Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 14. oktobra 2021 [1]

Zadeva C-83/20

BPC Lux 2 Sàrl,
BPC UKI LP,
Bennett Offshore Restructuring Fund Inc.,
Bennett Restructuring Fund LP,
Queen Street Limited,
BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP,
BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP,
CSS LLC,
Beltway Strategic Opportunities Fund LP,
EJF Debt Opportunities Master Fund LP,
TP Lux HoldCo Sàrl,
VR Global Partners LP,
CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust,
City of New York Group Trust,
Dignity Health,
GoldenTree Asset Management Lux Sàrl,
GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd,
San Bernardino County Employees Retirement Association,
EJF DO Fund (Cayman) LP,
Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA
proti
Banco de Portugal,
Banco Espírito Santo SA,
Novo Banco SA

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2014/59/EU – Sanacija ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij – Členi 36, 73 in 74 – Delni prenos direktive pred iztekom roka za

[1] Jezik izvirnika: italijanščina.

prenos – Reševanje kreditne institucije – Obravnava delničarjev in upnikov – Načelo ‚*No creditor worse off*' – Člen 17 Listine"

1. Predmet tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je predložilo Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska), je razlaga Direktive 2014/59/EU z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij[2] in člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki določa varstvo lastninske pravice.

2. Ta predlog spada v okvir tožbe, ki so jo pred portugalskimi upravnimi sodišči vložili nekateri delničarji in imetniki podrejenih obveznic banke Banco Espírito Santo (v nadaljevanju: BES) in s katero ti predlagajo razglasitev ničnosti sklepa o reševanju banke BES, ki ga je sprejela Banco de Portugal (portugalska centralna banka) leta 2014.

3. Posebnost obravnavane zadeve je , da je bil ta sklep sprejet na podlagi nacionalnega predpisa o reševanju kreditnih institucij, ki je bil v portugalsko pravo uveden precej pred sprejetjem Direktive 2014/59, vendar je bil spremenjen z aktom, s katerim je bila ta direktiva le delno prenesena, preden se je iztekel rok za prenos.

4. V teh okoliščinah se predložitveno sodišče sprašuje, ali je nacionalna zakonodaja, na podlagi katere je bil sprejet sklep o reševanju banke BES, skladna z Direktivo 2014/59 in s členom 17 Listine, ker niso bile prenesene številne zahteve iz same direktive. Poleg tega se sprašuje, ali bi lahko ta ureditev v okviru uporabe ukrepa za reševanje resno ogrozila cilj, ki ga določa Direktiva 2014/59, ob uporabi standarda, ki izhaja iz sodne prakse na podlagi sodbe z dne 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, v nadaljevanju: sodba Inter-Environnement Wallonie), ki se nanaša na obveznosti držav članic med rokom za prenos direktive.

I. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

5. Člen 34 Direktive 2014/59, naslovljen „Splošna načela, ki urejajo reševanje", določa:

„1. Države članice zagotovijo, da organi za reševanje pri uporabi instrumentov za reševanje in izvajanju pooblastil za reševanje uporabijo vse primerne ukrepe za zagotavljanje, da se ukrep za reševanje sprejme v skladu z naslednjimi načeli:

(a) delničarji institucije v postopku reševanja prvi prevzamejo izgube;

(b) po delničarjih institucije v postopku reševanja prevzamejo izgube upniki, in sicer glede na prednost njihovih terjatev v skladu z običajnimi insolvenčnimi postopki, razen če je v tej direktivi izrecno določeno drugače; […]".

[2] Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 173, str. 190).

6. Člen 36 Direktive 2014/59, naslovljen „Vrednotenje za namene reševanja“, določa:

„1. Preden organi za reševanje sprejmejo ukrep za reševanje ali uporabijo pooblastilo za odpis ali konverzijo ustreznih kapitalskih instrumentov, zagotovijo, da oseba, neodvisna od vseh javnih organov, vključno z organom za reševanje, in institucije ali subjekta iz točke (b), (c) ali (d) člena 1(1), opravi pošteno, preudarno in realno vrednotenje sredstev in obveznosti institucije ali subjekta iz točke (b), (c) ali (d) člena 1(1). […]

4. Nameni vrednotenja so:

(a) prispevati k ugotovitvi, ali so izpolnjeni pogoji za reševanje oziroma za odpis ali konverzijo kapitalskih instrumentov;

(b) če so izpolnjeni pogoji za reševanje, prispevati k odločitvi o ustreznem ukrepu za reševanje v zvezi z institucijo ali subjektom iz točke (b), (c) ali (d) člena 1(1);

[…]

(e) če se uporabi instrument premostitvene institucije ali instrument izločitve sredstev, prispevati k odločitvi o sredstvih, pravicah, obveznostih oziroma delnicah ali drugih lastniških instrumentih, ki se prenesejo, in k odločitvi o znesku morebitnega nadomestila, ki se plača instituciji v postopku reševanja oziroma lastnikom delnic ali drugih lastniških instrumentov;

[…]

(g) v vseh primerih zagotoviti, da so vse izgube v zvezi s sredstvi institucije ali subjekta iz točke (b), (c) ali (d) člena 1(1) v celoti upoštevane v trenutku uporabe instrumentov za reševanje oziroma izvajanja pooblastila za odpis ali konverzijo ustreznih kapitalskih instrumentov. […]

8. Vrednotenje prikazuje nadaljnjo delitev upnikov na razrede glede na njihovo prednostno razvrstitev v skladu z veljavnim insolvenčnim pravom in oceno obravnave, ki bi je bil posamezen razred delničarjev in upnikov deležen, če bi prišlo do prenehanja institucije ali subjekta iz točke (b), (c) ali (d) člena 1(1) v skladu z običajnimi insolvenčnimi postopki.

Ta ocena ne vpliva na uporabo načela, da noben upnik ne sme biti na slabšem [*no creditor worse off*], ki se izvaja na podlagi člena 74.“

7. Člen 73 Direktive 2014/59, naslovljen „Obravnava delničarjev in upnikov v primeru delnih prenosov in uporabe instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov“, določa:

„Države članice po uporabi enega ali več instrumentov za reševanje in zlasti za namene člena 75 zagotovijo naslednje:

(a) z izjemo primerov, ko se uporablja točka (b), kadar organi za reševanje prenesejo le dele pravic, sredstev in obveznosti institucije v postopku reševanja, delničarji in tisti upniki, katerih terjatve niso bile prenesene, prejmejo za poravnavo svojih terjatev najmanj toliko, kot bi prejeli, če bi institucija v postopku reševanja prenehala po običajnem insolvenčnem postopku, ko je bila sprejeta odločitev iz člena 82“.

8. Člen 74 Direktive 2014/59, naslovljen „Vrednotenje razlik pri obravnavi“, določa:

„1. Države članice za namene ocenjevanja, ali bi bili delničarji in upniki deležni boljše obravnave, če bi bil za institucijo v postopku reševanja uveden običajen insolvenčni postopek, med drugim – vendar ne samo – za namene člena 73, zagotovijo, da po izvedenem ukrepu ali ukrepih za reševanje neodvisna oseba opravi vrednotenje. To je ločeno od vrednotenja, opravljenega v skladu s členom 36.

2. Pri vrednotenju iz odstavka 1 se določi:

(a) obravnava delničarjev in upnikov, ali relevantnih sistemov jamstva za vloge, če bi bili za institucijo v postopku reševanja, v zvezi s katero je bil izveden ukrep ali ukrepi za reševanje, uvedeni običajni insolvenčni postopki, ko je bila sprejeta odločitev iz člena 82;

(b) dejanska obravnava, ki so je bili delničarji in upniki deležni pri reševanju institucije v postopku reševanja ter

(c) ali obstaja razlika med obravnavo iz točke (a) in obravnavo iz točke (b).

3. Pri vrednotenju se:

(a) predpostavlja, da bi bili za institucijo v postopku reševanja, v zvezi s katero je bil izveden ukrep ali ukrepi za reševanje, uvedeni običajni insolvenčni postopki, ko je bila sprejeta odločitev iz člena 82;

(b) predpostavlja, da ukrep ali ukrepi za reševanje niso bili izvedeni;

(c) ne upošteva izredne javnofinančne pomoči instituciji v postopku reševanja. […]“.

B. Portugalsko pravo

9. Na Portugalskem je bila nacionalna ureditev s področja sanacije in reševanja kreditnih institucij sprejeta v okviru Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (splošna ureditev kreditnih in finančnih institucij, v nadaljevanju: RGICSF) z uredbo-zakonom št. 31-A/2012 z dne 10. februarja 2012.

10. Ta ureditev je bila spremenjena z uredbo-zakonom št. 114-A/2014 z dne 1. avgusta 2014, s katerim je bila delno prenesena Direktiva 2014/59, in sicer tako, da so bili preneseni samo nekateri posebni vidiki te direktive.

11. Natančneje, z uredbo-zakonom št. 114-A/2014 so bili spremenjeni členi 145 B, 145 F in 145 H RGICSF, ki so po tej spremembi določali:

„Člen 145 B […]

1 - Če se izvajajo ukrepi za reševanje, je treba ob upoštevanju ciljev, ki se uresničujejo in so omenjeni v prejšnjem členu, skrbeti za to, da:

(a) delničarji kreditne institucije prvi krijejo izgube zadevne institucije;

(b) upniki kreditne institucije kot drugi in pod enakimi pogoji prevzamejo ostale izgube zadevne institucije glede na prednostni vrstni red različnih razredov upnikov;

(c) noben upnik kreditne institucije ne prevzame izgub, ki bi bile večje od tistih, ki bi jih utrpel, če bi se institucija likvidirala.

[…]

3 - Če se po koncu likvidacije kreditne institucije, za katero je veljal ukrep za reševanje, izkaže, da so upniki navedene institucije, katerih krediti niso bili preneseni na drugo kreditno institucijo ali premostitveno banko, prevzeli izgube, ki so višje od izgub, za katere se v skladu z navedenim v vrednotenju iz odstavka 6 člena 145 F in odstavka 4 člena 145 H šteje, da bi jih prevzeli v primeru, če bi se institucija likvidirala tik pred izvedbo ukrepa za reševanje, imajo taki upniki pravico, da od sklada za reševanje prejmejo razliko.

Člen 145 F […]

6 - Za namene določb odstavka 3 člena 145 B vrednotenje iz prejšnjega odstavka vključuje tudi oceno ravni kritja kreditov vsakega razreda upnikov v skladu s prednostnim vrstnim redom, določenim v zakonu, v primeru likvidacije kreditne institucije tik pred izvedbo ukrepa za reševanje.

[…]

Člen 145 H

4 - Sredstva, obveznosti, zunajbilančne postavke in upravljana sredstva, ki so bila izbrana v skladu z določbami odstavka 1, morajo biti predmet vrednotenja, ki se nanaša na trenutek prenosa in ki ga izvede neodvisna institucija, ki jo imenuje Banco de Portugal, v roku, ki ga ta določi, stroške zanj pa nosi kreditna institucija, pri čemer mora navedeno vrednotenje za namene določb odstavka 3 člena 145 B vključevati tudi oceno ravni kritja kreditov vsakega razreda upnikov v skladu s prednostnim vrstnim redom, določenim z zakonom, v primeru likvidacije prvotne kreditne institucije tik pred izvedbo ukrepa za reševanje.

Člen 145 I

[…]

3 - Izkupiček od prodaje se mora prednostno in sorazmerno uporabiti za vračilo:

(a) skladu za reševanje vseh zneskov, ki jih je zadnji dal na voljo v skladu z odstavkom 6 člena 145 H;

(b) jamstvenemu skladu za vloge in jamstvenemu skladu kmetijskih kreditnih zadrug vseh zneskov, ki sta jih zadnja dala na voljo v skladu z odstavkom 7 člena 145 H.“

12. Prenos Direktive 2014/59 je bil zaključen s sprejetjem zakona št. 23-A/2015 z dne 26. marca 2015.

II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

13. Banka BES je bila ena glavnih kreditnih institucij v portugalskem bančnem sistemu. Zaradi resne finančne krize je Banco de Portugal 3. avgusta 2014 sprejela sklep o njenem reševanju. Ta sklep je bil sprejet zaradi resnega in hudega tveganja, da banka BES ne bi izpolnila svojih obveznosti, zato bi ji brez nujne odobritve ukrepa za reševanje neizogibno grozila ustavitev plačil in odvzem dovoljenja za delovanje kot kreditna institucija ter posledično likvidacija, kar bi pomenilo zelo veliko sistemsko tveganje in resno grožnjo za finančno stabilnost.

14. Navedeni sklep o reševanju banke BES je bil sprejet na podlagi RGICSF v različici, ki izhaja iz uredbe št. 31-A/2012, kakor je bila spremenjena z uredbo-zakonom št. 114-A/2014.

15. Na podlagi tega sklepa o reševanju banke BES je bila ustanovljena premostitvena institucija, imenovana „Novo Banco S.A.“, na katero je bila prenesena večina sredstev, obveznosti in zunajbilančnih postavk banke BES.

16. Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group, S.A., (v nadaljevanju: Massa Insolvente) je družba, ki je bila neposredno in posredno udeležena v družbenem kapitalu banke BES.

17. Družba BPC 2 Lux in drugi so imetniki podrejenih obveznosti, ki jih je izdala banka BES.

18. Družbi Massa Insolvente ter BPC 2 Lux in drugi so izpodbijali ukrep o reševanju banke BES in pri portugalskih sodiščih zahtevali razglasitev njegove ničnosti. Med drugim so trdili, da je bil ta ukrep o reševanju sprejet s kršitvijo prava Unije.

19. Predložitveno sodišče, ki obravnava zadevo, dvomi glede ukrepov, ki jih je sprejel portugalski zakonodajalec ob delnem izvajanju Direktive 2014/59. To sodišče meni, da je treba pojasniti razlago veljavnih določb prava Unije, da bi lahko presodilo navedene razloge nezakonitosti.

20. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 17 Listine ter Direktivo 2014/59/EU […], zlasti njene člene 36, 73 in 74, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je […] opisana [v postopku v glavni stvari], katere del je ukrep za reševanje z ustanovitvijo premostitvene institucije in izločitvijo sredstev, s katero je bila delno prenesena ta direktiva in ki v celotnem obdobju prenosa te direktive:

a) ni določala izvedbe razumnega, preudarnega in realnega vrednotenja sredstev in obveznosti kreditne institucije, za katero je veljal ukrep za reševanje, pred sprejetjem tega ukrepa;

b) ni določala plačila morebitnega nadomestila na podlagi vrednotenja, navedenega v točki (a), instituciji v postopku reševanja oziroma po potrebi imetnikom delnic ali drugih listin o lastništvu, in je namesto tega določala samo, da se morebitni preostanek prihodkov od prodaje premostitvene banke vrne prvotni kreditni instituciji ali v njeno stečajno maso;

c) ni določala, da imajo delničarji institucije v postopku reševanja pravico prejeti znesek, ki ni nižji od zneska, za katerega se šteje, da bi ga prejeli, če bi se institucija likvidirala v celoti v okviru rednega insolvenčnega postopka, to shemo zaščitnega ukrepa pa je določala za upnike, katerih krediti niso bili preneseni, in

d) ni določala vrednotenja, ki bi se razlikovalo od navedenega v točki (a) in katerega cilj bi bil ugotoviti, ali bi bili delničarji in upniki obravnavani ugodneje, če bi bil proti kreditni instituciji v postopku reševanja uveden redni postopek zaradi insolventnosti?

2. Ali lahko glede na sodno prakso Sodišča iz [sodbe Inter-Environnement Wallonie] nacionalna ureditev, kakršna je opisana v obravnavani zadevi, ki delno prenaša Direktivo 2014/59/EU, resno ogrozi uresničitev cilja, ki ga določa zadevna direktiva, zlasti njeni členi 36, 73 in 74, v okviru izvajanja ukrepa za reševanje?“

III. Pravna presoja

21. Predložitveno sodišče v obravnavani zadevi Sodišču postavlja dve vprašanji za predhodno odločanje, s katerima želi preveriti skladnost portugalske ureditve za reševanje kreditnih institucij, sprejete z RGICSF leta 2012 in pozneje spremenjene leta 2014, ki se uporablja za postopek reševanja banke BES, s pravom Unije.

22. Prvo vprašanje za predhodno odločanje je razdeljeno na dva dela. V prvem delu se predložitveno sodišče sklicuje na člen 17 Listine, ki določa varstvo lastninske pravice; v drugem delu tega vprašanja pa se predložitveno sodišče sklicuje na Direktivo 2014/59, zlasti na člene 36, 73 in 74. Ta direktiva, zlasti navedeni členi, so tudi predmet drugega vprašanja za predhodno odločanje.

23. Namen drugega dela prvega vprašanja za predhodno odločanje in drugega vprašanja za predhodno odločanje je torej preveriti skladnost zadevne nacionalne ureditve z Direktivo 2014/59, čeprav na podlagi dveh različnih standardov. Z drugim delom prvega vprašanja za predhodno odločanje se želi preveriti, ali navedena direktiva kot taka nasprotuje taki nacionalni ureditvi, z drugim vprašanjem za predhodno odločanje pa, ali lahko taka ureditev „resno ogrozi uresničitev cilja, ki ga določa“ navedena direktiva, v skladu s standardom, ki ga je razvilo Sodišče v sodni praksi iz zgoraj navedene sodbe Inter-Environnement Wallonie v zvezi z obveznostmi držav članic med rokom za prenos direktive.

24. V tem okviru se mi zdi primerno, da najprej podam nekaj predhodnih pripomb o možnosti uporabe določb prava Unije, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, v obravnavani zadevi.

A. Uvodne ugotovitve o uporabi prava Unije

25. Nacionalna zakonodaja, ki se uporablja v nacionalnem postopku, torej tista, ki je veljala ob sprejetju ukrepa za reševanje banke BES z dne 3. avgusta 2004 in je predmet vprašanj za predhodno odločanje, je portugalska ureditev sanacije in reševanja kreditnih institucij, uvedena v RGICSF z uredbo-zakonom št. 31-A/2012 z dne 10. februarja 2012, kakor je bila pozneje spremenjena z uredbo-zakonom št. 114-A/2014 z dne 1. avgusta 2014.

26. Iz dokumentov v spisu izhaja, da je bila uredba-zakon št. 31-A/2012 sprejeta, preden je Komisija predstavila predlog direktive, na podlagi katerega je bila potem sprejeta Direktiva 2014/59 [3]. S tem aktom torej nikakor ni bilo mogoče prenesti te direktive. Poleg tega je portugalska vlada v odgovor na vprašanje Sodišča pojasnila, da se z uredbo-zakonom št. 31-A/2012 ni prenašal noben drug pravni akt Unije [4].

27. Iz predložitvene odločbe pa izrecno izhaja, da so bili z uredbo-zakonom št. 114-A/2014, s katero je bila spremenjena portugalska ureditev o sanaciji in reševanju kreditnih institucij iz leta 2012, preneseni določeni vidiki Direktive 2014/59, vendar ne vse določbe te direktive. V uvodnih določbah te uredbe-zakona je med drugim izrecno pojasnjeno, da se z njo v portugalsko pravo ne prenaša načelo „*no creditor worse off*“ [5] iz Direktive 2014/59.

28. Glede tega iz člena 130 Direktive 2014/59 po eni strani izhaja, da je bil rok, do katerega so morale države članice sprejeti in objaviti zakonske in druge predpise za uskladitev s to direktivo, 31. december 2014, po drugi pa, da so morale države članice začeti uporabljati te določbe od 1. januarja 2015 [6].

29. Torej je treba ugotoviti, kot je navedlo tudi samo predložitveno sodišče, da je uredba-zakon št. 114-A/2014 samo delno prenesla Direktivo 2014/59 pred iztekom roka za prenos, in sicer približno pet mesecev pred iztekom tega roka. Prenos same direktive v portugalsko pravo je bil potem dokončan leta 2015 z zakonom št. 23-A/2015.

30. V tem pravnem okviru je treba preveriti, ali se v obravnavani zadevi uporabljata Direktiva 2014/59 in Listina.

1. Uporaba določb Direktive 2014/59

31. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da glede na to, da je namen roka za prenos direktive med drugim omogočiti državam članicam čas, potreben za sprejetje ukrepov za prenos, državam članicam ni mogoče očitati, da direktive niso prenesle v svoj pravni red pred iztekom tega roka [7].

32. Poleg tega, čeprav morajo države članice v obdobju za prenos sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da bo cilj, ki ga določa Direktiva, uresničen pred iztekom tega roka [8], lahko sprejmejo začasne ukrepe ali direktivo izvajajo v več fazah. [9]

[3] Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi direktiv Sveta 77/91/EGS in 82/891/ES, direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES in 2011/35/ES ter Uredbe (EU) št. 1093/2010 [COM(2012) 280 final] je bil objavljen 6. junija 2012.

[4] Portugalska vlada je zlasti pojasnila, da se s to uredbo ni prenašala Direktiva 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 15), ki je bila prenesena v portugalsko pravo z drugim aktom, in sicer uredbo-zakonom št. 199/2006 z dne 25. oktobra 2006.

[5] In sicer načela, da noben upnik zaradi posredovanja organa javne oblasti ne sme biti obravnavan manj ugodno, kot če bi zadevna kreditna institucija prenehala v običajnem insolvenčnem postopku.

[6] Razen določb iz naslova IV, poglavje V, razdelek 5, ki se nanašajo na instrument za reševanje s sredstvi upnikov, za katerega je bil skrajni rok za začetek uporabe 1. januar 2016.

[7] Sodbe Inter-Environnement Wallonie, točka 43; z dne 5. februarja 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76, točka 68), in z dne 15. oktobra 2009, Hochtief in Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, točka 25).

[8] Sodba Inter-Environnement Wallonie, točka 44.

[9] Sodba Inter-Environnement Wallonie, točka 49.

33. Iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da ima lahko direktiva neposredni učinek šele po izteku roka, ki je določen za njen prenos v nacionalno pravo [10]. Iz tega sledi, da se pred nacionalnimi sodišči v zvezi s postopkom, uvedenim pred potekom obdobja, določenega za začetek izvajanja, ni mogoče sklicevati na to direktivo [11].

34. Kljub temu, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v sodbi Inter-Environnement Wallonie, ki jo navaja predložitveno sodišče v drugem vprašanju za predhodno odločanje, iz člena 4(3) PEU in člena 288, tretji odstavek, PDEU izhaja, da med rokom za prenos direktive države članice, na katere je naslovljena, ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bila lahko resno ogrožena uresničitev cilja, ki ga določa ta direktiva [12].

35. Po mojem mnenju iz načel sodne prakse, navedenih v točkah zgoraj, izhaja, da se pritožnice v postopku v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem ne morejo sklicevati na Direktivo 2014/59 kot tako za uveljavljanje neskladnosti portugalske ureditve o sanaciji in reševanju kreditnih institucij, kot je veljala ob sprejetju ukrepa za reševanje banke BES, in sicer pred iztekom roka za prenos same direktive, in to kljub temu, da je bila z uredbo-zakonom št. 114-A/2014 ta direktiva delno prenesena v portugalsko pravo pred iztekom tega roka.

36. Kot izhaja iz točke 34 zgoraj, se je namreč pred iztekom tega roka za prenos država članica morala vzdržati sprejemanja predpisov, ki bi lahko resno ogrozili uresničitev cilja, ki ga določa Direktiva. Zato je treba samo na podlagi te obveznosti, z vidika parametrov, ki bodo podrobneje pojasnjeni v nadaljevanju v točki 55 in naslednjih, oceniti, ali je bila z Direktivo 2014/59 skladna tedaj veljavna nacionalna zakonodaja, s katero je zadevna država članica delno prenesla to direktivo, kar je, kot izhaja iz točke32 zgoraj, nedvomno imela pravico storiti.

37. Menim, da te ugotovitve ne izpodbija sodna praksa, na katero se sklicuje Massa Insolvente, iz katere izhaja, da se lahko šteje, da direktiva ne velja samo za nacionalne določbe, katerih izrecen namen je prenos te direktive, ampak *od datuma začetka veljavnosti* te direktive tudi za nacionalne določbe, ki so obstajale prej in ki bi lahko zagotovile skladnost nacionalnega prava z njo [13].

38. Dejansko okoliščina, da lahko nekatere predhodne nacionalne določbe zagotavljajo skladnost nacionalnega prava z direktivo in se torej lahko šteje, da spadajo na področje uporabe te direktive in s tem prava Unije, ne pomeni nujno, da morajo države članice v celoti zagotavljati skladnost nacionalnega prava s to direktivo pred iztekom roka za prenos in da torej obveznosti, ki jih imajo, presegajo obveznost opustitve, ki jo priznava sodna praksa iz točke 34 zgoraj. Menim, da ta okoliščina sama po sebi ne pomeni niti, da se lahko posamezniki, v nasprotju s tem, kar je določeno v sodni praksi iz točke 33 zgoraj, sklicujejo na to direktivo pri nacionalnih sodiščih v postopku, ki se je začel pred iztekom zgoraj navedenega roka za prenos direktive.

[10] Glej sodbo z dne 17. januarja 2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, točka 25 in navedena sodna praksa).

[11] Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi BP in drugi (C-234/18, EU:C:2019:920, točka 45).

[12] Sodba Inter-Environnement Wallonie, točka 45, ter med drugim sodbi z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 78), in nazadnje z dne 11. februarja 2021, M.V. in drugi (veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju) (C-760/18, EU:C:2021:113, točka 73 in navedena sodna praksa).

[13] Sodbe z dne 7. septembra 2006, Cordero Alonso (C-81/05, EU:C:2006:529, točka 29); z dne 21. julija 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, točka 70), in z dne 23. aprila 2009, VTB-VAB in Galatea (C-261/07 in C-299/07, EU:C:2009:244, točka 35).

2. Možnost uporabe Listine

39. Glede možnosti uporabe člena 17 Listine, ki ga je omenilo predložitveno sodišče v prvem delu vprašanja za predhodno odločanje, je treba spomniti, da se v skladu s členom 51(1) Listine njene določbe uporabljajo za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije [14].

40. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je namreč razvidno, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh primerih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih primerih. S tega vidika je Sodišče že opozorilo, da glede na Listino ne more presojati nacionalne ureditve, ki ne spada v okvir prava Unije [15].

41. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je za to, da bi se ugotovilo, ali se nacionalna ureditev nanaša na izvajanje prava Unije v smislu člena 51 Listine, treba poleg drugih elementov preveriti, ali je cilj zadevne nacionalne ureditve izvajanje določbe prava Unije, kakšna je narava te ureditve, in ali sledi ciljem, ki jih pravo Unije ne zajema, tudi če lahko nanj vpliva posredno, ter ali obstaja posebna ureditev prava Unije na tem področju ali pa taka, ki lahko nanj vpliva [16].

42. Zato je treba preveriti, ali se lahko šteje, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe prava Unije.

43. Glede tega zlasti ugotavljam, da je uredba-zakon št. 114-A/2014 nedvomno ukrep za izvajanje prava Unije. Dejansko je bila z njo, kot je ugotovljeno v točki 27 zgoraj, eksplicitno – čeprav delno in pred iztekom roka za prenos – prenesena Direktiva 2014/59 v portugalsko pravo.

44. Glede na pojasnila iz točke 26 zgoraj je portugalska vlada poleg tega menila, da predhodna zakonodaja, navedena v uredbi-zakonu št. 31-A/2012, kot je bila spremenjena z uredbo-zakonom iz leta 2014, kot taka ni ukrep za izvajanje prava Unije.

45. Vendar glede tega po eni strani ugotavljam, da je sama portugalska vlada pojasnila, da je zakonodaja iz leta 2012 sledila istemu temeljnemu cilj kot Direktiva 2014/59, čeprav na nekoliko drugačen način. Ta zakonodaja je bila namreč – portugalski zakonodajalec jo je sprejel glede na pripravljalna dela navedene direktive – v pričakovanju potrditve Direktive 2014/59 sprejeta pred uvedbo zakonskih ukrepov o sanaciji in reševanju kreditnih institucij v portugalsko pravo, da bi se preprečila ponovitev hudega oškodovanja javnosti in posameznikov zaradi finančne krize.

46. Po drugi strani je portugalska vlada pojasnila, da je bil namen sprejetja uredbe-zakona št. 31-A/2012 izvajanje in spoštovanje obveznosti, ki jih je Portugalska republika sprejela v memorandumu o soglasju o pogojih ekonomske politike z dne 17. maja 2011, sklenjenem med Portugalsko republiko ter Komisijo, Evropsko centralno banko in Mednarodnim denarnim skladom.

[14] Glej sodbi z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi (C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 32 in navedena sodna praksa), in z dne 14. januarja 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo in Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, točka 30 in navedena sodna praksa).

[15] Sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19 in navedena sodna praksa), in z dne 6. marca 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, točka 21), ter sklep z dne 7. septembra 2017, Demarchi Gino in Garavaldi (C-177/17 in C-178/17, EU:C:2017:656, točka 18).

[16] Sodbi z dne 6. marca 2014, Siragusa (C-206/13 (EU:C:2014:126, točka 25 in navedena sodna praksa), in z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi (C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 37), ter sklep z dne 7. septembra 2017, Demarchi Gino in Garavaldi (C-177/17 in C-178/17, EU:C:2017:656, točka 20).

47. Ta memorandum o soglasju temelji na členu 3(5) Uredbe Sveta (EU) št. 407/2010 z dne 11. maja 2010 o vzpostavitvi Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo [17], ki temelji na členu 122(2) PDEU [18]. Ta memorandum je poleg tega predviden v Sklepu Sveta 2011/344/EU z dne 30. maja 2011 o finančni pomoči Unije Portugalski [19].

48. Glede tega je treba poudariti, da je Sodišče že imelo priložnost ugotoviti, da ukrepi, ki jih sprejme država članica za izvajanje obveznosti, sprejetih z memorandumom o soglasju, ki je del prava Unije, spadajo na področje uporabe prava Unije v skladu s členom 51(1) Listine [20].

49. Po mojem mnenju torej iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da nacionalna zakonodaja v obravnavani zadevi spada na področju uporabe prava Unije in da se zato v postopku v glavni stvari uporabljajo določbe Listine.

3. Predlog glede uporabe prava Unije

50. Po mojem mnenju je treba glede na zgoraj navedeno šteti, da se pritožnice v postopku v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem ne morejo sklicevati na Direktivo 2014/59 kot tako za uveljavljanje neskladnosti portugalske ureditve o sanaciji in reševanju kreditnih institucij, kakršna je bila ob sprejetju ukrepa o reševanju banke BES. Zato menim, da na drugi del prvega vprašanja ni treba odgovoriti.

51. Skladnost nacionalne zakonodaje, kakršna je ta, ki se uporablja v obravnavanem postopku v glavni stvari, z Direktivo 2014/59 bo treba preveriti na podlagi standarda, ki ga je Sodišče razvilo v sodni praksi iz zgoraj navedene sodbe Inter-Environnement Wallonie, v skladu s katero je treba preveriti, ali lahko tak predpis „resno ogrozi uresničitev cilja, ki ga določa“ ta direktiva. To vprašanje je predmet drugega vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je po mojem mnenju treba analizirati najprej. Nato bom analiziral skladnost take nacionalne zakonodaje s členom 17 Listine, kot se zahteva v prvem delu prvega vprašanja za predhodno odločanje.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na Direktivo 2014/59

52. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali lahko glede na sodno prakso Sodišča iz sodbe Inter-Environnement Wallonie nacionalna zakonodaja s področja reševanja kreditnih institucij, kakršna je ta v RGICSF v različici, ki se je uporabljala za reševanje banke BES, ki delno prenaša Direktivo 2014/59/EU, v okviru izvajanja ukrepa za reševanje resno ogrozi uresničitev cilja, ki ga določa zadevna direktiva, zlasti njeni členi 36, 73 in 74.

53. To vprašanje za predhodno odločanje je treba razlagati ob upoštevanju zahtev iz Direktive 2014/59, ki z navedeno nacionalno zakonodajo niso bile prenesene v ureditev reševanja kreditnih institucij, in sicer zahtev, ki se nanašajo na elemente iz točk od a) do d) prvega vprašanja za

17 UL 2010, L 118, str. 1.

18 Glede tega glej sodbo z dne 8. novembra 2016, Dowling in drugi (C-41/15, EU:C:2016:836, točka 8).

19 UL 2011, L 159, str. 88.

20 Glej po analogiji sodbo z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točke od 32 do 35 in od 45 do 48). Glede uporabe Listine z vidika člena 51 Listine v okoliščinah, ki se nanašajo na ukrepe, ki jih je sprejela Portugalska republika v okviru obveznosti, prevzetih v skladu z zakonodajo iz točke 47, glej točke od 43 do 53 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395), ki jih je Sodišče implicitno potrdilo v zadevni sodbi z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

predhodno odločanje. Te zahteve se nanašajo na izvedbo razumnega, preudarnega in realnega vrednotenja sredstev in obveznosti kreditne institucije, za katero je veljal ukrep za reševanje, pred sprejetjem tega ukrepa [točka a)]; na plačilo morebitnega nadomestila na podlagi tega vrednotenja instituciji v postopku reševanja oziroma po potrebi imetnikom delnic ali drugih listin o lastništvu [točka b)]; na izrecno določitev načela „*no creditor worse off*“ za delničarje institucije v postopku reševanja [točka c)]; in na izvedbo vrednotenja, neodvisnega od tistega iz točke a), katerega cilj bi bil ugotoviti, ali bi bili delničarji in upniki obravnavani ugodneje, če bi bil proti kreditni instituciji, ki je v postopku reševanja, uveden redni postopek zaradi insolventnosti [točka d)].

54. Za odgovor na to vprašanje za predhodno odločanje je treba najprej pojasniti obseg obveznosti opustitve, priznane v sodni praksi iz zgoraj navedene sodbe Inter-Environnement Wallonie, ki jo navaja predložitveno sodišče.

1. Obseg obveznosti opustitve, ki velja za države članice na podlagi sodbe Inter-Environnement Wallonie

55. Glede tega, kot je že navedeno v točki 34 zgoraj, iz člena 4(3) PEU in člena 288, tretji odstavek, PDEU izhaja, da med rokom za prenos direktive države članice, na katere je naslovljena, ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bila lahko resno ogrožena uresničitev cilja, ki ga določa Direktiva.

56. Iz sodne prakse izhaja, da je treba to obveznost opustitve razumeti tako, da se nanaša na vse splošne ali posebne ukrepe, ki bi lahko povzročali podoben učinek ogrožanja [21]. Glede tega ni pomembno, ali so take določbe nacionalnega prava, ki so bile sprejete po začetku veljavnosti zadevne direktive, namenjene prenosu te direktive ali ne [22].

57. Sodišče je pojasnilo tudi, da ta obveznost opustitve sprejetja določb velja za vse organe zadevnih držav članic, skupaj z nacionalnimi sodišči. Iz tega izhaja, da sodišča držav članic tako od datuma, ko je direktiva začela veljati, ne smejo razlagati notranjega prava tako, da bi to po izteku roka za prenos lahko resno ogrozilo uresničitev cilja te direktive [23].

58. Načeloma mora nacionalno sodišče presoditi, ali nacionalne določbe, katerih zakonitost mora preveriti, lahko resno ogrozijo uresničitev cilja, ki ga določa direktiva [24].

59. Če pa iz spisa izhajajo vsi elementi, ki omogočajo to presojo, lahko Sodišče samo ugotovi, ali nacionalna zakonodaja ali ukrep, ki je predmet predloga za sprejetje prehodne odločbe, ki ga je v določeni zadevi predložilo predložitveno sodišče, lahko resno ogrozi uresničitev cilja, ki ga določa direktiva, ki se obravnava v taki zadevi.

[21] Glej sodbi z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 78), in z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 57).

[22] Glej sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 121); z dne 22. novembra 2005, Werner Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, točka 68), in z dne 27. oktobra 2016, Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, točka 31).

[23] Sodbi z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 123), in z dne 23. aprila 2009, VTB-VAB in Galatea (C-261/07 in C-299/07, EU:C:2009:244, točka 39 in navedena sodna praksa).

[24] Sodba Inter-Environnement Wallonie, točka 46, in sodba Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 80), ter v istem smislu glede prehodnega obdobja, sodba z dne 10. novembra 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, točki 42 in 43).

60. Tako je na primer v sodbi ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265) Sodišče ugotovilo, da bi lahko nacionalni ukrep, sprejet med rokom za prenos upoštevne direktive v zadevi, v kateri se je za stroje, označene z oznako CE, uporabljal postopek prehodne odobritve, ogrozil uresničitev cilja, ki ga določa navedena direktiva [25].

61. V sodbi Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348) pa je Sodišče menilo, da zgolj poseben ukrep, in sicer, da se sprejme odločba o izdaji okoljskega dovoljenja za gradnjo in delovanje industrijskega obrata, sam po sebi ne more resno ogroziti uresničitve cilja, ki ga določa direktiva, ki se je obravnavala v zadevi [26].

62. V istem smislu je v sodbi Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (C-104/14, EU:C:2015:125) Sodišče menilo, da glede na vsebino same direktive, obravnavane v zadevi, ni mogoče šteti, da lahko zakonodajni akt, sprejet med rokom za prenos te direktive, ki je v škodo upnika države spremenil obresti od terjatve, ki je izhajala iz izvajanja pogodbe, sklenjene pred določenim datumom, resno ogrozi uresničitev cilja, ki ga določa ta direktiva [27].

63. Sodišče je tudi v sodbi z dne 27. oktobra 2016, Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818), izključilo, da bi v zadevi mnenje, ki ga je sprejelo bolgarsko kasacijsko sodišče med rokom za prenos direktive, ki se je obravnavala v zadevi, lahko pomenilo ukrep za razlaganje nacionalnega prava, ki bi lahko resno ogrozil uresničitev cilja, ki ga določa direktiva [28].

64. Sodišče je v svoji sodni praksi tudi navedlo elemente in parametre, ki jih je treba upoštevati v presoji, ki se opravi za ugotovitev, ali se lahko šteje, da bi lahko nacionalna zakonodaja ali ukrep resno ogrozila uresničitev cilja, ki ga določa neka direktiva.

65. Sodišče je tako pojasnilo, da mora tako preverjanje temeljiti na splošni presoji ob upoštevanju celote politik in ukrepov, ki so bili sprejeti na zadevnem nacionalnem ozemlju, tako da samo en določen ukrep ne more sam po sebi resno ogroziti uresničitve cilja, ki ga določa neka direktiva [29].

66. Poleg tega je treba pri tej presoji še posebej preučiti, ali zadevne določbe pomenijo popoln prenos zadevne direktive, in preiskati konkretne učinke uporabe teh določb, ki niso v skladu z direktivo, ter njihovo časovno veljavnost [30].

67. Obratno je mogoče upoštevati tudi možnost države članice, da sprejme začasne določbe ali da direktivo izvede v več fazah. V teh primerih neskladnost začasnih nacionalnih določb z direktivo ali neobstoj prenosa določenih določb direktive ne bi nujno ogrozila uresničitve cilja, ki ga določa [31].

[25] Glej točke od 56 do 59 navedene sodbe. Za še en primer, ko se je štelo, da bi lahko nacionalna zakonodaja resno ogrozila uresničitev cilja, ki ga določa direktiva, upoštevni z zadevi, glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2021:619, zlasti točko 99), kjer je generalna pravobranilka menila, da bi lahko obravnavana češka zakonodaja resno ogrozila cilj, ki ga določa direktiva.

[26] Glej točko 83 te sodbe.

[27] Glej točko 32 navedene sodbe. Za primer druge zadeve, v kateri je Sodišče izključilo, da bi lahko zakonodaja, sprejeta med rokom za prenos direktive, ki se je obravnavala v zadevi, lahko resno ogrozila cilj, ki ga določa direktiva, glej sodbo z dne 13. marca 2014, Jetair in BTW-eenheid BTWE Travel4you (C-599/12, EU:C:2014:144, točka 37).

[28] Glej točke od 28 do 36 in izrek sodbe.

[29] Glej sodbo z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točke od 81 do 83).

[30] Glej v tem smislu sodbo Inter-Environnement Wallonie, točka 47.

[31] Glej v tem smislu sodbo Inter-Environnement Wallonie, točka 49.

2. Resno ogrožanje uresničitve cilja, ki ga določa Direktiva 2014/59

68. Na podlagi usmeritev sodne prakse iz zgoraj navedenih točk je treba – za odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje – preveriti, ali lahko zgoraj navedena nacionalna zakonodaja zaradi tega, ker nekatere posebne zahteve iz Direktive 2014/59, ki jih predložitveno sodišče navaja v točkah od a) do d) prvega vprašanja za predhodno odločanje, niso bile prenesene, resno ogrozi uresničitev cilja, ki ga določa navedena direktiva.

69. Glede tega je treba ugotoviti, prvič, kateri je „cilj, ki ga določa“ Direktiva 2014/59, katerega uresničitev bi lahko ogrozila obravnavana nacionalna zakonodaja.

70. Kot so navedle različne strani pred Sodiščem, je treba ugotoviti, da iz branja uvodnih izjav in besedila Direktive 2014/59 izhaja, da ima Direktiva več ciljev; nekateri so splošni, drugi bolj specifični.

71. Glede splošnih ciljev iz branja uvodne izjave 1 te direktive izhaja, da je njen namen sprejeti potrebne instrumente „za preprečevanje insolventnosti ali, kadar se ta pojavi, za zmanjšanje negativnih posledic z ohranitvijo sistemsko pomembnih funkcij zadevne institucije“.

72. Organi za reševanje pri uporabi instrumentov za reševanje in izvajanju pooblastil za reševanje upoštevajo „cilje reševanja“, ki so določeni v členu 31(2) Direktive 2014/59 in so načeloma enako pomembni [32]. Ti cilji so zagotoviti kontinuiteto izvajanja kritičnih funkcij [33], izogniti se resnejšim negativnim vplivom na finančno stabilnost [34], zaščititi javna sredstva [35], zaščititi vlagatelje in investitorje [36] ter zaščititi kapital in sredstva strank [37].

73. Direktiva 2014/59 vsebuje tudi vrsto določb, ki imajo v okviru zgoraj navedenih splošnih ciljev posebne cilje. Nekatere določbe Direktive so zlasti namenjene zagotavljanju, da se instrumenti in pooblastila za reševanje izvajajo skladno s temeljnimi pravicami, ki jih zagotavlja Listina, in zlasti z lastninsko pravico, ki je zagotovljena v členu 17 Listine.

74. Dejansko, kot je navedeno v uvodni izjavi 13 Direktive 2014/59, lahko uporaba instrumentov in pooblastil za reševanje, določenih v tej direktivi, poseže v pravice delničarjev in upnikov [38]. Glede tega je v uvodni izjavi 50 te direktive navedeno, da poseganje v premoženjska upravičenja ne sme biti nesorazmerno.

75. Med določbami, ki imajo ta poseben cilj, so tudi tiste, ki jih je navedlo predložitveno sodišče v svojih vprašanjih za predhodno odločanje, in sicer določba iz člena 36, ki predpisuje izvedbo poštenega, preudarnega in realnega vrednotenja za namen reševanja, in določbe iz člena 73(a) in člena 74, ki po eni strani zagotavljajo obravnavo delničarjev in upnikov v skladu z načelom „*no creditor worse off*“ zlasti v primeru delnih prenosov pravic, sredstev in obveznosti subjekta, ki je

[32] Glej člen 31(3) Direktive 2014/59.

[33] Glede tega glej tudi uvodne izjave 5, 13, 45, 70, 72 in 90 Direktive 2014/59.

[34] Glede tega glej tudi uvodne izjave 3, 4, 11, 13, 14, 18, 24, 29, 40, 41, 45, 49, 63, 64, 67, 72, 83, 91, 92, 97, 99, 102, 108 in 132 Direktive 2014/59.

[35] Glede tega glej tudi uvodne izjave 16, 45, in 109 Direktive 2014/59.

[36] Glede tega glej tudi uvodne izjave 45, 55,71, 102, 110, 112, in 117 Direktive 2014/59.

[37] Glede tega glej tudi uvodni izjavi 45 in 65 Direktive 2014/59.

[38] Kot je izrecno navedeno v tej uvodni izjavi, na premoženjska upravičenja delničarjev vpliva zlasti pooblastilo organov, da lahko brez soglasja delničarjev na zasebnega kupca prenesejo delnice, del sredstev institucije ali vsa njena sredstva. Poleg tega lahko njihovo pooblastilo za odločanje, katere obveznosti se prenesejo iz propadajoče institucije, na podlagi ciljev zagotavljanja kontinuitete storitev in preprečevanja negativnih učinkov na finančno stabilnost vplivajo na enako obravnavo upnikov.

predmet reševanja, in po drugi določajo izvedbo naknadnega vrednotenja za vrednotenje razlik pri obravnavi delničarjev in upnikov v primeru, če bi bil za institucijo v postopku reševanja uveden običajen insolvenčni postopek.

76. Posebni cilj teh členov je zagotoviti, da se instrumenti in pooblastila za reševanje iz Direktive 2014/59 uporabljajo ob upoštevanju temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina, in zlasti lastninske pravice delničarjev in upnikov subjekta, ki je predmet reševanja, kar je obveznost, ki je, kot je pravilno ugotovila Komisija, državam članicam naložena že s členom 51(1) Listine.

77. Zato menim, da je treba to, ali lahko obravnavana nacionalna zakonodaja resno ogrozi uresničitev „cilja, ki ga določa“ ta direktiva, presoditi z vidika teh splošnih in posebnih ciljev, določenih v Direktivi 2014/59, s pojasnilom, da je vprašanje, ki se nanaša na varstvo lastninske pravice iz člena 17 Listine, posebej obravnavano v nadaljevanju v okviru analize prvega dela prvega vprašanja za predhodno odločanje.

78. S tega vidika je treba, drugič, preveriti, ali neobstoj posebnih zahtev, ki jih navaja to sodišče v točkah od a) do d) prvega vprašanja za predhodno odločanje, pomeni, da obravnavana nacionalna zakonodaja lahko resno ogrozi uresničitev „cilja, ki ga določa“ ta direktiva.

79. Glede tega (in tudi na splošno) ugotavljam, da iz predložitvene odločbe eksplicitno izhaja, da so bile s spremembami, sprejetimi med rokom za prenos Direktive 2015/59 z uredbo-zakonom št. 114-A/2014 z dne 1. avgusta 2014 v zakonodajo, ki je bila na Portugalskem sprejeta na področju sanacije in reševanja kreditnih institucij leta 2012 – in sicer zakonodajo, ki je, kot smo videli, obstajala pred sprejetjem Direktive 2014/59 – izvedene nekatere (vendar ne vse) določbe iz te direktive, ki so nacionalno zakonodajo približale ureditvi, predvideni v direktivi.

80. Že samo ta ugotovitev, tudi z vidika sodne prakse Sodišča, navedene v točkah od 60 do 67 zgoraj, v obravnavani zadevi težko upravičuje zaključek, da bi lahko zadevna nacionalna zakonodaja „resno ogrozila uresničitev cilja, ki ga določa“ direktiva. Dejansko, kot je ugotovila portugalska vlada, prenos nekaterih določb direktive – če ni sporno, da je bil ta prenos pravilen – ne more resno ogroziti uresničitve cilja, ki ga določa direktiva, ampak je namenjen prav uresničitvi tega cilja.

81. Poleg tega, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah od 55 do 57 zgoraj, je obveznost, ki jo imajo države članice do izteka roka za prenos direktive, obveznost, da ne sprejemajo ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničitev cilja, ki ga določa direktiva, in je torej negativna obveznost. Ta obveznost se po mojem mnenju težko krši s sprejemanjem zakonodaje, ki pravilno prenaša direktivo, čeprav samo delno.

82. Čeprav lahko navedeni preudarki že sami po sebi privedejo do negativnega odgovora na drugo vprašanje za predhodno odločanje, je primerno, da se podrobno analizirajo zahteve, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, katerih neobstoj bi lahko po njegovem mnenju resno ogrozil uresničitev cilja, ki ga določa Direktiva 2014/59.

3. Zahteve, katerih neobstoj bi lahko resno ogrozil uresničitev cilja, ki ga določa Direktiva 2014/59.

83. Predložitveno sodišče v *točki a)* svojega prvega vprašanja za predhodno odločanje poudarja zlasti, da obravnavana nacionalna zakonodaja, ki se je uporabljala ob reševanju banke BES, „ni določala izvedbe razumnega, preudarnega in realnega vrednotenja sredstev in obveznosti kreditne institucije, za katero je veljal ukrep za reševanje, pred sprejetjem tega ukrepa“.

84. Vendar glede tega ugotavljam, da je, kot je pravilno ugotovila Komisija, člen 145 H(4) RGICSF že v različici iz leta 2012 določal, da morajo biti sredstva, obveznosti, zunajbilančne postavke in upravljana sredstva zadevne kreditne institucije predmet vrednotenja, ki se nanaša na trenutek prenosa in ki ga v njenem imenu izvede neodvisna institucija, ki jo imenuje Banco de Portugal, v roku, ki ga ta določi. Sprememba te določbe iz leta 2014 je pomenila, da mora to vrednotenje vključevati tudi oceno ravni kritja kreditov vsakega razreda upnikov v skladu s prednostnim vrstnim redom, določenim v zakonu, v primeru likvidacije kreditne institucije tik pred izvedbo ukrepa za reševanje.

85. Čeprav drugače od določb člena 36(1) Direktive 2014/59 ta določba ne navaja, da mora biti vrednotenje „pošteno, preudarno in realno“, je videti – ob pridržku potrditve s strani predložitvenega sodišča – da se ubeseditev in okvir, v katerega je umeščena, nanašajo na uporabo računovodskih parametrov, ki vključujejo ta merila, ki bi jih v vsakem primeru morala uporabiti imenovana neodvisna institucija pri izvedbi vrednotenja.

86. V teh okoliščinah menim, da okoliščina, ki jo navaja predložitveno sodišče v točki a) prvega vprašanja za predhodno odločanje, ne omogoča ugotovitve, da bi lahko obravnavana nacionalna zakonodaja resno ogrozila uresničitev „cilja, ki ga določa“ Direktiva 2014/59.

87. Predložitveno sodišče tudi ugotavlja, in sicer v *točki b)* svojega prvega vprašanja za predhodno odločanje, da obravnavana nacionalna zakonodaja, ki se je uporabljala ob reševanju banke BES, „ni določala plačila morebitnega nadomestila na podlagi vrednotenja, navedenega v prejšnji točki (a), instituciji v postopku reševanja oziroma po potrebi imetnikom delnic ali drugih listin o lastništvu, in je namesto tega samo določala, da se morebitni preostanek prihodkov od prodaje premostitvene banke vrne prvotni kreditni instituciji ali v njeno stečajno maso“.

88. Glede tega je treba ugotoviti, da sta že v prvotni različici iz leta 2012 odstavka 3 in 4 člena 145 I RGICSF določala, da je morebitni preostanek prihodkov od prodaje premoženja premostitvene banke, po vračilu zneskov, ki jih je posodil sklad za reševanje, in sredstev drugih jamstvenih skladov, namenjen prvotni kreditni instituciji ali njeni stečajni masi, če bi se znašla v likvidaciji.

89. Določitev tega pravila je s ciljem zagotoviti „ekonomsko nevtralnost“ ukrepa za reševanje omogočala, da se prvotni kreditni instituciji (ali njeni stečajni masi) ne odvzame zneska od prodaje premoženja premostitvene banke po vračilu zneskov, ki so jih posodili različni skladi. Namen te določbe je torej varovati delničarje in upnike prvotne institucije.

90. Poleg tega, kot je ugotovila Komisija, na znesek od te prodaje nedvomno pozitivno vplivajo različni ukrepi, sprejeti v okviru ukrepa za reševanje za ustanovitev premostitvene banke, kot so ločitev te premostitvene banke od „toksičnih sredstev“, ki so ostala v subjektu, ki je predmet reševanja, drugi ukrepi sanacije, ukrepi pomoči s strani različnih skladov, ter dejstvo, da lahko prodaja premostitvene banke poteka urejeno. Vsi ti elementi lahko v interesu delničarjev in upnikov prvotne institucije povečajo vrednost morebitnega presežka sredstev, pridobljenih s prodajo premostitvene banke.

91. V tem okviru ob upoštevanju preudarkov, navedenih v nadaljevanju v točki 131 in naslednjih glede spoštovanja člena 17 Listine, menim, da čeprav obravnavana nacionalna zakonodaja ne ustreza popolnoma določbam Direktive 2014/59, ki, kot je navedlo predložitveno sodišče, določa

plačilo „morebitnega nadomestila“ [39], nikakor ni mogoče zaključiti, da bi lahko ta zakonodaja resno ogrozila uresničitev cilja, ki ga določa zgoraj navedena Direktiva 2014/59.

92. Predložitveno sodišče v *točki c)* prvega vprašanja za predhodno odločanje ugotavlja tudi, da obravnavana nacionalna zakonodaja, ki se je uporabljala ob reševanju banke BES, „ni določala, da imajo delničarji institucije v postopku reševanja pravico prejeti znesek, ki ni nižji od zneska, [ki] bi ga prejeli, če bi se institucija likvidirala v celoti v okviru rednega insolvenčnega postopka, to shemo zaščitnega ukrepa pa je določila za upnike, katerih krediti niso bili preneseni“.

93. Z drugimi besedami, predložitveno sodišče poudarja, da v obravnavani veljavni nacionalni zakonodaji ni bilo izrecno predvideno načelo „*no creditor worse off*“ v korist delničarjev.

94. Vendar po mojem mnenju ta neobstoj ne more sam po sebi resno ogroziti uresničitve cilja, ki ga določa Direktiva 2014/59 v smislu sodne prakse iz sodbe Inter-Environnement Wallonie, in to zlasti v okoliščinah, kot je ugotovila Komisija, ko portugalska pravna ureditev upošteva položaj in interese delničarjev zadevne kreditne institucije ter njihove interese v okviru postopkov reševanja, ki so bili določeni z uporabo obravnavane nacionalne zakonodaje.

95. Glede tega je dejansko treba, prvič, ugotoviti, da je člen 145 B(1)(a) v različici, kot je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 114-A/2014, določal, da pri uporabi ukrepov za reševanje „delničarji institucije v postopku reševanja prvi prevzamejo izgube“. Ta določba je torej izražala načelo, določeno v členu 34(1)(a) Direktive 2014/59, ki je splošno načelo prava družb in stečajnega prava.

96. Drugič, nacionalna zakonodaja s področja sanacije in reševanja kreditnih institucij je, kot izhaja iz točk od 88 do 90 zgoraj, vsebovala določbe za varstvo interesov delničarjev, kot je člen 145 I(4) RGICSF.

97. Tretjič, kot je razložila Banco de Portugal, je nacionalna zakonodaja delničarjem vsekakor omogočala, da vložijo odškodninsko tožbo zoper državo, če uspejo dokazati, da so se zaradi ukrepa za reševanje znašli v manj ugodnem položaju, kot bi bili v primeru likvidacije.

98. V teh okoliščinah menim, da niti okoliščina, ki jo navaja predložitveno sodišče v točki c) prvega vprašanja za predhodno odločanje, ne omogoča, da bi lahko šteli, da bi lahko obravnavana nacionalna zakonodaja „resno ogrozila uresničitev cilja, ki ga določa“ Direktiva 2014/59.

99. Predložitveno sodišče nazadnje v *točki d)* prvega vprašanja za predhodno odločanje pravi, da obravnavana nacionalna zakonodaja, ki se je uporabljala ob reševanju banke BES, „ni določala vrednotenja, ki bi se razlikovalo od navedenega v točki (a) in katerega cilj bi bil ugotoviti, ali bi bili delničarji in upniki obravnavani ugodneje, če bi bil proti kreditni instituciji, ki je v postopku reševanja, uveden redni postopek zaradi insolventnosti“.

100. Vendar je treba glede tega poudariti, kot je bilo ugotovljeno že v točki 84 zgoraj, da je člen 145 H(4) GDICSF, kot je bil spremenjen leta 2014, določal, da mora to neodvisno vrednotenje, ki ga opravi neodvisna institucija, ki jo imenuje Banco de Portugal, vključevati tudi oceno, ki se nanaša na čas prenosa, ravni kritja kreditov vsakega razreda upnikov v skladu

[39] Glej zlasti člen 36(4)(e) in člen 40(4) Direktive 2014/59. Glede tega je treba ugotoviti, da je narava tega nadomestila med strankami sporna. Družbi Massa insolvente ter BPC Lux 2 in drugi trdijo, da bi moralo biti to nadomestilo kompenzacija, medtem ko Banco de Portugal in portugalska vlada menita, da je njegov namen samo zagotoviti nevtralnost ukrepa za reševanje za premostitveno banko in za mehanizem financiranja reševanja, če bi se izkazalo, da je vrednost prenesenega premoženja višja od prvotne ocene, na podlagi katere so bile določene kapitalske potrebe premostitvene banke.

s prednostnim vrstnim redom, določenim v zakonu, v primeru likvidacije kreditne institucije tik pred izvedbo ukrepa za reševanje. To oceno je bilo treba opraviti ob upoštevanju načela „*no creditor worse off*“, ki je v členu 145 B(1)(c) RGICSF določen (izključno) v korist upnikov. Kot je ugotovila Komisija, je to vrednotenje večinoma ustrezalo vrednotenju, določenemu v členu 74 Direktive 2014/59.

101. Drugače od člena 74 Direktive 2014/59 nacionalna določba ne predpisuje, da bi morali biti vrednotenji (vrednotenje iz točke a) in vrednotenje iz točke d) prvega vprašanja za predhodno odločanje, ki ustrezata vrednotenjem iz členov 36 oziroma 74 Direktive 2014/59) različni. Vendar nacionalna zakonodaja ni prepovedovala ločene izvedbe, kar se zdi, da se je zgodilo v obravnavani zadevi, v kateri sta dve različni revizijski hiši opravili dve ločeni vrednotenji.

102. V tem okviru menim, da niti okoliščina, ki jo navaja predložitveno sodišče v točki d) prvega vprašanja za predhodno odločanje, ne omogoča, da bi lahko šteli, da bi lahko obravnavana nacionalna zakonodaja resno ogrozila uresničitev „cilja, ki ga določa“ Direktiva 2014/59.

103. Iz zgoraj navedenega po mojem mnenju izhaja, da zakonodaja, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki se uporablja za reševanje banke BES, ne ogroža resno uresničitve cilja, ki ga določa Direktiva 2014/59.

C. Prvi del prvega vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanaša na člen 17 Listine

104. Predložitveno sodišče s prvim delom prvega vprašanja za predhodno odločanje Sodišče sprašuje, ali je treba člen 17 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji s področja reševanja kreditnih institucij, kakršna je ta, ki jo vsebuje RGICSF v različici, ki se je uporabljala za reševanje banke BES, ki ne določa izvedbe razumnega, preudarnega in realnega vrednotenja sredstev in obveznosti kreditne institucije, za katero je veljal ukrep za reševanje, pred sprejetjem tega ukrepa [točka a)]; ne določa plačila morebitnega nadomestila na podlagi tega vrednotenja instituciji v postopku reševanja oziroma po potrebi imetnikom delnic ali drugih listin o lastništvu [točka b)]; ne določa izrecno načela „*no creditor worse off*“ za delničarje institucije v postopku reševanja [točka c)]; in ne določa izvedbe vrednotenja, neodvisnega od tistega iz točke a), katerega cilj bi bil ugotoviti, ali bi bili delničarji in upniki obravnavani ugodneje, če bi bil proti kreditni instituciji, ki je v postopku reševanja, uveden redni postopek zaradi insolventnosti [točka d)].

105. Za odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je torej treba preučiti, ali člen 17 Listine, zlasti njegov odstavek 1, nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki jo vsebuje RGICSF v različici, ki se je uporabljala za reševanje banke BES. Za določitev obsega temeljne pravice do spoštovanja lastnine je treba z vidika člena 52(3) Listine upoštevati zlasti člen 1 Dodatnega protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), podpisani 4. novembra 1950 v Rimu, v katerem je ta pravica določena [40].

[40] Sodba z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točka 49 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 72).

106. V skladu s členom 17(1) Listine ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti, pri čemer se lastnina nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le ob pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, če je to potrebno zaradi splošnega interesa.

107. Glede tega je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lastninska pravica, ki jo zagotavlja ta določba, ni absolutna pravica, in da je lahko njeno izvajanje predmet omejitev, pod pogojem, da te omejitve dejansko ustrezajo ciljem v splošnem interesu, ki jih priznava Unija, in da glede na zastavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljene pravice [41].

108. Poleg tega je v zvezi s tem treba spomniti, da člen 52(1) Listine dopušča omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, priznanih z Listino, če so ta omejevanja predpisana z zakonom, če upoštevajo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin ter če so, ob upoštevanju načela sorazmernosti, potrebna in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebi po varstvu pravic in svoboščin drugih [42].

109. Zlasti je treba, prvič, ugotoviti, da ni sporno, da ukrepi, kakršni so ti, sprejeti v obravnavani zadevi, ki v okviru postopka sanacije in reševanja kreditne institucije določajo prenos premoženja s kreditne institucije na premostitveno institucijo, pomenijo omejitve, ki lahko ogrozijo lastninsko pravico v smislu člena 17(1) Listine delničarjev kreditne institucije in njenih upnikov, kot so imetniki obveznic, katerih terjatve se ne prenesejo na premostitveno institucijo.

110. Glede tega ugotavljam, da je imelo Sodišče že priložnost pojasniti, da se varstvo, ki ga zagotavlja ta določba, nanaša na pravice, ki imajo premoženjsko vrednost in iz katerih glede na zadevni pravni red izhaja pridobljen pravni položaj, ki imetniku teh pravic omogoča samostojno izvajanje teh pravic v njegovo korist [43]. Iz tega sledi, da se varstvo iz člena 17(1) Listine uporablja tudi za pravice, ki imajo premoženjsko vrednost in izhajajo iz imetništva delnic ali obveznic, s katerimi se trguje na kapitalskih trgih.

111. Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, ki se nanaša na člen 1 Dodatnega protokola št. 1 k EKČP, poleg tega izhaja, da je treba za „premoženje“, ki je upravičeno do varstva, zagotovljenega z navedenim členom 1, šteti tako delnice [44] kot tudi obveznice, s katerimi se trguje na kapitalskih trgih [45].

112. Drugič, menim, da take omejitve načeloma spoštujejo bistveno vsebino lastninske pravice delničarjev in imetnikov obveznic kreditne institucije, ki je predmet ukrepov za reševanje.

41 Glej sodbe z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točki 69 in 70); z dne 16. julija 2020, Adusbef in Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, točka 85), in z dne 14. januarja 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo in Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, točka 53).

42 Sodbi z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točka 53), in z dne 16. julija 2020, Adusbef in Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, točka 86).

43 Glej sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 69).

44 V zvezi z delnicami v kreditni instituciji, ki je predmet odločitve o sanaciji in reševanju, glej zlasti ESČP, 19. novembra 2020, Project-trade d.o.o. proti Hrvaški (CE:ECHR:2020:1119JUD000192014, točka 75 in navedena sodna praksa). Glej tudi ESČP, 11. decembra 2018, Lekić proti Sloveniji (CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, točka 71 in navedena sodna praksa).

45 ESČP, 21. julija 2016, Mamatas in drugi proti Grčiji (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, točka 90).

113. Dejansko po eni strani ukrepi za reševanje, kakršni so ti, navedeni zgoraj v točki 109, po mojem mnenju ne povzročajo odvzema lastništva delnic ali obveznic, v ozkem smislu, ker ne zahtevajo prenosa lastnine, ki izhaja iz formalne razlastitve [46]. Torej niso poseg, ki bi ogrožal samo bistvo lastninske pravice [47].

114. Glede tega dodajam še, da je mogoče, da lahko v nekaterih primerih ukrepi za reševanje kreditnih institucij povzročijo dejanski odvzem lastnine [48] ali okoliščine, ki so primerljive s takim odvzemom [49]. Vendar odvzem lastnine sam po sebi ni kršitev temeljnih pravic, če so upoštevani pogoji iz člena 17(1) Listine v povezavi s členom 52(1) Listine [50].

115. Po drugi strani se ukrepi za sanacijo in reševanje, kakršen je ta, ki je bil sprejet za banko BES, uporabljajo za kreditno institucijo samo v primeru propada ali verjetnega propada te institucije [51]. Zato v takih okoliščinah izguba vrednosti blaga, ki lahko uživa zaščito iz člena 17(1) Listine – in sicer delnic in obveznic, s katerimi se lahko trguje na kapitalskih trgih – ki je izguba, ki lahko v nekaterih primerih doseže popolno zmanjšanje vrednosti, ni posledica teh ukrepov, ampak propada ali verjetnega propada kreditne institucije.

116. Dejansko ukrep za reševanje zmanjša le nominalno vrednost zadevnega lastniškega kapitala in dolžniških instrumentov, ker ta vrednost zaradi zgoraj navedenega propada ali verjetnega propada ne ustreza več njihovi realni vrednosti. Zmanjšanje vrednosti teh instrumentov je torej zgolj formalna. Z ekonomskega vidika naj bi položaj vlagateljev na splošno ostal načeloma nespremenjen: v najslabšem primeru niso, gledano v celoti, v nič slabšem položaju, kot bi bili, če ukrep za reševanje ne bi bil izveden [52].

117. Tretjič, ugotoviti je treba, da ni dvoma, da so v obravnavani zadevi omejitve lastninske pravice iz točke 109 zgoraj določene v zakonu v skladu tako s členom 17(1) kot s členom 52(1) Listine.

118. Četrtič, te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki ga Unija priznava v skladu s členom 52(1) Listine, in se lahko štejejo za določene v javno korist v skladu s členom 17(1) Listine v primeru odvzema lastnine.

[46] Glede tega, kot je navedel generalni pravobranilec H. Saugmandsgaard Øe v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2018:971, točka 156), iz sodne prakse ESČP izhaja, da tak odvzem obstaja v primeru prenosa lastništva, ki je posledica formalnega odvzema lastnine. Glej v tem smislu med drugim ESČP, 23. septembra 1982, Sporrong in Lönnroth proti Švedski (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, točki 62 in 63).

[47] Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 16. julija 2020, Adusbef in Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, točka 89).

[48] Glede tega glej na primer okoliščine iz točke 111 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Aeris Invest/EOR ter Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/EOR (C-874/19 P in C-934/19 P, EU:C:2021:563).

[49] To se lahko zgodi, kadar, čeprav tehnično ukrep ne povzroči (prisilnega) prenosa lastništva delnic ali terjatev, se njihova ekonomska vrednost tako zmanjša, da ta ukrep v bistvu pomeni odvzem lastnine. Glej ESČP, 7. novembra 2002, Olczak proti Poljski (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, točka 71).

[50] Glede kombinirane razlage teh dveh določb glej sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 89). Glede pogojev, ki jih mora spoštovati sporna zakonodaja, ki določa odvzem lastnine, da se lahko uskladi s tema dvema določbama Listine, ob upoštevanju zahtev iz sodne prakse ESČP glej sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaards Øeja v zadevi Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2018:971, točke od 164 do 166).

[51] Glede tega glej člen 32, zlasti odstavek 1(a), in uvodno izjavo 41 Direktive 2014/59. Glede zadevne portugalske zakonodaje glej člen 145 C RGICSF.

[52] Glej v tem smislu in po analogiji z položajem, v katerem se je ukrep za reševanje financiral z državno pomočjo, sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:102, točka 90).

119. Dejansko je Sodišče že imelo priložnost potrditi, da je cilj zagotovitve stabilnosti bančnega in finančnega sistema cilj splošnega interesa, ki ga Unija priznava, zlasti glede euroobmočja kot celote pa mu tudi sledi. To je zaradi osrednje vloge finančnih storitev v gospodarstvu Unije in zaradi tveganja, da se resne težave ene ali več bank hitro razširijo na druge banke, kar lahko povzroči prelivanje negativnih učinkov v druge sektorje gospodarstva in velike finančne izgube za vlagatelje v zadevnih bankah [53]. Ta pristop je tudi skladen s pristopom, ki ga ima ESČP v svoji ustaljeni sodni praksi [54].

120. Petič, preveriti je treba, ali so zgoraj navedene omejitve sorazmerne glede na uresničitev cilja, ki se mu sledi, kar zahteva preverjanje, ali so te omejitve potrebne za uresničitev cilja splošnega interesa, ki ga priznava Unija.

121. Glede tega je treba ugotoviti, ali si je nacionalni zakonodajalec prizadeval vzpostaviti „pravično ravnotežje med zahtevami v splošnem interesu skupnosti in obveznostmi glede varstva temeljnih pravic posameznika“, kar pomeni, da je treba preveriti obstoj „razumnega sorazmerja med uporabljenimi sredstvi in ciljem, zastavljenim z vsakim ukrepom, s katerim je osebi odvzeta njena lastnina“ [55].

122. Glede tega družba BPC Lux 2 in drugi ter družba Massa Insolvente trdijo, da nacionalna zakonodaja krši načelo sorazmernosti, ker v nasprotju z Direktivo 2014/59 ne določa uporabe načela „*no creditor worse off*“ v korist delničarjev, ampak samo v korist upnikov. Zlasti naj bi za zagotovitev sorazmernosti poseganja v lastninske pravice zakonodajalec Unije v Direktivi 2014/59 zagotovil, da oškodovani delničarji in upniki ne utrpijo večjih izgub od tistih, ki bi jih utrpeli, če bi bila kreditna institucija likvidirana v trenutku sprejetja odločitve o reševanju.

123. Te trditve so izražene v točkah c) in d) prvega vprašanja za predhodno odločanje, v katerih se predložitveno sodišče sprašuje glede skladnosti obravnavane nacionalne zakonodaje s členom 17 Listine, po eni strani zaradi odsotnosti načela „*no creditor worse off*“ za delničarje institucije, ki je predmet ukrepa za reševanje, in po drugi zaradi odsotnosti posebnega vrednotenja, s katerim bi se ugotovilo, ali bi bili delničarji in upniki obravnavani ugodneje, če bi bil proti kreditni instituciji, ki je v postopku reševanja, uveden redni postopek zaradi insolventnosti.

124. Glede tega ugotavljam zlasti, da je Sodišče že imelo priložnost ugotoviti, da imajo države članice ob upoštevanju gospodarskih okoliščin, v katerih se sprejemajo nacionalni ukrepi, široko polje proste presoje pri sprejemanju odločitev na gospodarskem področju ter da so te države v najboljšem položaju za določitev ukrepov, ki so primerni za uresničitev zastavljenega cilja [56], in sicer v obravnavanem primeru stabilnosti bančnega in finančnega sistema [57].

[53] Glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točke 71, 72 in 75). Glej tudi sodbo z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točka 91).

[54] Glej tudi ESČP z dne 7. novembra 2002, Olczak proti Poljski (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, točka 81); z dne 10. julija 2012, Grainger in drugi proti Združenemu Kraljestvu (CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, točki 39 in 42), in z dne 21. julija 2016, Mamatas in drugi proti Grčiji (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, točka 103).

[55] Glej zlasti ESČP z dne 23. septembra 1982, Sporrong in Lönnroth proti Švedski (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, točka 69); z dne 12. decembra 2002, Wittek proti Nemčiji (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, točka 53), in z dne 7. novembra 2002, Olczak proti Poljski (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, točka 74). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2018:971, točka 162).

[56] Glej sodbo z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točka 57). Glej tudi ESČP z dne 7. novembra 2002, Olczak proti Poljski (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, točka 77 in navedena sodna praksa).

[57] Glej ESČP z dne 7. novembra 2002, Olczak proti Poljski (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, točka 77 in navedena sodna praksa), in z dne 10. julija 2012, Grainger in drugi proti Združenemu Kraljestvu (CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, točka 36 in navedena sodna praksa).

125. Poleg tega je imelo Sodišče tudi priložnost pojasniti, da čeprav obstaja jasen javni interes za zagotovitev močnega in doslednega varstva vlagateljev po vsej Uniji, pa ni mogoče šteti, da ta interes v vseh okoliščinah prevlada nad javnim interesom zagotovitve stabilnosti finančnega sistema [58].

126. Posebej glede delničarjev banke je Sodišče po eni strani ugotovilo, kot je navedeno že v točki 95 zgoraj, da v skladu s splošno ureditvijo, ki velja za položaj delničarjev v delniških družbah, ti v celoti nosijo tveganje svojih naložb do višine osnovnega kapitala teh družb, in po drugi strani, da bi bile, kot izhaja tudi iz točk 115 in 116 zgoraj, izgube delničarjev (pa tudi upnikov) bank v težavah v vsakem primeru enako velike ne glede na to, ali vzrok zanje temelji na odločbi o začetku stečajnega postopka ali na ukrepu za reševanje [59].

127. V tem okviru je treba ugotoviti, kot izhaja iz točk od 95 do 98 zgoraj, da je obravnavana nacionalna zakonodaja po eni strani vsebovala določbe, ki so upoštevale položaj delničarjev zadevne kreditne institucije in njihovih interesov v okviru postopkov reševanja, sprejetih z obravnavano nacionalno zakonodajo. Kot je navedeno v točkah od 88 do 90 zgoraj, je bila zlasti zgoraj navedena določba iz člena 145 I RGICSF namenjena varstvu interesov delničarjev in je s ciljem zagotoviti „ekonomsko nevtralnost“ ukrepa za reševanje omogočala, da se prvotni kreditni instituciji (ali njeni stečajni masi) ne odvzame zneska od prodaje premoženja premostitvene institucije po vračilu zneskov, posojenih iz različnih skladov.

128. Po drugi strani, kot je navedeno v točkah 100 in 101 zgoraj, ta zakonodaja določa tudi posebno vrednotenje, ki v veliki meri ustreza vrednotenju iz člena 74 Direktive 2014/59.

129. Iz tega sledi, da ta zakonodaja, brana tudi z vidika sodne prakse iz točk 125 in 126 zgoraj in načela iz točke 95 zgoraj, ne nalaga delničarjem kreditne institucije, ki propada (ali bo verjetno propadla), nesorazmernega in pretiranega bremena, in sicer ne glede na odsotnost – drugače kot Direktiva 2014/59 – izrecne določitve načela „*no creditor worse off*“ v korist delničarjev.

130. Zato je treba po mojem mnenju zaključiti, da ob upoštevanju cilja splošnega interesa, ki mu sledi obravnavana nacionalna zakonodaja – in sicer zagotoviti stabilnost bančnega in finančnega sistema ter preprečiti tveganja večjih negativnih posledic v primeru stečaja kreditnih institucij, ki propadajo, od posledic uporabe postopkov reševanja takih institucij – nacionalna zakonodaja ne določa nesorazmernega in nedopustnega posredovanja, ki posega v lastninsko pravico delničarjev, ukrepi, ki jih določa, pa se ne morejo šteti kot neutemeljeno omejevanje te pravice [60].

131. Šestič, predložitveno sodišče v točkah a) in b) svojega prvega vprašanja za predhodno odločanje navaja, da obravnavana nacionalna zakonodaja, ki se je uporabljala ob reševanju banke BES, v nasprotju z določbami Direktive 2014/59 [61] ni določala plačila morebitnega nadomestila na podlagi vrednotenja institucije v postopku reševanja, tej instituciji oziroma njenim delničarjem ali imetnikom drugih lastniških instrumentov. Kot sem že ugotovil, je ta zakonodaja določala, da je morebitni preostanek prihodkov od prodaje premoženja premostitvene institucije, po vračilu zneskov, posojenih iz sklada za reševanje, in sredstev drugih jamstvenih skladov, namenjen

[58] Glej sodbo z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točka 91).

[59] Glej v tem smislu in po analogiji z položajem, v katerem se je ukrep za reševanje financiral z državno pomočjo, sodbo z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točke od 73 do 75).

[60] Glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točka 74).

[61] Glej zlasti člen 36(4)(e) in člen 40(4) Direktive 2014/59.

prvotni kreditni instituciji ali njeni stečajni masi, če bi se znašla v likvidaciji. Družbi Massa Insolvente ter BPC 2 Lux in drugi trdijo, da ta določba ne izpolnjuje dveh pogojev iz točke 120, kar je v nasprotju s členom 17(1) Listine.

132. Glede tega člen 17(1), drugi stavek, Listine določa, da se lahko lastnina odvzame le v javno korist ter proti pravični in pravočasni odškodnini. Ta določba torej postavlja dva pogoja. Po eni strani plačilo „pravične odškodnine“ in po drugi, da je to plačilo „pravočasno“.

133. Predvsem glede prvega pogoja je v skladu s sodno prakso ESČP praviloma „pravična“ odškodnina, ki ustreza tržni vrednosti zadevnega premoženja; v določenih okoliščinah pa se lahko za ustrezno šteje tudi nadomestilo, ki je manjše od tržne vrednosti [62].

134. Pri omejevanju lastninske pravice, ki se nanaša na delnice ali kapitalske instrumente, kot so obveznice, ki jih je izdala banka, ki propada ali bo verjetno propadla, pa se za ustrezno šteje nadomestilo v višini likvidacijske vrednosti. To dejansko pomeni, da je od trenutka, ko so izpolnjeni pogoji za reševanje – torej zlasti, ko banka (verjetno) propade – primerna primerjava s hipotetičnim položajem likvidacije oziroma običajnega insolvenčnega postopka, ker bi bila brez javnega posredovanja edina alternativa insolventnost [63].

135. Sodišče je dejansko že potrdilo, da v primeru propada ali verjetnega propada banke izenačenje položaja delničarjev in upnikov te banke s hipotetičnim scenarijem likvidacije ne pomeni neupravičenega posega v njihovo lastninsko pravico [64].

136. Iz tega sledi, da zakonodaja, kakršna je obravnavana pred predložitvenim sodiščem, ki določa, da se prvotni kreditni instituciji ali v primeru likvidacije njeni stečajni masi dodeli morebitni preostanek izkupička od prodaje premoženja premostitvene institucije, po vračilu zneskov, posojenih iz sklada za reševanje, in sredstev drugih jamstvenih skladov, ne krši zahteve po plačilu „pravične odškodnine“ v skladu s členom 17(1) Listine.

137. Drugi pogoj, in sicer, da mora biti plačilo „pravočasno“, je treba glede na sodno prakso ESČP razlagati v smislu, da mora biti odškodnina izplačana v razumnem roku [65].

138. Razumnost roka se obravnava glede na zgoraj navedeno primerjavo položaja delničarjev in upnikov banke, ki propada (ali bi lahko propadla), s hipotetičnim položajem v primeru likvidacije te banke. Delničarji in upniki banke v tem položaju bi prejeli samo plačilo zneskov, do katerih bi imeli pravico po likvidaciji banke v okviru postopka zaradi insolventnosti.

139. Kot pa je ugotovila Komisija, ni redko, da se v okviru postopkov zaradi insolventnosti kreditnih institucij morebitna plačila iz likvidacije sredstev zadevne institucije izvedejo šele več let ali desetletij pozneje. Zato morebitno plačilo iz naslova preostanka izkupička od prodaje premoženja premostitvene institucije, določeno v obravnavani nacionalni zakonodaji, načeloma ni izvedeno pozneje kakor plačila iz naslova likvidacije, ampak se običajno zgodi prej. Iz tega sledi, da ta zakonodaja v vsakem primeru ne krši niti drugega pogoja iz točke 131.

62 Glej glede tega med drugim ESČP z dne 25. marca 1999, Papachelas proti Grčiji (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, točka 48).

63 Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Aeris Invest/EOR ter Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/EOR (C-874/19 P in C-934/19 P, EU:C:2021:563, točki 113 in 115).

64 Glej v tem smislu sodbi z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točki 78 in 79), in z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točki 73 in 74). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Aeris Invest/EOR ter Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/EOR (C-874/19 P in C-934/19 P, EU:C:2021:563, točka 118).

65 Glej zlasti ESČP z dne 21. februarja 1997, Guillemin proti Franciji (CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, točka 54).

140. Za zaključek, iz zgoraj navedenega po mojem mnenju izhaja, da je treba člen 17(1) Listine razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki se uporablja za reševanje banke BES.

IV. Predlog

141. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Tribunal Supremo Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska), odgovori:

1. Nacionalna zakonodaja s področja reševanja kreditnih institucij, sprejeta pred začetkom veljavnosti Direktive 2014/59/EU z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij in spremenjena pred iztekom roka za prenos te direktive, ki kljub prenosu nekateri določb navedene direktive ni prenesla njenih določb, ki se nanašajo na:

   – prvič, izvedbo razumnega, preudarnega in realnega vrednotenja sredstev in obveznosti kreditne institucije, za katero je veljal ukrep za reševanje, pred sprejetjem tega ukrepa;

   – drugič, plačilo morebitnega nadomestila na podlagi vrednotenja instituciji v postopku reševanja oziroma po potrebi imetnikom delnic ali drugih lastniških instrumentov;

   – tretjič, eksplicitno določitev, da imajo delničarji institucije v postopku reševanja pravico prejeti znesek, ki ni nižji od zneska, za katerega se šteje, da bi ga prejeli, če bi se institucija likvidirala v celoti v okviru rednega postopka zaradi insolventnosti, to shemo zaščitnega ukrepa pa je določala za upnike, katerih krediti niso bili preneseni;

   – in četrtič, na vrednotenje, ki bi bilo izvedeno neodvisno in katerega cilj bi bil ugotoviti, ali bi bili delničarji in upniki obravnavani ugodneje, če bi bil proti kreditni instituciji v postopku reševanja uveden redni postopek zaradi insolventnosti;

   ne ogroža resno uresničitve cilja, ki ga določa Direktiva 2014/59.

2. Člen 17(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotuje taki nacionalni zakonodaji.