fi fost inițiată și încheiată o procedură colectivă în care să fie lichidat patrimoniul debitorului printr-o procedură judiciară în cadrul căreia deținătorii de instrumente financiare subordonate ar fi putut să își asume poziția de parte procesuală, sunt compatibile cu dreptul de proprietate, astfel cum rezultă acesta din articolul 17 alineatul (1) din cartă?

- 5) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare și al unui răspuns afirmativ la a treia și la a patra întrebare, punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, potrivit cărora posibilitatea de acordare a ajutoarelor de stat este condiționată de obligația de anulare a capitalurilor proprii, și/sau de conversia în capital a [titlurilor subordonate], întrucât aplicarea unor astfel de măsuri necesită reducerea și/sau majorarea capitalului social al societăților pe acțiuni în temeiul deciziei organului administrativ competent, iar nu a adunării generale a acționarilor societății, sunt compatibile cu articolele 29, 34, 35 și 40-42 din Directiva 2012/30 [...]?
- 6) Comunicarea privind sectorul bancar, având în vedere punctul 19, mai precis cerința respectării drepturilor fundamentale prevăzută la acest punct, punctul 20 și afirmarea obligației de principiu, prevăzută la punctele 43 și 44 din această comunicare, de conversie sau de reducere a [titlurilor subordonate] înainte de acordarea ajutoarelor de stat, poate fi interpretată în sensul că o astfel de măsură nu obligă statele membre care intenționează să remedieze perturbări grave ale economiei printr-un ajutor de stat în favoarea instituțiilor de credit să introducă o obligație de a efectua conversia sau reducerea menționate ca o condiție pentru acordarea ajutoarelor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) [TFUE], cu alte cuvinte în sensul că, pentru a putea admite ajutorul de stat, este suficient ca măsura de conversie sau de reducere să opereze numai într-o măsură proporțională?
- 7) Articolul 2 a șaptea liniuță din [Directiva 2001/24] poate fi interpretat în sensul că măsurile de reorganizare includ și măsurile de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați menționate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar (reducerea fondurilor proprii, a [titlurilor subordonate], precum și conversia în fonduri proprii a [titlurilor subordonate])?”

Cu privire la întrebările preliminare

Observație introductivă

- 31 Guvernul sloven și Comisia exprimă îndoieli în privința admisibilității întrebărilor preliminare a doua-a cincea, referitoare la validitatea punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, în măsura în care această comunicare nu ar produce în mod direct efecte juridice în privința terților.
- 32 Trebuie să se menționeze că prezenta cauză are drept context general în esență ajutoarele de stat pe care guvernul sloven le-a acordat pentru a asigura redresarea sistemului bancar național.
- 33 Mai precis, aceasta privește conformitatea cu mai multe dispoziții ale dreptului Uniunii a condiției de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați pe care Comisia a stabilit-o, pentru a putea considera, în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, că ajutoarele de stat acordate în sectorul bancar sunt compatibile cu piața internă. Validitatea unei astfel de condiții trebuie să poată fi controlată de Curte în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, acesta fiind tocmai obiectul întrebărilor preliminare a doua-a cincea.
- 34 În consecință, aceste întrebări sunt admisibile.

Cu privire la prima întrebare

- 35 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Comunicarea privind sectorul bancar trebuie interpretată în sensul că are un efect obligatoriu în privința statelor membre.
- 36 Articolul 108 alineatul (3) TFUE instituie un control preventiv asupra modificărilor ajutoarelor existente și asupra proiectelor de ajutoare noi. Măsura de prevenire astfel organizată urmărește să fie puse în aplicare doar ajutoarele compatibile cu piața internă (a se vedea Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punctele 25 și 26).
- 37 Aprecierea compatibilității unor măsuri de ajutor cu piața internă, în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, este de competența exclusivă a Comisiei, care acționează sub controlul instanțelor Uniunii (a se vedea Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punctul 28).
- 38 În această privință, Comisia beneficiază de o largă putere de apreciere a cărei exercitare implică evaluări complexe de ordin economic și social (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania și alții/Kronofrance, C-75/05 P și C-80/05 P, EU:C:2008:482, punctul 59, precum și Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 68).
- 39 În exercitarea acestei puteri de apreciere, Comisia poate adopta orientări pentru a stabili criteriile pe baza cărora intenționează să evalueze compatibilitatea cu piața internă a măsurilor de sprijin preconizate de statele membre.
- 40 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, adoptând astfel de norme de conduită și anunțând, prin publicarea acestora, că le va aplica în viitor situațiilor vizate de acestea, Comisia își autolimitează exercitarea puterii de apreciere menționate și nu se poate abate, în principiu, de la aceste norme fără să riște să fie sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime (Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctele 69 și 70, precum și jurisprudența citată).
- 41 În aceste condiții, Comisia nu poate să renunțe, prin intermediul adoptării unor norme de conduită, la exercitarea puterii de apreciere pe care i-o conferă articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 71). Așadar, adoptarea unei comunicări precum Comunicarea privind sectorul bancar nu exonerează Comisia de obligația sa de a examina împrejurările specifice excepționale pe care le invocă un stat membru, într-un caz particular, pentru a solicita aplicarea directă a articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE și de a motiva refuzul său de a admite o asemenea cerere (Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 72).
- 42 În speță, din cuprinsul punctelor 41, 43 și 44 din Comunicarea privind sectorul bancar reiese că repartizarea adecvată a sarcinilor de care comunicarea menționată condiționează acordarea unui ajutor de stat implică, mai întâi, acoperirea pierderilor de capitalurile proprii și ulterior, în principiu, o contribuție din partea creditorilor subordonați. Se poate acorda o derogare de la cerințele prevăzute la punctele 43 și 44 din această comunicare, potrivit punctului 45 din aceasta, atunci când o astfel de contribuție „ar putea pune în pericol stabilitatea financiară sau ar putea produce rezultate disproporționate”.
- 43 Din ceea ce precedă rezultă, pe de o parte, că efectul adoptării normelor de conduită cuprinse în comunicarea menționată echivalează cu cel al unei autolimitări a Comisiei în exercitarea puterii sale de apreciere, în sensul că, dacă un stat membru notifică Comisiei un proiect de ajutor de stat care este conform acestor norme, aceasta din urmă trebuie, în principiu, să autorizeze acest proiect. Pe de altă

parte, statele membre mențin facultatea de a notifica Comisiei proiecte de ajutor de stat care nu îndeplinesc criteriile prevăzute de această comunicare, iar Comisia poate autoriza astfel de proiecte în împrejurări excepționale.

- 44 Din aceasta reiese că Comunicarea privind sectorul bancar nu este susceptibilă să creeze obligații autonome în sarcina statelor membre, ci se limitează la a stabili condiții pentru asigurarea compatibilității cu piața internă a ajutoarelor de stat acordate băncilor în contextul crizei financiare, de care Comisia trebuie să țină seama în exercitarea marjei largi de apreciere de care dispune în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.
- 45 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că Comunicarea privind sectorul bancar trebuie interpretată în sensul că nu are un caracter obligatoriu în privința statelor membre.

Cu privire la a doua întrebare

- 46 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 107-109 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați în vederea autorizării unui ajutor de stat.
- 47 Comunicarea privind sectorul bancar a fost adoptată în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.
- 48 Din această dispoziție reiese că Comisia poate considera ca fiind compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru.
- 49 În temeiul puterii de apreciere pe care i-o conferă dispoziția menționată, Comisia are dreptul să refuze acordarea unui ajutor dacă acesta nu stimulează întreprinderile beneficiare să adopte un comportament de natură să contribuie la îndeplinirea unuia dintre obiectivele urmărite de aceeași dispoziție. Un asemenea ajutor trebuie să fie necesar pentru atingerea scopurilor prevăzute de această dispoziție astfel încât, fără acesta, jocul legilor pieței nu ar fi suficient pentru a permite să se ajungă la adoptarea de către întreprinderile beneficiare a unui comportament de natură să contribuie la realizarea acestor scopuri. Astfel, un ajutor care aduce o ameliorare a situației financiare a întreprinderii beneficiare, fără să fie necesar pentru atingerea obiectivelor prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, nu poate fi considerat compatibil cu piața internă (Hotărârea din 13 iunie 2013, HGA și alții/Comisia, C-630/11 P-C-633/11 P, EU:C:2013:387, punctul 104, precum și jurisprudența citată).
- 50 În ceea ce privește adoptarea punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar în temeiul acestei dispoziții, trebuie să se sublinieze că serviciile financiare joacă un rol central în economia Uniunii. Băncile și instituțiile de credit sunt o sursă esențială de finanțare pentru întreprinderi active pe diferitele piețe. În plus, băncile sunt deseori interconectate și multe dintre ele își exercită activitățile la nivel internațional. Acesta este motivul pentru care dificultățile uneia sau ale mai multor bănci riscă să se propage rapid la celelalte bănci fie în statul membru respectiv, fie în alte state membre. Astfel, există riscul producerii unor efecte de contagiune negative în alte sectoare ale economiei.
- 51 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 56 din concluzii, utilizarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE ca temei juridic este cu atât mai justificată de împrejurarea că, în cadrul crizei financiare mondiale, care a determinat adoptarea acestei comunicări, economia a numeroase state membre a fost afectată de perturbări grave.

- 52 În speță, din cuprinsul punctului 2 al Comunicării privind sectorul bancar rezultă că Comisia a dorit, prin aceasta, să stabilească condițiile de acces la ajutoarele de stat pentru sprijinirea sectorului financiar al statelor membre și să precizeze cerințele care trebuie respectate pentru ca aceste ajutoare să fie considerate compatibile cu piața internă.
- 53 Printre aceste cerințe figurează, la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, repartizarea sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați pentru acoperirea costurilor de restructurare a băncilor aflate în dificultate astfel încât să acopere pe deplin deficitul lor de fonduri proprii. Aceasta implică faptul că, după acoperirea pierderilor de către fondurile proprii, creditorii subordonați sunt la rândul lor chemați să contribuie la realizarea acestui obiectiv fie prin conversia creanțelor lor în fonduri proprii, fie prin reducerea valorii contabile a acestor creanțe.
- 54 Cu ocazia controlului privind compatibilitatea măsurilor de ajutor de stat cu piața internă, Comisia a putut considera că, astfel cum se arată la punctul 15 din Comunicarea privind sectorul bancar, erau necesare măsuri de repartizare a sarcinilor pentru a limita ajutoarele de stat în sectorul bancar la minimul necesar și pentru a reduce denaturarea concurenței pe piața internă.
- 55 Astfel, pe de o parte, asemenea măsuri de repartizare a sarcinilor pot fi înțelese ca urmărind să împiedice recurgerea la ajutoare de stat ca simplu instrument care permite remediarea dificultăților financiare ale băncilor respective.
- 56 Pe de altă parte, măsurile de repartizare a sarcinilor urmăresc să garanteze că, înainte de acordarea oricărui ajutor de stat, băncile care prezintă un deficit de capital se străduiesc, împreună cu investitorii lor, să diminueze acest deficit, în special printr-o mobilizare a capitalurilor proprii, precum și printr-o contribuție a creditorilor subordonați, astfel de măsuri fiind susceptibile să limiteze importanța ajutorului de stat acordat.
- 57 O soluție contrară ar risca să provoace denaturări ale concurenței, în măsura în care băncile ai căror acționari și creditorii subordonați nu ar fi contribuit la diminuarea deficitului de capital ar primi un ajutor de stat mai ridicat decât cel care ar fi fost suficient pentru a acoperi deficitul rezidual de capital. În acest condiții, un astfel de ajutor nu ar fi, în principiu, conform cu dreptul Uniunii.
- 58 În plus, pentru a remedia problema „hazardului moral”, care este legată de faptul că indivizii au tendința de a lua decizii riscante atunci când eventualele consecințe negative ale acestora din urmă sunt suportate de colectivitate, este important să se evite ca băncile să fie încurajate de posibilitatea de a li se acorda ajutoare de stat să recurgă la instrumente financiare mai riscante și care pot cauza pierderi importante, ceea ce ar putea să provoace denaturări grave ale concurenței și să compromită integritatea pieței interne.
- 59 În sfârșit, trebuie să se arate că, prin adoptarea Comunicării privind sectorul bancar, Comisia nu a încălcat competențele acordate Consiliului Uniunii Europene de articolele 108 și 109 TFUE. Astfel, din moment ce această comunicare se limitează la a stabili norme de conduită care au drept efect limitarea Comisiei în exercitarea puterii de apreciere pe care i-o conferă articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, ea nu afectează puterea recunoscută Consiliului, la articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, de a declara, la cererea unui stat membru, un ajutor compatibil cu piața internă în situații excepționale și nu constituie un regulament precum cel prevăzut la articolul 109 TFUE, care are, în temeiul articolului 288 al doilea paragraf TFUE, un efect obligatoriu *erga omnes*.
- 60 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolele 107-109 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați în vederea autorizării unui ajutor de stat.

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

- 61 Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiul protecției încrederii legitime și dreptul de proprietate trebuie interpretate în sensul că se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați în vederea autorizării unui ajutor de stat.
- 62 În ceea ce privește, în primul rând, principiul protecției încrederii legitime, reiese dintr-o jurisprudență consacrată că dreptul de a se prevala de acest principiu presupune că autoritățile competente ale Uniunii au furnizat persoanei interesate asigurări precise, necondiționate și concordante, emise de surse autorizate și de încredere. Astfel, acest drept aparține oricărui justițiabil pe care o instituție, un organ sau un organism al Uniunii, prin furnizarea unor asigurări precise, l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate (Hotărârea din 16 decembrie 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisia, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punctul 63, precum și Hotărârea din 13 iunie 2013, HGA și alții/Comisia, C-630/11 P-C-633/11 P, EU:C:2013:387, punctul 132).
- 63 Or, acționarii și creditorii subordonați ai băncilor care au făcut obiectul unor măsuri de repartizare a sarcinilor prevăzute la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, precum cele în discuție în litigiul principal, nu se pot prevala de principiul protecției încrederii legitime pentru a se opune punerii în aplicare a măsurilor în cauză.
- 64 Astfel, pe de o parte, acționarii și creditorii subordonați ai băncilor respective nu dispuneau de nicio garanție emisă de Comisie cu privire la faptul că aceasta ar aproba un ajutor de stat pentru acoperirea deficitului de capital al acestor bănci. Pe de altă parte, acești investitori nu aveau asigurarea că, printre măsurile destinate pentru a face față deficitului de capital al băncilor beneficiare ale ajutorului de stat autorizat de Comisie, unele nu ar fi susceptibile să le afecteze investițiile.
- 65 În plus, împrejurarea că, în primele faze ale crizei financiare internaționale, creditorii subordonați nu aveau obligația de a contribui la salvarea instituțiilor de credit, astfel cum a amintit Comisia la punctul 17 din Comunicarea privind sectorul bancar, nu permite creditorilor în discuție în litigiul principal să se prevaleze de principiul protecției încrederii legitime.
- 66 Astfel, o asemenea împrejurare nu poate fi considerată o asigurare precisă, necondiționată și concordantă susceptibilă să dea naștere încrederii legitime a acționarilor și a creditorilor subordonați de a nu fi supuși unor măsuri de repartizare a sarcinilor în viitor. Astfel cum Curtea a statuat deja, deși principiul protecției încrederii legitime face parte dintre principiile fundamentale ale Uniunii, nu este întemeiat ca agenții economici să aibă încredere legitimă în menținerea unei situații existente care poate fi modificată în cadrul puterii de apreciere a instituțiilor Uniunii, în special într-un domeniu precum cel al ajutoarelor de stat în sectorul bancar, al căror obiect implică o adaptare permanentă în funcție de fluctuațiile situației economice (a se vedea prin analogie Hotărârea din 26 iunie 2012, Polonia/Comisia, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punctul 180).
- 67 De altfel, instanța de trimitere ridică problema necesității ca statele membre să dispună, în orice caz, de o perioadă tranzitorie pentru a se adapta noilor cerințe ale Comisiei referitoare la repartizarea sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați.
- 68 În această privință, Curtea a statuat deja că, chiar dacă s-ar presupune că, în prealabil, Uniunea ar fi creat o situație susceptibilă să genereze o încredere legitimă, ceea ce, în speță, nu este cazul, un interes public peremptoriu se poate opune adoptării unor măsuri tranzitorii pentru situațiile născute anterior intrării în vigoare a noii reglementări, dar care nu și-au încheiat încă evoluția (a se vedea Hotărârea din 17 iulie 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, punctul 57, și Hotărârea din 17 septembrie 2009, Comisia/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punctul 85).

- 69 Or, după cum a arătat avocatul general la punctul 70 din concluzii, obiectivul care constă în a asigura stabilitatea sistemului financiar, evitând totodată cheltuieli publice excesive și minimizând denaturările concurenței, constituie un interes public superior de această natură.
- 70 În ceea ce privește, în al doilea rând, dreptul de proprietate, care este consacrat la articolul 17 alineatul (1) din cartă, trebuie amintit că, astfel cum s-a constatat la punctul 44 din prezenta hotărâre, Comunicarea privind sectorul bancar nu este susceptibilă să creeze o obligație în sarcina statelor membre de a lua măsuri de repartizare a sarcinilor, precum cele prevăzute la punctele 40-46 din această comunicare.
- 71 Din cuprinsul punctului 15 din Comunicarea privind sectorul bancar rezultă că repartizarea sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați nu constituie decât un criteriu de autorizare de către Comisie a ajutoarelor de stat acordate băncilor care înregistrează un deficit important de capital, care permite să se limiteze aceste ajutoare la minimul necesar și să se asigure că beneficiarul lor contribuie corespunzător la costurile de restructurare.
- 72 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 71 din concluzii, Comunicarea privind sectorul bancar nu impune o anumită formă sau procedură pentru adoptarea măsurilor de repartizare a sarcinilor prevăzute la punctele 40-46 din această comunicare. Asemenea măsuri pot astfel să fie adoptate în mod voluntar de acționari și pe calea unui acord între instituția de credit respectivă și creditorii subordonați, ceea ce nu ar putea fi considerat o ingerință în dreptul lor de proprietate.
- 73 În plus, în ceea ce privește acționarii băncilor, trebuie amintit că, potrivit regimului general aplicabil statutului acționarilor societăților pe acțiuni, aceștia își asumă pe deplin riscul investițiilor lor. Astfel, din considerentul (5) al Directivei 2012/30 reiese că aceasta urmărește menținerea capitalului social, care constituie garanția creditorilor.
- 74 Întrucât acționarii răspund pentru datoriile băncii în limita capitalului social al acesteia, faptul că punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar impun ca, pentru acoperirea deficitului de capital al unei bănci, înainte de acordarea unui ajutor de stat, acești acționari să contribuie la absorbția pierderilor suferite de aceasta în aceeași măsură precum în absența unui astfel de ajutor de stat nu poate fi considerat ca afectând dreptul lor de proprietate.
- 75 Pierderile acționarilor băncilor aflate în dificultate vor avea, în orice caz, aceeași amploare, independent de aspectul dacă acestea sunt cauzate de o hotărâre de declarare a falimentului din cauza neacordării unui ajutor de stat sau de o procedură de acordare a unui astfel de ajutor supusă condiției prealabile a repartizării sarcinilor.
- 76 În ceea ce privește creditorii subordonați, după cum a subliniat Curtea la punctul 27 din prezenta hotărâre, titlurile subordonate sunt instrumente financiare care au în comun anumite caracteristici ale produselor de tip datorie și ale titlurilor de participare la capital, ceea ce implică faptul că, în cazul în care emitentul acestor titluri se află în stare de încetare a plăților, deținătorii acestor instrumente sunt despăgubiți după titularii de obligațiuni ordinare, însă înaintea acționarilor.
- 77 Or, din cuprinsul punctelor 41, 43 și 44 din Comunicarea privind sectorul bancar reiese că creditorii trebuie să contribuie la reducerea deficitului de capital, pe de o parte, numai după ce pierderile vor fi absorbite mai întâi de capitalurile proprii și, pe de altă parte, numai „în cazul în care nu există alte posibilități” pentru a acoperi eventualul deficit de capital al băncii vizate sau în cazul în care această bancă nu mai îndeplinește cerințele legale minime privind capitalul. În plus, punctul 46 din această comunicare prevede că „ar trebui respectat principiul potrivit căruia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat. Prin urmare, creditorii subordonați nu ar trebui să primească mai puțin din punct de vedere economic decât valoarea pe care ar fi avut-o instrumentele lor în cazul în care nu s-ar fi acordat niciun ajutor de stat”.

- 78 Din acest punct rezultă că măsurile de repartizare a sarcinilor de care ar fi condiționată acordarea unui ajutor de stat în favoarea unei bănci deficitare nu pot aduce dreptului de proprietate al creditorilor subordonați o atingere pe care aceștia nu ar fi suferit-o în cadrul procedurii de faliment ca urmare a neacordării unui astfel de ajutor.
- 79 În aceste condiții, nu se poate susține în mod valabil că măsurile de repartizare a sarcinilor, precum cele prevăzute de Comunicarea privind sectorul bancar, constituie o ingerință în dreptul de proprietate al acționarilor și al creditorilor subordonați.
- 80 Trebuie să se răspundă la a treia și la a patra întrebare că principiul protecției încrederii legitime și dreptul de proprietate trebuie interpretate în sensul că nu se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați în vederea autorizării unui ajutor de stat.

Cu privire la a cincea întrebare

- 81 Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 29, 34, 35 și 40-42 din Directiva 2012/30 trebuie interpretate în sensul că se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați în vederea autorizării unui ajutor de stat.
- 82 Articolele 29, 34, 35 și 40-42 din Directiva 2012/30 prevăd în esență că orice majorare sau reducere a capitalului societăților pe acțiuni trebuie supusă unei hotărâri a adunării generale a societății.
- 83 Potrivit instanței de trimitere, în măsura în care Comunicarea privind sectorul bancar prevede că anumite modificări ale capitalului social al băncilor nu trebuie hotărâte sau aprobate de adunarea generală, această comunicare ar fi incompatibilă cu directiva menționată.
- 84 Cu toate acestea, astfel cum s-a arătat la punctul 72 din prezenta hotărâre, Comunicarea privind sectorul bancar nu conține nicio dispoziție specială cu privire la procedurile juridice prin care măsurile de repartizare a sarcinilor care figurează la punctele 40-46 din aceasta trebuie puse în aplicare.
- 85 În consecință, deși statele membre pot fi eventual puse în situația, într-un caz determinat, de a adopta astfel de măsuri de repartizare a sarcinilor fără acordul adunării generale a societății, acest fapt nu poate totuși repune în discuție validitatea Comunicării privind sectorul bancar în raport cu dispozițiile Directivei 2012/30.
- 86 Pe de altă parte, trebuie să se arate că, potrivit considerentului (3) al Directivei 2012/30, aceasta urmărește să asigure o protecție minimă echivalentă atât pentru acționarii, cât și pentru creditorii societăților comerciale pe acțiuni. În acest scop, această directivă armonizează dispozițiile de drept intern referitoare la constituirea, precum și la menținerea, la majorarea și la reducerea capitalului societăților menționate.
- 87 Directiva 2012/30 se înscrie în cadrul realizării libertății de stabilire pe piața internă, având drept finalitate principală protejarea intereselor asociațiilor și ale terților. Aceasta urmărește să asigure investitorii că drepturile lor vor fi respectate în toată piața internă de organele societăților în care au investit, în special cu ocazia operațiunilor de constituire a unei societăți și de majorare și de reducere a capitalului social al acesteia. În consecință, măsurile pe care Directiva 2012/30 le prevede pentru garantarea acestei protecții privesc funcționarea obișnuită a societăților pe acțiuni.

- 88 În schimb, măsurile de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați constituie, atunci când sunt impuse de autoritățile naționale, măsuri cu caracter extraordinar. Acestea nu pot fi adoptate decât într-un context de perturbare gravă a economiei unui stat membru, precum și în scopul de a se evita un risc sistemic și de a se asigura stabilitatea sistemului financiar.
- 89 Contrar celor susținute de reclamantii din litigiul principal, Directiva 2012/30 nu se opune adoptării de măsuri referitoare la capitalul social, în anumite împrejurări speciale, precum cele prevăzute de Comunicarea privind sectorul bancar, fără aprobarea adunării generale a societății. De altfel, această interpretare nu poate fi repusă în discuție de Hotărârea din 12 martie 1993, Pafitis și alții (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 Astfel, în acea hotărâre, Curtea a interpretat Directiva 77/91/CEE a Consiliului din 13 decembrie 1976 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților comerciale în statele membre, în înțelesul articolului 58 al doilea paragraf din tratat, pentru protejarea intereselor asociaților sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților comerciale pe acțiuni și menținerea și modificarea capitalului acestora (JO 1977, L 26, p. 1, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 8) în cadrul unui litigiu caracterizat prin insolvența unei singure bănci, în timp ce, în cauza principală, măsurile de repartizare a sarcinilor vizate la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar sunt prevăzute cu titlu de condiții de acordare, în favoarea unor bănci care se confruntă cu un deficit de capital, a unor ajutoare de stat destinate, într-un context excepțional de perturbare gravă a unei economii naționale, să remedieze o criză financiară sistemică susceptibilă să afecteze ansamblul unui sistem financiar național și stabilitatea financiară a Uniunii.
- 91 Trebuie să se sublinieze în această privință că, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 105 și 107 din concluzii, măsurile naționale contestate în cauza Pafitis și alții (C-441/93, EU:C:1996:92) au fost adoptate în perioada dintre anul 1986 și anul 1990, iar Curtea a pronunțat hotărârea în 1996, cu alte cuvinte cu mult înainte de începerea celei de a treia etape de punere în aplicare a Uniunii Economice și Monetare, cu introducerea euro, cu stabilirea Eurosistemului și cu modificările aferente ale tratatelor Uniunii. Deși există un interes general clar să se asigure o protecție puternică și consecventă a investitorilor pe întreg teritoriul Uniunii, nu se poate considera că acest interes prevalează, în toate împrejurările, asupra interesului general de a asigura stabilitatea sistemului financiar.
- 92 Instanța de trimitere consideră însă că dispozițiile Directivei 2014/59 pot conduce la constatarea că Comunicarea privind sectorul bancar este incompatibilă cu Directiva 2012/30.
- 93 Cu toate acestea, în plus față de ceea ce s-a arătat la punctele 72 și 84 din prezenta hotărâre, împrejurarea că, în temeiul articolului 123 din Directiva 2014/59, de la 1 ianuarie 2016, articolele 29, 34 și 35, precum și 40-42 din Directiva 2012/30 nu se aplică în cazul utilizării mecanismelor de rezoluție prevăzute de Directiva 2014/59 nu permite să se concluzioneze că, înainte de această dată, erau interzise derogări de această natură.
- 94 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a cincea întrebare că articolele 29, 34, 35 și 40-42 din Directiva 2012/30 trebuie interpretate în sensul că nu se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați în vederea autorizării unui ajutor de stat.

Cu privire la a șasea întrebare

- 95 Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Comunicarea privind sectorul bancar trebuie interpretată în sensul că măsurile de conversie sau de reducere a valorii titlurilor subordonate, astfel cum sunt prevăzute la punctul 44 din această

comunicare, constituie o condiție necesară și suficientă pentru ca un ajutor de stat care intră în domeniul de aplicare al acestei comunicări să fie declarat compatibil cu piața internă sau dacă este suficient, pentru a autoriza ajutorul menționat, ca titlurile subordonate să facă obiectul unei conversii sau al unei depreciere în mod proporțional.

- 96 Din decizia de trimitere reiese că, prin intermediul acestei întrebări, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională) dorește să afle dacă, în ipoteza în care o bancă nu îndeplinește cerințele legale minime privind capitalul, în sensul punctului 44 din Comunicarea privind sectorul bancar, trebuie să se ia măsuri de depreciere a titlurilor subordonate pentru ca acestea să compenseze pe deplin toate pierderile dovedite ale băncii sau dacă aceste măsuri pot fi realizate parțial, în mod proporțional.
- 97 Conform punctului 44 din această comunicare, în ipoteza în care o bancă nu îndeplinește cerințele minime privind capitalul, ceea ce înseamnă că acest capital nu este capabil să absoarbă el însuși pierderile băncii, titlurile subordonate trebuie să facă obiectul unei conversii sau al unei reduceri a valorii contabile, în principiu înainte de acordarea ajutorului de stat acestei bănci. În plus, potrivit aceluiași punct 44, ajutorul de stat nu trebuie acordat înainte de contribuția deplină a capitalurilor proprii și a titlurilor subordonate la acoperirea oricărei pierderi a băncii.
- 98 Astfel cum s-a amintit la punctele 40 și 41 din prezenta hotărâre, pe de o parte, Comisia, adoptând norme de conduită și anunțând, prin publicarea acestora, că le va aplica în viitor situațiilor vizate de acestea, își autolimitează exercitarea puterii sale de apreciere și nu se poate abate, în principiu, de la aceste norme fără să riște să fie sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime. Pe de altă parte, adoptarea unor astfel de norme nu exonerează Comisia de obligația sa de a examina împrejurările specifice excepționale pe care le invocă un stat membru.
- 99 Rezultă că împrejurarea că o măsură de ajutor de stat întrunește criteriile enunțate la punctul 44 din Comunicarea privind sectorul bancar constituie o condiție, în principiu, suficientă pentru a fi declarată de către Comisie compatibilă cu piața internă, însă nu strict necesară în acest scop.
- 100 Așadar, un stat membru nu este obligat să impună băncilor aflate în dificultate, înainte de acordarea oricărui ajutor de stat, să convertească titlurile subordonate în fonduri proprii sau să efectueze o reducere a valorii lor contabile, nici să facă astfel încât aceste titluri să contribuie deplin la acoperirea pierderilor. Într-un asemenea caz, ajutorul de stat preconizat nu va putea totuși să fie privit ca fiind limitat la strictul necesar, astfel cum impune punctul 15 din Comunicarea privind sectorul bancar. Statul membru, precum și băncile beneficiare ale ajutoarelor de stat preconizate își asumă riscul de a li se opune o decizie a Comisiei care le declară incompatibile cu piața internă.
- 101 În fond, Comunicarea privind sectorul bancar prevede, la punctul 45, că se poate acorda o derogare de la cerințele prevăzute printre altele la punctul 44 din această comunicare atunci când punerea în aplicare a măsurilor de conversie sau de reducere a valorii titlurilor „ar putea pune în pericol stabilitatea financiară sau ar putea produce rezultate disproporționate”. Astfel, nu se poate impune unei bănci să convertească sau să reducă valoarea tuturor titlurilor subordonate înainte de acordarea unui ajutor de stat dacă, printre altele, conversia sau reducerea valorii unei părți din titlurile subordonate ar fi fost suficientă să acopere deficitul de capital al băncii respective.
- 102 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a șasea întrebare că Comunicarea privind sectorul bancar trebuie interpretată în sensul că măsurile de conversie sau de reducere a valorii titlurilor subordonate, astfel cum sunt prevăzute la punctul 44 din această comunicare, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea deficitului de capital al băncii respective.

Cu privire la a șaptea întrebare

- 103 Prin intermediul celei de a șaptea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24 trebuie interpretat în sensul că noțiunea „măsuri de reorganizare”, în sensul acestei dispoziții, cuprinde măsurile de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați, astfel cum sunt prevăzute la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar.
- 104 Trebuie să se sublinieze că Directiva 2001/24, astfel cum reiese din considerentul (6) al acesteia, are drept obiectiv să instituie un sistem de recunoaștere reciprocă a măsurilor de reorganizare, fără a urmări să armonizeze legislația națională în această materie (a se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punctul 39).
- 105 Acest obiectiv impune ca măsurile de reorganizare adoptate de autoritățile administrative sau judiciare din statul membru de origine, cu alte cuvinte statul membru în care o instituție de credit a primit autorizația de funcționare, să producă, în toate celelalte state membre, efectele pe care le atribuie acestora legea statului membru respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 octombrie 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, punctul 22).
- 106 Conform articolului 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24, trebuie considerate „măsuri de reorganizare” acele „măsuri destinate să mențină sau să restabilească situația financiară a unei instituții de credit și care ar putea afecta drepturile preexistente ale terților, inclusiv măsuri care implică posibilitatea unei suspendări a plăților, o suspendare a măsurilor de executare sau o reducere a creanțelor”.
- 107 Astfel cum au arătat toate părțile din litigiul principal care s-au pronunțat asupra acestui aspect, chiar din modul de redactare a acestei dispoziții și din definiția largă a noțiunii „măsuri de reorganizare” pe care o prevede rezultă că măsurile de repartizare a sarcinilor astfel cum sunt prevăzute la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar pot fi incluse în noțiunea „măsuri de reorganizare” în sensul Directivei 2001/24.
- 108 Astfel, pe de o parte, dat fiind că măsurile de repartizare a sarcinilor urmăresc redresarea poziției financiare a instituțiilor de credit și acoperirea deficitului acestora, astfel cum se arată la punctul 43 din Comunicarea privind sectorul bancar, aceste măsuri au drept obiect menținerea sau restabilirea situației financiare a unei instituții de credit.
- 109 Pe de altă parte, măsurile de repartizare a sarcinilor, în special conversia valorii titlurilor subordonate în fonduri proprii sau reducerea valorii acestor titluri, ar putea, chiar prin natura lor, să afecteze drepturi preexistente ale terților și, prin acest fapt, să determine o reducere a creanțelor.
- 110 Cu toate acestea, pentru a intra în noțiunea „măsuri de reorganizare”, în sensul Directivei 2001/24, trebuie, în plus, după cum reiese printre altele din cuprinsul considerentului (6) și al articolului 3 alineatul (1) din această directivă, ca măsurile de repartizare a sarcinilor să fi fost adoptate de o autoritate administrativă sau judiciară. În schimb, atunci când măsurile de repartizare a sarcinilor sunt hotărâte și executate de acționarii sau de creditorii subordonați, în afara oricărei intervenții a autorităților administrative sau judiciare, aceste măsuri nu pot constitui măsuri de reorganizare în sensul Directivei 2001/24.
- 111 Pe de altă parte, instanța de trimitere ridică problema dacă faptul că articolul 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24 a fost modificat de articolul 117 din Directiva 2014/59, pentru a include în mod expres în noțiunea „măsuri de reorganizare” instrumentele de rezoluție prevăzute de această din urmă directivă – care sunt analoge măsurilor de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al creditorilor subordonați –, permite să se considere că, la data faptelor din litigiul principal, aceste din urmă măsuri nu intrau în noțiunea „măsuri de reorganizare” în sensul Directivei 2001/24.

- 112 O astfel de interpretare nu poate fi reținută.
- 113 Astfel, după cum a subliniat avocatul general la punctul 143 din concluzii, această modificare trebuie să fie interpretată din perspectiva faptului că Directiva 2001/24 nu a urmărit să armonizeze legile relevante ale statelor membre, ci doar să prevadă un sistem de recunoaștere reciprocă. Directiva 2014/59 obligă totuși în prezent statele membre să introducă anumite măsuri destinate reorganizării băncilor, ceea ce necesită ca aceste măsuri să fie în mod expres identificate pentru a garanta aplicarea uniformă a acestei din urmă directive în Uniune. Aceasta nu înseamnă totuși că măsuri publice similare nu erau incluse anterior în definiția măsurilor de reorganizare.
- 114 În consecință, trebuie să se răspundă la a șaptea întrebare că articolul 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24 trebuie interpretat în sensul că noțiunea „măsuri de reorganizare”, în sensul acestei dispoziții, cuprinde măsurile de repartizare a sarcinilor astfel cum sunt prevăzute la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 115 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) **Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare („Comunicarea privind sectorul bancar”) trebuie interpretată în sensul că nu are un caracter obligatoriu în privința statelor membre.**
- 2) **Articolele 107-109 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al titularilor de titluri subordonate în vederea autorizării unui ajutor de stat.**
- 3) **Principiul protecției încrederii legitime și dreptul de proprietate trebuie interpretate în sensul că nu se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al titularilor de titluri subordonate în vederea autorizării unui ajutor de stat.**
- 4) **Articolele 29, 34, 35 și 40-42 din Directiva 2012/30/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților comerciale în statele membre, în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, pentru protejarea intereselor asociaților sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților comerciale pe acțiuni și menținerea și modificarea capitalului acestora trebuie interpretate în sensul că nu se opun punctelor 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar, în măsura în care punctele menționate prevăd o condiție de repartizare a sarcinilor în rândul acționarilor și al titularilor de titluri subordonate în vederea autorizării unui ajutor de stat.**
- 5) **Comunicarea privind sectorul bancar trebuie interpretată în sensul că măsurile de conversie sau de reducere a valorii capitalului hibrid și a datoriei subordonate, astfel cum sunt prevăzute la punctul 44 din această comunicare, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea deficitului de capital al băncii respective.**

- 6) Articolul 2 a șaptea liniuță din Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit trebuie interpretat în sensul că noțiunea „măsuri de reorganizare”, în sensul acestei dispoziții, cuprinde măsurile de repartizare a sarcinilor astfel cum sunt prevăzute la punctele 40-46 din Comunicarea privind sectorul bancar.**

Semnături

i — Punctul 28 din prezentul text a făcut obiectul unei modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.