Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 14. listopada 2021.[1]

Predmet 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
protiv
Banco de Portugal,
Banco Espírito Santo SA,
Novo Banco SA

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2014/59/EU – Restrukturiranje i sanacija kreditnih institucija i investicijskih društava – Članci 36., 73. i 74. – Djelomično prenošenje Direktive prije

[1] Izvorni jezik: talijanski

isteka roka za prenošenje – Sanacija kreditne institucije – Postupanje prema dioničarima i vjerovnicima – Načelo ‚*no creditor worse off*' – Članak 17. Povelje"

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal), odnosi se na tumačenje Direktive 2014/59/EU od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava[2], kao i članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kojom se propisuje zaštita prava vlasništva.

2. Taj je zahtjev upućen u okviru tužbe koju je nekoliko dioničara i imatelja podređenih obveznica društva Banco Espírito Santo (u daljnjem tekstu: BES) podnijelo portugalskim upravnim sudovima i kojom su tražili poništenje odluke o sanaciji BES-a koju je 2014. donio Banco de Portugal.

3. Posebnost ovog predmeta jest činjenica da je navedena odluka donesena u skladu s nacionalnim propisom o sanaciji kreditnih institucija koji je uveden u portugalsko pravo puno prije nego što je donesena Direktiva 2014/59, ali je izmijenjen aktom kojim je ta direktiva samo djelomično prenesena prije isteka roka za njezino prenošenje.

4. Sud koji je uputio zahtjev u tim se okolnostima pita je li nacionalni propis na temelju kojeg je donesena odluka o sanaciji BES-a u skladu s Direktivom 2014/59 i člankom 17. Povelje, s obzirom na to da nije prenesen čitav niz zahtjeva propisanih tom direktivom. Taj sud također se pita može li taj propis, u kontekstu primjene mjere sanacije, primjenom standarda koji se temelji na sudskoj praksi proizašloj iz presude od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628; u daljnjem tekstu: presuda Inter-Environnement Wallonie) vezano uz obveze koje države članice imaju tijekom roka za prenošenje određene direktive, ozbiljno ugroziti rezultat predviđen Direktivom 2014/59.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Člankom 34. Direktive 2014/59, naslovljenim „Opća načela sanacije", propisuje se sljedeće:

„1. Države članice osiguravaju da sanacijska tijela, kod primjene instrumenata sanacije i izvršavanja sanacijskih ovlasti, poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da se mjere sanacije poduzimaju u skladu sa sljedećim načelima:

(a) dioničari institucije u sanaciji snose prv[i] gubitke;

(b) vjerovnici institucije u sanaciji snose gubitke nakon dioničara u skladu s redoslijedom prvenstva njihovih tražbina u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti osim ako je izričito navedeno drukčije u ovoj Direktivi; […]"

[2] Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.)

6. Člankom 36. Direktive 2014/59, naslovljenim „Vrednovanje za potrebe sanacije”, propisuje se sljedeće:

„1. Prije poduzimanja mjera sanacije ili korištenja ovlasti za otpis ili konverziju relevantnih instrumenata kapitala, sanacijska tijela osiguravaju da pošteno, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza institucije ili subjekta iz članka 1. stavka 1. točke (b), (c) ili (d) provede osoba koja je neovisna od bilo kojeg tijela javne vlasti, uključujući sanacijsko tijelo, i institucij[a] ili subjekt iz članka 1. stavka 1. točke (b), (c) ili (d). […]

4. Svrhe vrednovanja su sljedeće:

(a) pružanje informacija radi utvrđivanja jesu li zadovoljeni uvjeti za sanaciju ili uvjeti za otpis ili konverziju instrumenata kapitala;

(b) ako su zadovoljeni uvjeti za sanaciju, pružanje informacija radi donošenja odluke o odgovarajućoj mjeri sanacije koju je potrebno poduzeti u pogledu institucije ili subjekta iz članka 1. stavka 1. točke (b), (c) ili (d);

[…]

(e) ako se primjenjuje instrument prijelazne institucije ili instrument odvajanja imovine, pružanje informacija radi donošenja odluke o imovini, pravima, obvezama ili dionicama ili drugim vlasničkim instrumentima koje je potrebno prenijeti te radi donošenja odluke o vrijednosti svih naknada koje je potrebno platiti instituciji u sanaciji ili, ovisno o slučaju, vlasnicima dionica ili drugih vlasničkih instrumenata;

[…]

(g) u svim slučajevima, osigurati da su bilo koji gubici imovine institucije ili subjekta iz članka 1. stavka 1. točke (b), (c) ili (d) u potpunosti utvrđeni u trenutku kada se primjenjuju instrumenti sanacije ili izvršavaju ovlasti za otpis ili konverziju relevantnih instrumenata kapitala […]

8. U vrednovanju se navodi potpodjela vjerovnika u razrede u skladu s razinom prioriteta tražbina prema mjerodavnom insolvencijskom pravu i procjeni očekivanog postupanja prema svakom razredu dioničara i vjerovnika da se institucija ili subjekt iz članka 1. stavka 1. točke (b), (c) ili (d) likvidira u redovnom postupku u slučaju insolventnosti.

Ta procjena ne utječe na primjenu načela prema kojem nijedan vjerovnik neće biti doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na redovni postupak u slučaju insolventnosti [*no creditor worse off*] u okviru članka 74.”

7. Člankom 73. Direktive 2014/59, naslovljenim „Postupanje prema dioničarima i vjerovnicima u slučaju djelomičnih prijenosa i primjene *bail-in* instrumenta”, propisuje se:

„[U slučaju] primjene jednog ili više instrumenata sanacije, posebno za potrebe članka 75., države članice osiguravaju sljedeće:

(a) osim u slučaju kad se primjenjuje točka (b), ako sanacijska tijela prenesu samo dijelove prava, imovine i obveza institucije u sanaciji, dioničari i oni vjerovnici čije tražbine nisu prenesene dobivaju kao namirenje svojih tražbina barem onoliko koliko bi dobili da je institucija u sanaciji likvidirana u redovnom postupku u slučaju insolventnosti u vrijeme kad je donesena odluka iz članka 82.”.

8. Člankom 74. Direktive 2014/59, naslovljenim „Vrednovanje razlike u postupanju”, propisuje se:

„1. Za potrebe procjene bi li se s dioničarima i vjerovnicima bolje postupalo da je za instituciju u sanaciji pokrenut redovni postupak u slučaju insolventnosti, uključujući u svrhu članka 73., ali ne ograničujući se na to, države članice osiguravaju da vrednovanje provede neovisna osoba što prije nakon provedbe mjere ili mjera sanacije. To vrednovanje razlikuje se od vrednovanja provedenog u skladu s člankom 36.

2. Vrednovanjem iz stavka 1. utvrđuje se sljedeće:

(a) način na koji bi se postupalo s dioničarima i vjerovnicima ili relevantnim sustavima osiguranja depozita, da je za instituciju u sanaciji u odnosu na koju je izvršena mjera sanacije ili više njih pokrenut redovni postupak u slučaju insolventnosti u vrijeme kad je donesena odluka iz članka 82.;

(b) konkretan način na koji se postupalo s dioničarima i vjerovnicima pri sanaciji institucije u sanaciji; i

(c) postoji li razlika između postupanja iz točke (a) i postupanja iz točke (b).

3. Pri vrednovanju se:

(a) pretpostavlja da bi za instituciju u sanaciji u odnosu na koju je izvršena mjera sanacije ili više njih bio pokrenut redovni postupak u slučaju insolventnosti u vrijeme kad je donesena odluka iz članka 82.;

(b) pretpostavlja da mjera sanacije ili više njih nisu bile poduzete;

(c) ne uzima u obzir pružanje izvanrednih javnih financijskih potpora instituciji u sanaciji. […]”

B. Portugalsko pravo

9. Nacionalna pravila o restrukturiranju i sanaciji kreditnih institucija uvedena su u Portugalu u okviru Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeirasa (Opći sustav kreditnih institucija i financijskih društava; u daljnjem tekstu: RGICSF) Uredbom sa zakonskom snagom br. 31-A/2012 od 10. veljače 2012.

10. Ta su pravila izmijenjena Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014 od 1. kolovoza 2014., kojom je djelomično prenesena Direktiva 2014/59, pri čemu su preneseni specifični aspekti te direktive.

11. Konkretnije govoreći, Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014 izmijenjeni su članci 145.B, 145.F i 145.H RGICSF-a, čiji je tekst nakon navedene izmjene glasio:

„Članak 145.B […]

1. – Kad se primjenjuju mjere sanacije, uzimajući u obzir ciljeve koji se njima žele postići navedene u prethodnom članku, treba osigurati:

(a) da u prvom redu dioničari kreditne institucije snose gubitke dotične institucije;

(b) da na drugom mjestu i pod pravičnim uvjetima, vjerovnici kreditne institucije snose preostale gubitke dotične institucije, ovisno o redoslijedu prvenstva različitih kategorija vjerovnika;

(c) da nijedan vjerovnik kreditne institucije ne snosi veće gubitke od onih koje bi pretrpio da je nad institucijom pokrenut postupak likvidacije.

[…]

3. – U slučaju da se nakon okončanja postupka likvidacije kreditne institucije u sanaciji utvrdi da su vjerovnici te institucije, čije tražbine nisu prenesene na drugu kreditnu instituciju ili prijelaznu banku, pretrpjeli veće gubitke od onih koje bi, u skladu s procjenom vrijednosti iz članka 145.F stavka 6. i članka 145.H stavka 4., pretrpjeli da je nad institucijom pokrenut postupak likvidacije neposredno prije primjene mjere sanacije, ti vjerovnici imaju pravo na razliku od Fonda za sanaciju.

Članak 145.F […]

6. – Za potrebe članka 145.B stavka 3., vrednovanje iz prethodnog stavka također obuhvaća procjenu razine naplate tražbina za svaku kategoriju vjerovnika, u skladu sa zakonom propisanim redoslijedom prvenstva, u slučaju likvidacije kreditne institucije neposredno prije primjene mjere sanacije.

[…]

Članak 145.H

4. – Imovina, obveze, izvanbilančne stavke i imovina pod upravljanjem odabrani u skladu sa stavkom 1. vrednuju se u trenutku prijenosa, a vrednovanje provodi neovisni subjekt koji odredi Banco de Portugal u roku koji potonji utvrdi i čiji trošak snosi kreditna institucija, pri čemu to vrednovanje, za potrebe članka 145.B stavka 3., također obuhvaća procjenu razine naplate tražbina za svaku kategoriju vjerovnika, u skladu sa zakonom propisanim redoslijedom prvenstva, u slučaju likvidacije prvotne kreditne institucije neposredno prije primjene mjere sanacije.

Članak 145.I

[…]

3. – Iznos prihoda od prodaje ponajprije treba proporcionalno namijeniti povratu:

a) Fondu za sanaciju, svih iznosa koje je stavio na raspolaganje u skladu sa stavkom 6. članka 145.H;

b) Fondu za osiguranje depozita odnosno Fondu za osiguranje Crédito Agrícola Mútuo, svih iznosa koje su stavili na raspolaganje u skladu sa stavkom 7. članka 145.H.”

12. Prenošenje Direktive 2014/59 okončano je odobrenjem Zakona br. 23-A/2015 od 26. ožujka 2015.

II. Činjenice, glavni postupak i prethodna pitanja

13. BES je bila jedna od glavnih kreditnih institucija u portugalskom bankarskom sustavu. Zbog situacije teške financijske krize u kojoj se našao, Banco de Portugal donio je 3. kolovoza 2014. odluku o sanaciji BES-a. Ta je odluka donesena zbog toga što se BES nalazio u ozbiljnoj i velikoj opasnosti od toga da neće ispuniti svoje obveze, što je razlog zbog kojeg bi se institucija, bez hitnog odobrenja mjere sanacije, neizbježno suočila sa suspenzijom plaćanja i povlačenjem odobrenja za obavljanje djelatnosti kreditne institucije uz posljedično pokretanje likvidacije, što bi predstavljalo ogroman sistemski rizik i ozbiljnu prijetnju financijskoj stabilnosti.

14. Navedena odluka o sanaciji BES-a donesena je na temelju RGICSF-a u verziji koja je proizlazila iz Uredbe br. 31-A/2012, kako je izmijenjena Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014.

15. Ta odluka o sanaciji BES-a dovela je do osnivanja prijelazne institucije, nazvane „Novo Banco S. A.”, na koju je prenesen najveći dio imovine, obveza i izvanbilančnih stavki BES-a.

16. Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group, S. A. (u daljnjem tekstu: Massa Insolvente) jest društvo koje je izravno i neizravno imalo udjele u temeljnom kapitalu BES-a.

17. BPC 2 Lux i dr. su imatelji podređenih obveznica koje je izdao BES.

18. Massa Insolvente i BPC 2 Lux i dr. pobijali su mjeru sanacije BES-a te su pred portugalskim sudovima tražili poništenje te mjere. Te su stranke istaknule, među ostalim, da je ta mjera sanacije donesena protivno pravu Unije.

19. Sud koji je uputio zahtjev, koji odlučuje o predmetu, ima određene dvojbe o mjerama koje je portugalski zakonodavac donio u okviru svoje djelomične provedbe Direktive 2014/59. Navedeni sud smatra da je potrebno pojasniti tumačenje mjerodavnih odredbi prava Unije kako bi se mogli ocijeniti istaknuti prigovori nezakonitosti.

20. Sud koji je uputio zahtjev u tim je okolnostima odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pravo Unije, osobito čl[anak] 17. Povelje i Direktivu 2014/59/EU […], konkretno njezine članke 36., 73. i 74., tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onog iz [glavnog postupka] koji je primijenjen u okviru mjere sanacije u vidu osnivanja prijelazne institucije i odvajanja imovine, kojim se zbog djelomičnog prenošenja navedene direktive i tijekom cijelog razdoblja za njezino prenošenje:

(a) ne predviđa pravično, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza kreditne institucije u sanaciji, prije donošenja te mjere;

(b) ne predviđa plaćanje eventualne naknade na temelju vrednovanja iz prethodne točke (a) instituciji u sanaciji ili, ovisno o slučaju, dioničarima ili imateljima drugih vlasničkih instrumenata, te se umjesto toga samo predviđa da se eventualna razlika u prihodima koju je prodajom ostvarila prijelazna banka vraća prvotnoj kreditnoj instituciji ili u njezinu stečajnu masu;

(c) ne predviđa da dioničari institucije u sanaciji imaju pravo na iznos koji nije manji od iznosa za koji se smatra da bi dobili da je institucija u cijelosti likvidirana u redovnom postupku zbog insolventnosti, nego se taj mehanizam zaštite predviđa samo za vjerovnike čije tražbine nisu prenesene;

(d) ne predviđa vrednovanje, neovisno od onog iz točke (a), radi utvrđivanja bi li se prema dioničarima i vjerovnicima postupalo povoljnije da je nad kreditnom institucijom u sanaciji pokrenut redovni postupak zbog insolventnosti?

2. S obzirom na sudsku praksu Suda [iz presude Inter-Environnement Wallonie], može li se nacionalnim propisom poput onog iz glavnog postupka kojim je djelomično prenesena Direktiva 2014/59/EU, ozbiljno ugroziti, u kontekstu primjene mjere sanacije, postizanje cilja koji se propisuje navedenom direktivom, osobito njezinim člancima 36., 73. i 74.?”

III. Pravna analiza

21. Sud koji je uputio zahtjev u ovom predmetu upućuje Sudu dva prethodna pitanja radi provjere je li u skladu s pravom Unije portugalski sustav sanacije kreditnih institucija, koji je 2012. uveden u RGICSF te naknadno izmijenjen 2014. i primijenjen na postupak sanacije BES-a.

22. Prvo prethodno pitanje podijeljeno je na dva dijela. U prvom dijelu sud koji je uputio zahtjev upućuje na članak 17. Povelje, kojim se propisuje zaštita prava vlasništva, a u drugom dijelu tog pitanja navedeni sud pak upućuje na Direktivu 2014/59, konkretno na članke 36., 73. i 74 te direktive. Na tu direktivu i konkretno na navedene članke te direktive odnosi se i drugo prethodno pitanje.

23. Stoga je cilj drugog dijela prvog prethodnog pitanja i drugog prethodnog pitanja ispitati je li predmetni nacionalni propis u skladu s Direktivom 2014/59, iako to ispitivanje treba provesti na temelju dvaju različitih standarda. Dok je cilj drugog dijela prvog prethodnog pitanja ispitati protivi li se navedenoj direktivi, kao takvoj, nacionalni propis te vrste, drugim prethodnim pitanjem nastoji se pak ispitati može li taj propis, s obzirom na standard koji je u pogledu obveza

koje države članice imaju tijekom roka za prenošenje određene direktive razvio Sud u sudskoj praksi proizašloj iz navedene presude Inter-Environnement Wallonie, „ozbiljno ugroziti rezultat koji je predviđen" tom direktivom.

24. U tim okolnostima smatram da prije svega valja iznijeti nekoliko uvodnih razmatranja o primjenjivosti, u ovom slučaju, odredbi prava Unije koje navodi sud koji je uputio zahtjev.

A. Uvodna razmatranja o primjenjivosti prava Unije

25. Nacionalni propis koji se primjenjuje u nacionalnom postupku, odnosno propis koji je bio na snazi u trenutku donošenja mjere sanacije BES-a 3. kolovoza 2004. i na koji se odnose prethodna pitanja, sastoji se od portugalskog sustava pravila o restrukturiranju i sanaciji kreditnih institucija koji je u RGICSF uveden Uredbom sa zakonskom snagom br. 31-A/2012 od 10. veljače 2012., kako je naknadno izmijenjena Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014 od 1. kolovoza 2014.

26. Iz informacija sadržanih u spisu proizlazi da je Uredba sa zakonskom snagom br. 31-A/2012 donesena prije nego što je Komisija iznijela prijedlog direktive koji je potom doveo do donošenja Direktive 2014/59[3]. Stoga tim aktom, kao takvim, zasigurno nije mogla biti prenesena ta direktiva. Osim toga, u odgovoru na konkretno pitanje Suda, portugalska vlada pojasnila je da Uredbom sa zakonskom snagom br. 31-A/2012 nije prenesen nijedan drugi pravni akt Unije[4].

27. Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev izričito proizlazi da su Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014, kojom je izmijenjen portugalski sustav pravila o restrukturiranju i sanaciji kreditnih institucija iz 2012., preneseni određeni specifični aspekti Direktive 2014/59, ali nisu prenesene sve odredbe te direktive. Uostalom, u preambuli te uredbe sa zakonskom snagom izričito se navodi da je cilj te uredbe da se u portugalsko pravo prenese načelo „*no creditor worse off*"[5] predviđeno Direktivom 2014/59.

28. Osim toga, iz članka 130. Direktive 2014/59 u tom pogledu proizlazi, s jedne strane, da države članice donose i objavljuju zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom do 31. prosinca 2014. i, s druge strane, da su države članice trebale primjenjivati te mjere od 1. siječnja 2015.[6].

29. Stoga treba utvrditi, kao što je to uostalom istaknuo sam sud koji je uputio zahtjev, da je Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014 djelomično prenesena Direktiva 2014/59 prije isteka roka za prenošenje te direktive, konkretno otprilike pet mjeseci prije isteka tog roka. Prenošenje te direktive u portugalsko pravo zatim je okončano 2015. na temelju Zakona br. 23-A/2015.

30. Upravo u tom zakonodavnom okviru valja ispitati primjenjivost Direktive 2014/59 i Povelje na ovaj slučaj.

[3] Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni direktiva Vijeća 77/91/EEZ i 82/891/EZ, direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ i 2011/35/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 (COM(2012) 280 *final*) objavljen je 6. lipnja 2012.

[4] Konkretno, portugalska vlada pojasnila je da tom uredbom nije prenesena Direktiva 2001/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. travnja 2001. o restrukturiranju i likvidaciji kreditnih institucija (SL 2001., L 125, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 14.), koja je u portugalsko pravo prenesena drugim aktom, odnosno Uredbom sa zakonskom snagom br. 199/2006 od 25. listopada 2006.

[5] Drugim riječima, načelo u skladu s kojim nijedan vjerovnik ne smije intervencijom tijela biti doveden u nepovoljniji položaj nego što bi bio u slučaju likvidacije dotične kreditne institucije u redovnom postupku zbog insolventnosti.

[6] To se ne odnosi na odredbe glave IV. poglavlja V. odjeljka 5. o *bail-in* instrumentu koje se primjenjuju najkasnije od 1. siječnja 2016.

1. Primjenjivost odredbi Direktive 2014/59

31. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, budući da je svrha roka za prenošenje to da se državama članicama da dovoljno vremena za donošenje mjera za prenošenje, ne može im se prigovoriti, prije nego što taj rok istekne, da direktivu nisu prenijele u svoj unutarnji pravni poredak [7].

32. Osim toga, iako su države članice upravo tijekom roka za prenošenje dužne poduzeti mjere potrebne da bi se nakon isteka tog roka osiguralo ostvarenje rezultata predviđenoga direktivom [8], one imaju mogućnost donijeti privremene odredbe ili postupno provesti direktivu [9].

33. Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da direktiva može imati izravan učinak samo nakon isteka roka propisanog za njezino prenošenje u pravni sustav država članica [10]. Iz toga slijedi da se pred nacionalnim sudovima ne može pozivati na određenu direktivu vezano za postupak pokrenut prije nego je istekao rok za njezinu provedbu [11].

34. Međutim, također prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda proizašloj iz presude Inter-Environnement Wallonie koju sud koji je uputio zahtjev navodi u svojem drugom prethodnom pitanju, iz članka 4. stavka 3. UEU-a i članka 288. trećeg stavka UFEU-a proizlazi da se, dok teče rok koji je propisan za prenošenje direktive, države članice kojima je ona upućena moraju suzdržati od donošenja odredbi koje bi mogle ozbiljno ugroziti postizanje rezultata koji propisuje ta direktiva [12].

35. Prema mojem mišljenju, iz načela sudske prakse navedenih u prethodnim točkama proizlazi da se žalitelji iz glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev ne mogu pozvati na Direktivu 2014/59 kao takvu, kako bi istaknuli neusklađenost portugalskog sustava pravila o restrukturiranju i sanaciji kreditnih institucija koji je bio na snazi u trenutku donošenja mjere sanacije BES-a, odnosno prije isteka roka za prenošenje te direktive, i to unatoč tomu što je Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014 ta direktiva djelomično prenesena u portugalsko pravo prije isteka tog roka.

36. Naime, kao što to proizlazi iz točke 34. ovog mišljenja, tijekom trajanja tog roka za prenošenje predmetna država članica morala se samo suzdržati od donošenja odredbi koje bi mogle ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog tom direktivom. Stoga, usklađenost s Direktivom 2014/59 nacionalnog propisa koji je bio na snazi u tom trenutku i kojim je dotična država članica djelomično prenijela tu direktivu, što je, kao što to proizlazi iz točke 32. ovog mišljenja, nedvojbeno mogla slobodno učiniti, treba ocjenjivati samo na temelju te obveze, s obzirom na parametre koji će se detaljno navesti u točki 55. i sljedećim točkama ovog mišljenja.

7 Presude Inter-Environnement Wallonie, t. 43.; od 5. veljače 2004., Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76, t. 68.) i od 15. listopada 2009., Hochtief i Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, t. 25.)

8 Presuda Inter-Environnement Wallonie, t. 44.

9 Presuda Inter-Environnement Wallonie, t. 49.

10 Vidjeti presudu od 17. siječnja 2008., Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, t. 25. i navedena sudska praksa).

11 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu BP i dr. (C-234/18, EU:C:2019:920, t. 45.).

12 Presuda Inter-Environnement Wallonie, t. 45., te, među ostalim, presuda od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, t. 78.) i nedavno donesena presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 73. i navedena sudska praksa)

37. Prema mojem mišljenju, taj zaključak ne dovodi se u pitanje sudskom praksom na koju se poziva Massa Insolvente i iz koje proizlazi da se može smatrati da područjem primjene određene direktive nisu obuhvaćene samo nacionalne odredbe koje se izričito odnose na provedbu te direktive, nego i, od *datuma stupanja na snagu* te direktive, već postojeće nacionalne odredbe kojima se može osigurati usklađenost nacionalnog prava s tom direktivom [13].

38. Naime, okolnost da se određenim već postojećim nacionalnim odredbama može osigurati usklađenost nacionalnog prava s određenom direktivom i da se stoga može smatrati da su te odredbe obuhvaćene područjem primjene te direktive i, samim time, područjem primjene prava Unije, ne dovodi nužno do toga da su države članice dužne osigurati potpunu usklađenost svojeg nacionalnog prava s navedenom direktivom prije isteka roka za prenošenje te direktive i, dakle, do toga da njihove obveze nadilaze obvezu suzdržavanja koja je utvrđena sudskom praksom navedenom u točki 34. ovog mišljenja. Prema mojem mišljenju, navedena okolnost sama po sebi ne podrazumijeva ni to da se pojedinci, suprotno utvrđenjima sudske prakse navedene u točki 33. ovog mišljenja, mogu pozvati na tu direktivu pred nacionalnim sudovima vezano za postupak koji je pokrenut prije isteka navedenog roka za prenošenje te direktive.

2. Primjenjivost Povelje

39. Što se tiče primjenjivosti članka 17. Povelje, koji sud koji je uputio zahtjev navodi u prvom dijelu prethodnog pitanja, valja podsjetiti na to da se člankom 51. stavkom 1. Povelje propisuje da se odredbe te povelje primjenjuju na države članice samo kada provode pravo Unije [14].

40. Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se temeljna prava zajamčena u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. U tom smislu Sud je već upozorio da u odnosu na Povelju ne može ocjenjivati nacionalne propise koji ne ulaze u okvir prava Unije [15].

41. Iz sudske prakse Suda proizlazi da, kako bi se utvrdilo odnosi li se nacionalni propis na provedbu prava Unije u smislu članka 51. Povelje, potrebno je provjeriti, uz druge elemente, ima li on za cilj provedbu odredbe prava Unije, narav tog propisa i ima li on ciljeve različite od onih koji su predviđeni pravom Unije, čak i ako može neizravno utjecati na potonje, te postoje li specifični propisi Unije u tom području ili takvi koji bi mogli utjecati na njega [16].

42. Stoga valja utvrditi može li se smatrati da je propis o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen područjem primjene prava Unije.

43. U tom pogledu prije svega ističem da se čini nedvojbenim da Uredba sa zakonskom snagom br. 114-A/2014 predstavlja mjeru kojom se provodi pravo Unije. Naime, kao što je istaknuto u točki 27. ovog mišljenja, tom je uredbom Direktiva 2014/59 izričito prenesena u portugalsko pravo, iako je to učinjeno djelomično i prije isteka roka za prenošenje.

[13] Presude od 7. rujna 2006., Cordero Alonso (C-81/05, EU:C:2006:529, t. 29.); od 21. srpnja 2011., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, t. 70.) i od 23. travnja 2009., VTB-VAB i Galatea (C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, t. 35.)

[14] Vidjeti presude od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr. (C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 32. i navedena sudska praksa) i od 14. siječnja 2021., Okražna prokuratura – Haskovo i Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, t. 30. i navedena sudska praksa).

[15] Presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. i navedena sudska praksa); od 6. ožujka 2014., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, t. 21.), te rješenje od 7. rujna 2017., Demarchi Gino i Garavaldi (C-177/17 i C-178/17, EU:C:2017:656, t. 18.)

[16] Presude od 6. ožujka 2014., Siragusa, C-206/13 (EU:C:2014:126, t. 25. i navedena sudska praksa), te od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr. (C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 37.) te rješenje od 7. rujna 2017., Demarchi Gino i Garavaldi (C-177/17 i C-178/17, EU:C:2017:656, t. 20.)

44. S obzirom na pojašnjenja navedena u točki 26. ovog mišljenja, portugalska vlada tvrdila je osim toga da raniji propis iz Uredbe sa zakonskom snagom br. 31-A/2012, koja je izmijenjena Uredbom sa zakonskom snagom iz 2014., kao takav ne predstavlja mjeru kojom se provodi pravo Unije.

45. Međutim, u tom pogledu ističem, s jedne strane, da je sama portugalska vlada pojasnila da se propisom iz 2012. nastojao postići isti temeljni cilj Direktive 2014/59, iako na načine koji su djelomično drukčiji. Naime, taj propis – prilikom čijeg se donošenje portugalski zakonodavac osim toga vodio pripremnim aktima navedene direktive – donesen je kako bi se u iščekivanju da se odobri Direktiva 2014/59 u portugalsko pravo unaprijed uvele regulatorne mjere za restrukturiranje i sanaciju kreditnih institucija s ciljem da se izbjegne ponavljanje situacija u kojima financijska kriza ozbiljno štetno utječe na javni i privatni interes.

46. S druge strane, portugalska vlada pojasnila je da je cilj donošenja Uredbe sa zakonskom snagom br. 31-A/2012 bio provedba i ispunjavanje obveza koje je Portugalska Republika preuzela u Memorandumu o razumijevanju o uvjetima ekonomske politike od 17. svibnja 2011. koji su sklopili Portugalska Republika i Komisija, Europska središnja banka i Međunarodni monetarni fond.

47. Pravna osnova za sklapanje tog memoranduma o razumijevanju jest članak 3. stavak 5. Uredbe Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost [17], čija je pak pravna osnova članak 122. stavak 2. UFEU-a [18]. Taj se memorandum također previđa u Odluci Vijeća 2011/344/EU od 30. svibnja 2011. o dodjeli financijske pomoći Unije Portugalu [19].

48. U tom pogledu valja istaknuti da je Sud već imao priliku utvrditi da su mjere koje je država članica donijela kako bi provela obveze preuzete u memorandumu o razumijevanju, koji je dio prava Unije, obuhvaćene područjem primjene prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje [20].

49. Stoga smatram da iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je nacionalni propis o kojem je riječ u ovom slučaju obuhvaćen područjem primjene prava Unije i da se, slijedom toga, odredbe Povelje primjenjuju u glavnom postupku.

3. Zaključak o primjenjivosti prava Unije

50. Zaključno, s obzirom na prethodna razmatranja, smatram da valja utvrditi da se žalitelji iz glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev ne mogu pozvati na Direktivu 2014/59 kao takvu, kako bi istaknuli neusklađenost portugalskog sustava pravila o restrukturiranju i sanaciji kreditnih institucija koji je bio na snazi u trenutku donošenja mjere sanacije BES-a. Slijedom toga, smatram da nije potrebno odgovoriti na drugi dio prvog prethodnog pitanja.

17 SL 2010., L 118, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 195.)

18 Vidjeti u tom pogledu presudu od 8. studenoga 2016., Dowling i dr. (C-41/15, EU:C:2016:836, t. 8.).

19 SL 2011., L 159, str. 88.

20 Vidjeti po analogiji presudu od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 32. do 35. i t. 45. do 48.). Što se tiče primjenjivosti Povelje s obzirom na njezin članak 51. u situaciji koja se odnosi na mjere koje je Portugalska Republika donijela u okviru obveza preuzetih na temelju propisa navedenih u točki 47. ovog mišljenja, vidjeti točke 43. do 53. mišljenja nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395), koje je Sud implicitno potvrdio u presudi u tom predmetu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

51. Usklađenost nacionalnog propisa kao što je onaj koji se primjenjuje u predmetnom glavnom postupku s Direktivom 2014/59 treba ispitati na temelju standarda koji je Sud razvio u sudskoj praksi proizašloj iz navedene presude Inter-Environnement Wallonie, u skladu s kojim valja ocijeniti može li taj propis „ozbiljno ugroziti rezultat koji je predviđen" tom direktivom. Na taj se problem odnosi drugo prethodno pitanje koje, prema mojem mišljenju, treba najprije ispitati. U nastavku ću ispitati usklađenost takvog nacionalnog propisa s člankom 17. Povelje, kao što se to traži u prvom dijelu prvog prethodnog pitanja.

B. Drugo prethodno pitanje vezano za Direktivu 2014/59

52. Svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita može li, s obzirom na sudsku praksu Suda proizašlu iz presude Inter-Environnement Wallonie, nacionalni propis o sanaciji kreditnih institucija, kao što je propis sadržan u RGICSF-u u verziji koja se primjenjivala na sanaciju BES-a, kojim se djelomično prenosi Direktiva 2014/59, u okviru primjene mjere sanacije ozbiljno ugroziti rezultat predviđen tom direktivom, i to konkretno rezultat predviđen člancima 36., 73. i 74. te direktive.

53. To prethodno pitanje valja tumačiti s obzirom na zahtjeve iz Direktive 2014/59 koji navedenim nacionalnim propisom nisu preneseni u sustav pravila o restrukturiranju i sanaciji kreditnih institucija, a to su zahtjevi koji se odnose na elemente navedene u točkama (a) do (d) prvog prethodnog pitanja. Ti se zahtjevi odnose na: pravično, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza institucije u sanaciji, prije donošenja te mjere (točka (a)); plaćanje eventualne naknade na temelju tog vrednovanja instituciji u sanaciji ili, ovisno o slučaju, dioničarima ili imateljima drugih vlasničkih instrumenata (točka (b)); izričito predviđanje načela „*no creditor worse off*" za dioničare institucije u sanaciji (točka (c)); i vrednovanje, neovisno od onog iz točke (a), kojim se utvrđuje bi li se prema dioničarima i vjerovnicima postupilo povoljnije da se nad institucijom u sanaciji pokrenuo redovni postupak zbog insolventnosti (točka (d)).

54. Kako bi se odgovorilo na to prethodno pitanje, prije svega valja pojasniti doseg obveze suzdržavanja utvrđene sudskom praksom proizašlom iz navedene presude Inter-Environnement Wallonie, koju spominje sud koji je uputio zahtjev.

1. Doseg obveze suzdržavanja koju države članice imaju na temelju sudske prakse Inter-Environnement Wallonie

55. Kao što je već navedeno u točki 34. ovog mišljenja, iz članka 4. stavka 3. UEU-a i članka 288. trećeg stavka UFEU-a u tom pogledu proizlazi da, dok teče rok koji je propisan za prenošenje direktive, države članice kojima je ona upućena moraju se suzdržati od donošenja odredbi koje bi mogle ozbiljno ugroziti postizanje rezultata propisanog tom direktivom.

56. Iz sudske prakse proizlazi da se ta obveza suzdržavanja treba tumačiti tako da se primjenjuje na sve mjere, opće ili posebne, koje mogu proizvesti sličan učinak ugrožavanja [21]. Nevažno je u tom smislu odnose li se takve mjere nacionalnog prava, donesene nakon stupanja na snagu predmetne direktive, na prijenos predmetne direktive [22].

[21] Vidjeti presude od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 78.) i od 11. rujna 2012., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (C-43/10, EU:C:2012:560, t. 57.).

[22] Vidjeti presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 121.); od 22. studenoga 2005., Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, t. 68.) i od 27. listopada 2016., Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, t. 31.).

57. Sud je također imao priliku pojasniti da navedenu obvezu suzdržavanja imaju sva tijela dotičnih država članica, uključujući nacionalne sudove. Iz toga slijedi da se sudovi država članica od trenutka kad je određena direktiva stupila na snagu trebaju suzdržati, koliko je moguće, od tumačenja nacionalnog prava na način kojim bi se moglo ozbiljno ugroziti postizanje rezultata te direktive nakon isteka roka za prenošenje [23].

58. Nacionalni sud u načelu treba ocijeniti mogu li nacionalne odredbe čiju zakonitost ispituje ozbiljno ugroziti rezultat predviđen tom direktivom [24].

59. Međutim, ako iz spisa proizlaze sve informacije koje omogućuju da se provede takva ocjena, moguće je da sam Sud utvrdi može li nacionalni propis ili mjera, na koje se odnosi zahtjev za prethodnu odluku koji mu je u određenom slučaju uputio sud koji je uputio zahtjev, ozbiljno ugroziti rezultat koji se predviđa direktivom o kojoj je riječ u tom slučaju.

60. Tako je, primjerice, u presudi ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265) Sud utvrdio da nacionalna mjera koja je donesena tijekom trajanja roka za prenošenje direktive relevantne u tom predmetu, na temelju koje se na uređaje koji su nosili oznaku „CE” primjenjivao postupak davanja prethodne suglasnosti, može ugroziti rezultat previđen navedenom direktivom [25].

61. Međutim, u presudi Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348) Sud je smatrao da jednostavna posebna mjera u vidu odluke o dodjeli okolišnog odobrenja za izgradnju industrijskog postrojenja i upravljanje tim postrojenjem ne može sama po sebi ozbiljno ugroziti rezultat predviđen direktivom o kojoj je bila riječ u tom predmetu [26].

62. U istom smislu, Sud je u presudi Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (C-104/14, EU:C:2015:125) utvrdio da se ne može smatrati da bi zakonodavni akt donesen tijekom trajanja roka za prenošenje direktive o kojoj je bila riječ u tom predmetu, kojim je na štetu vjerovnika države izmijenjena kamata na tražbinu proizašlu iz izvršenja ugovora sklopljenog prije određenog datuma, mogao ozbiljno ugroziti ostvarenje cilja propisanog tom direktivom [27].

63. Osim toga, Sud je u presudi od 27. listopada 2016., Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818) isključio mogućnost da mišljenje koje je donio bugarski Kasacijski sud tijekom razdoblja prenošenja direktive o kojoj je bila riječ u tom predmetu, u tom slučaju može predstavljati mjeru tumačenja nacionalnog prava koja bi mogla ozbiljno ugroziti ostvarenje cilja te direktive [28].

64. Nadalje, Sud je u svojoj sudskoj praksi iznio smjernice o elementima i parametrima koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene koju treba provesti kako bi se utvrdilo može li se smatrati da nacionalni propis ili mjera može ozbiljno ugroziti rezultat predviđen određenom direktivom.

[23] Presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 123.) i od 23. travnja 2009., VTB-VAB i Galatea (C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, t. 39. i navedena sudska praksa)

[24] Presuda Inter-Environnement Wallonie, t. 46. i presuda Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 80.), te u istom smislu, u pogledu prijelaznog razdoblja, presuda od 10. studenoga 2005., Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, t. 42. i 43.)

[25] Vidjeti točke 56. do 59. te presude. Za primjer drugog slučaja u kojem se smatralo da nacionalni propis može ozbiljno ugroziti rezultat koji propisuje direktiva o kojoj je bila riječ u tom slučaju, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2021:619, posebno t. 99.), u kojem je nezavisna odvjetnica smatrala da češki propis o kojem je bila riječ u tom predmetu može ozbiljno ugroziti cilj te direktive.

[26] Vidjeti točku 83. te presude.

[27] Vidjeti točku 32. te presude. Za drugi slučaj u kojem je Sud isključio da propis donesen tijekom razdoblja prijenosa direktive o kojoj je bila riječ u tom predmetu može ozbiljno dovesti u pitanje ostvarivanje rezultata koji je propisan tom direktivom, vidjeti presudu od 13. ožujka 2014., Jetair i BTW-eenheid BTWE Travel4you (C-599/12, EU:C:2014:144, t. 37.).

[28] Vidjeti točke 28. do 36. i izreku te presude.

65. Sud je tako pojasnio da tu ocjenu nužno treba provesti na temelju sveobuhvatne procjene, pri čemu je potrebno uzeti u obzir sve politike i mjere usvojene na predmetnom državnom području, tako da je moguće da jednostavna posebna mjera ne može sama po sebi ozbiljno ugroziti rezultat predviđen određenom direktivom [29].

66. Osim toga, prilikom te ocjene posebice se mora utvrditi predstavljaju li predmetne odredbe potpun prijenos odnosne direktive i moraju se ispitati konkretni učinci primjene tih odredbi koje s njom nisu u skladu te njihovo vremensko trajanje [30].

67. Za razliku od toga, može se uzeti u obzir i mogućnost koju ima država članica da donese privremene odredbe ili da postupno provede direktivu. U tim slučajevima neusklađenost prijelaznih odredbi nacionalnog prava s navedenom direktivom ili izostanak prijenosa nekih njenih odredbi ne ugrožavaju nužno rezultat koji je njome predviđen [31].

2. Ozbiljno ugrožavanje ostvarivanja rezultata predviđenog Direktivom 2014/59

68. Kako bi se odgovorilo na drugo prethodno pitanje, upravo na temelju zaključaka koji proizlaze iz sudske prakse navedene u prethodnim točkama valja ispitati može li navedeni nacionalni propis ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog Direktivom 2014/59 zbog toga što nisu preneseni određeni posebni zahtjevi predviđeni tom direktivom, koje sud koji je uputio zahtjev navodi u točkama (a) do (d) svojeg prvog prethodnog pitanja.

69. U tom smislu valja, kao prvo, utvrditi koji je to „rezultat predviđen" Direktivom 2014/59, čije ostvarenje može ugroziti nacionalni propis o kojem je riječ.

70. Kao što to uostalom ističe nekoliko stranaka koje su podnijele očitovanja Sudu, u tom pogledu valja istaknuti da iz tumačenja uvodnih izjava i teksta Direktive 2014/59 proizlazi da se njome nastoje postići brojni ciljevi od kojih su neki opće, a drugi posebne prirode.

71. Što se tiče općih ciljeva, iz tumačenja uvodne izjave 1. te direktive tako proizlazi da je njezin cilj uvođenje instrumenata potrebnih „da bi se spriječila insolventnost" kreditnih institucija i investicijskih društava „ili, kada insolventnost nastupi, da bi se smanjile negativne posljedice tako da se očuvaju funkcije predmetne institucije važne za sustav".

72. Kad primjenjuju te instrumente i ovlasti koje su s time povezane, sanacijska tijela trebaju uzeti u obzir „ciljeve sanacije", koji se konkretno navode u članku 31. stavku 2. Direktive 2014/59 i koji su u načelu jednako važni [32]. Ti ciljevi sanacije jesu osigurati kontinuitet ključnih funkcija [33], izbjeći znatan štetni učinak na financijsku stabilnost [34], štititi javna sredstva [35], zaštititi deponente i ulagače [36] i zaštititi sredstva i imovinu klijenata [37].

29 Vidjeti presudu od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 81. do 83.).

30 Vidjeti u tom smislu točku 47. presude Inter-Environnement Wallonie.

31 Vidjeti u tom smislu točku 49. presude Inter-Environnement Wallonie.

32 Vidjeti članak 31. stavak 3. Direktive 2014/59.

33 Vidjeti u tom pogledu i uvodne izjave 5., 13., 45., 70., 72. i 90. Direktive 2014/59.

34 Vidjeti u tom pogledu i 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. i 132. Direktive 2014/59.

35 Vidjeti u tom pogledu i uvodne izjave 16., 45. i 109. Direktive 2014/59.

36 Vidjeti u tom pogledu i uvodne izjave 45., 55., 71., 102., 110., 112. i 117. Direktive 2014/59.

37 Vidjeti u tom pogledu i uvodne izjave 45. i 65. Direktive 2014/59.

73. Direktivom 2014/59 uvodi se zatim niz odredbi kojima se, u okviru navedenih općih ciljeva, nastoje postići posebni ciljevi. Konkretno, cilj nekih od odredbi Direktive jest osigurati da se instrumenti sanacije i sanacijske ovlasti provode u skladu s temeljnim pravima koja su zajamčena Poveljom, a osobito u skladu s pravom vlasništva koje je zajamčeno člankom 17. te povelje.

74. Naime, kao što se navodi u uvodnoj izjavi 13. Direktive 2014/59, upotreba instrumenata sanacije i sanacijskih ovlasti predviđenih u toj direktivi može dovesti do narušavanja prava dioničara i vjerovnika [38]. U tom se pogledu u uvodnoj izjavi 50. te direktive navodi da to zadiranje u vlasnička prava ne smije biti nerazmjerno.

75. Odredbe kojima se nastoji postići taj poseban cilj obuhvaćaju i odredbe koje navodi sud koji je uputio zahtjev u svojim prethodnim pitanjima, odnosno odredbu članka 36. kojom se propisuje pošteno, oprezno i realistično vrednovanje u svrhu sanacije prije poduzimanja mjere sanacije, te odredbe članka 73. točke (a) i članka 74. koje osiguravaju, s jedne strane, da se konkretno prema dioničarima i vjerovnicima u slučaju kad se prenose dijelovi prava, imovine i obveza institucije u sanaciji, postupa u skladu s načelom „*no creditor worse off*” odnosno, s druge strane, koje predviđaju da se provede *ex post* vrednovanje u svrhu vrednovanja razlike u postupanju prema dioničarima i vjerovnicima u slučaju da je za instituciju u sanaciji pokrenut redovni postupak zbog insolventnosti.

76. Poseban cilj tih članaka jest osigurati da se instrumenti sanacije i sanacijske ovlasti koji se predviđaju Direktivom 2014/59 primjenjuju u skladu s temeljnim pravima zajamčenim Poveljom, a osobito u skladu s pravom vlasništva dioničara i vjerovnika institucije u sanaciji, što je obveza koju u svakom slučaju, kao što to pravilno ističe Komisija, države članice imaju već na temelju članka 51. stavka 1. Povelje.

77. Stoga smatram da upravo s obzirom na te opće i posebne ciljeve koji se nastoje postići Direktivom 2014/59 valja ocijeniti može li predmetni nacionalni propis ozbiljno ugroziti ostvarivanje „rezultata predviđenog” tom direktivom, uz pojašnjenje da se specifično pitanje koje se odnosi na zaštitu prava vlasništva zajamčenog člankom 17. Povelje posebno razmatra *u nastavku* u okviru analize prvog dijela prvog prethodnog pitanja.

78. U tom smislu valja, kao drugo, ispitati dovodi li nepostojanje posebnih zahtjeva koje taj sud navodi u točkama (a) do (d) prvog prethodnog pitanja do toga da nacionalni propis o kojem je riječ može ozbiljno ugroziti ostvarivanje „rezultata predviđenog” tom direktivom.

79. U tom pogledu kao opće zapažanje ističem da iz odluke kojom se upućuje zahtjev izričito proizlazi da su izmjenama – koje su tijekom razdoblja za prenošenje Direktive 2014/59 uvedene Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014 od 1. kolovoza 2014. u propis koji je u Portugalu donesen 2012. godine u području restrukturiranja i sanacije kreditnih institucija, što je propis koji je, kao što je navedeno, postojao i prije nego što je donesena Direktiva 2014/59 – prenesene neke, iako ne i sve, odredbe predviđene tom direktivom, pa je stoga nacionalni propis usklađen s pravilima propisanim tom direktivom.

[38] Kao što to izričito proizlazi iz te uvodne izjave, ovlast tijela da bez suglasnosti dioničara prenesu dionice ili cjelokupnu imovinu institucije ili jedan njezin dio privatnom kupcu posebno utječe na vlasnička prava dioničara. Nadalje, ovlast odlučivanja o tome koje se obveze prenose iz nestabilne institucije na temelju ciljeva kojima se želi osigurati nastavak poslovanja i izbjeći štetni učinci na financijsku stabilnost, može utjecati na jednakost postupanja prema vjerovnicima.

80. Prema mojem mišljenju, već se na temelju samo tog utvrđenja, te s obzirom na sudsku praksu Suda navedenu u točkama 60. do 67. ovog mišljenja, u ovom slučaju čini malo vjerojatnim zaključak u smislu da nacionalni propis o kojem je riječ može „ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog" tom direktivom. Naime, kao što to ističe portugalska vlada, prenošenje nekih od odredbi određene direktive – u dijelu u kojem se ne osporava da je to prenošenje bilo pravilno – odnosi se na ostvarenje ciljeva te direktive, a ne na to da može ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog tom direktivom.

81. Osim toga, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 55. do 57. ovog mišljenja, obveza koju države članice imaju tijekom trajanja roka za prenošenje određene direktive jest obveza suzdržavanja, dakle negativna obveza da se ne donose mjere koje mogu ugroziti rezultat predviđen direktivom. Smatram da se takva obveza teško može povrijediti donošenjem propisa kojim se pravilno prenosi sama direktiva, iako se ona prenosi samo djelomično.

82. Iako ta razmatranja mogu već sama po sebi dovesti do niječnog odgovora na drugo prethodno pitanje, ipak treba detaljno analizirati zahtjeve koje navodi sud koji je uputio zahtjev, čije nepostojanje, prema njegovu mišljenju, može ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog Direktivom 2014/59.

3. Zahtjevi čije bi nepostojanje moglo ozbiljno ugroziti ostvarivanje rezultata predviđenog Direktivom 2014/59

83. Navedeni sud u *točki (a)* svojeg prvog prethodnog pitanja ističe prije svega da se predmetnim nacionalnim propisom koji se primjenjivao u trenutku sanacije BES-a „nije [bilo] predvi[đeno] pravično, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza institucije u sanaciji, prije donošenja te mjere".

84. Međutim, u tom pogledu ističem, kao što to pravilno napominje Komisija, da se člankom 145.H stavkom 4. RGICSF-a već u njegovoj verziji iz 2012. propisivalo da se imovina, obveze, izvanbilančne stavke i imovina pod upravljanjem kreditne institucije o kojoj je riječ vrednuju u trenutku prijenosa, a da vrednovanje provodi neovisni subjekt kojeg odredi Banco de Portugal u roku koji utvrdi potonji i čiji trošak snosi ta kreditna institucija. Izmjena te odredbe iz 2014. dovela je do toga da to vrednovanje također treba obuhvaćati procjenu razine naplate tražbina za svaku kategoriju vjerovnika, u skladu sa zakonom propisanim redoslijedom prvenstva, u slučaju likvidacije prvotne kreditne institucije neposredno prije primjene mjere sanacije.

85. Iako se, suprotno zahtjevima članka 36. stavka 1. Direktive 2014/59, u toj odredbi ne navodi da vrednovanje treba biti „pošteno, oprezno i realistično", čini se da tekst i kontekst u kojem se propisuje odredba, pod uvjetom da to potvrdi sud koji je uputio zahtjev, upućuju na upotrebu računovodstvenih parametara koji sadržavaju te kriterije koje određeni neovisni subjekt u svakom slučaju treba upotrijebiti kad provodi to vrednovanje.

86. U tom kontekstu smatram da se iz okolnosti koju sud koji je uputio zahtjev navodi u točki (a) svojeg prvog prethodnog pitanja ne može zaključiti da predmetni nacionalni propis može ozbiljno ugroziti ostvarenje „rezultata predviđenog" Direktivom 2014/59.

87. Sud koji je uputio zahtjev u točki (b) svojeg prvog prethodnog pitanja također napominje da predmetni nacionalni propis koji se primjenjivao u trenutku sanacije BES-a „[nije] predviđa[o] plaćanje eventualne naknade na temelju vrednovanja iz prethodne točke (a) instituciji u sanaciji

ili, ovisno o slučaju, dioničarima ili imateljima drugih vlasničkih instrumenata, te se umjesto toga samo predviđa[lo] da se eventualna razlika u prihodima koju je prodajom ostvarila prijelazna banka vraća prvotnoj kreditnoj instituciji ili u njezinu stečajnu masu".

88. U tom pogledu valja istaknuti da se već člankom 145.I stavcima 3. i 4. RGICSF-a u izvornoj verziji iz 2012. propisivalo da se eventualna razlika u prihodima koju prodajom imovine ostvari prijelazna institucija, nakon povrata iznosa pozajmljenih od Fonda za sanaciju i drugih fondova osiguranja, vraća prvotnoj kreditnoj instituciji ili u njezinu stečajnu masu, ako je nad njom pokrenut postupak likvidacije.

89. S ciljem osiguranja „ekonomske neutralnosti" mjere sanacije, predviđanje tog pravila omogućilo je da se prvotnoj kreditnoj instituciji (ili iz njezine stečajne mase) ne oduzme iznos koji prodajom imovine ostvari prijelazna institucija nakon povrata iznosa koje su različiti fondovi isplatili na ime zajma. Stoga je cilj tog pravnog pravila bila zaštita dioničara i vjerovnika prvotne institucije.

90. Osim toga, kao što to ističe Komisija, na iznos ostvaren iz te prodaje zasigurno su pozitivno utjecale brojne mjere koje su u okviru mjere sanacije poduzete radi osnivanja prijelazne institucije, poput mjera poduzetih kako bi se od te prijelazne institucije odvojila „loša imovina" koja ostaje u vlasništvu institucije u sanaciji, drugih mjera restrukturiranja, mjera potpore iz različitih fondova, kao i činjenice da prijelazna institucija može biti predmet redovne prodaje. Svi ti elementi mogu, u interesu dioničara i vjerovnika prvotne institucije, povećati vrijednost iznosa eventualne razlike u prihodima koju prodajom ostvari prijelazna institucija.

91. U tim okolnostima, ne dovodeći u pitanje razmatranja iznesena u točki 131. i sljedećim točkama ovog mišljenja u pogledu poštovanja članka 17. Povelje, iako nacionalni propis o kojem je riječ ne odgovara u potpunosti odredbama Direktive 2014/59, kojima se, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, propisuje plaćanje „eventualne naknade"[39], ipak smatram da se ni na koji način ne može zaključiti da taj propis može ozbiljno ugroziti ostvarenje „rezultata predviđenog" navedenom Direktivom 2014/59.

92. Sud koji je uputio zahtjev u točki (c) svojeg prvog prethodnog pitanja također ističe da se predmetnim nacionalnim propisom koji se primjenjivao u trenutku sanacije BES-a „[nije] predviđa[lo] da dioničari institucije u sanaciji imaju pravo na iznos koji nije manji od iznosa za koji se smatra da bi dobili da je institucija u cijelosti likvidirana u redovnom postupku zbog insolventnosti, nego se taj mehanizam zaštite predviđa[o] samo za vjerovnike čije tražbine nisu prenesene".

93. Drugim riječima, sud koji je uputio zahtjev naglašava činjenicu da se, kada je na snazi bio nacionalni propis o kojem je riječ, nije predviđalo načelo „*no creditor worse off*" u korist dioničarâ.

94. Međutim, smatram da to nepostojanje ne može samo po sebi ozbiljno ugroziti rezultat predviđen Direktivom 2014/59 u smislu sudske prakse koja proizlazi iz presude Inter-Environnement Wallonie, i to konkretno u situaciji u kojoj su se, kao što to ističe Komisija,

[39] Vidjeti konkretno članak 36. stavak 4. točku (e) i članak 40. stavak 4. Direktive 2014/59. U tom pogledu valja istaknuti da su stranke raspravljale o prirodi te naknade. Dok Massa insolvente i BPC Lux 2 i dr. tvrde da je ta naknada kompenzacijske prirode, Banco de Portugal i portugalska vlada smatraju da je cilj te naknade samo osigurati neutralnost mjere sanacije u pogledu prijelazne institucije i aranžmana financiranja sanacije ako se pokaže da je vrijednost prenesene imovine veća od prvotno provedenog vrednovanja na temelju kojeg su utvrđene potrebe prijelazne institucije za kapitalom.

u portugalskom pravnom sustavu uzimali u obzir položaj i interesi dioničara odnosne kreditne institucije i njihovi interesi u okviru postupaka sanacije koji su provedeni na temelju predmetnog nacionalnog propisa.

95. Naime, u tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da se člankom 145.B stavkom 1. točkom (a), u verziji izmijenjenoj Uredbom sa zakonskom snagom br. 114-A/2014, propisivalo da, kad se primjenjuju mjere sanacije, „dioničari institucije u sanaciji snose prv[i] gubitke". Stoga ta odredba odražava načelo utvrđeno člankom 34. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2014/59, koje predstavlja opće načelo prava društava i stečajnog prava.

96. Kao drugo, nacionalni propis o restrukturiranju i sanaciji kreditnih institucija sadržavao je, kao što to proizlazi iz točaka 88. do 90. ovog mišljenja, odredbe kojima se osiguravaju interesi dioničara, kao što je članak 145.I stavak 4. RGICSF-a.

97. Kao treće, kao što je to pojasnio Banco de Portugal, nacionalni propis je u svakom slučaju omogućavao dioničarima da pokrenu postupak radi naknade štete protiv države ako uspiju dokazati da se zbog mjere sanacije nalaze u položaju koji je nepovoljniji od onog u kojem bi se nalazili u slučaju likvidacije.

98. Prema mojem mišljenju, u tom se kontekstu ni iz okolnosti koju sud koji je uputio zahtjev navodi u točki (c) svojeg prvog prethodnog pitanja ne može zaključiti da nacionalni propis o kojem je riječ može „ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog" Direktivom 2014/59.

99. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev u *točki (d)* svojeg prvog prethodnog pitanja napominje da se predmetnim nacionalnim propisom koji se primjenjivao u trenutku sanacije BES-a „[nije] predviđa[lo] vrednovanje, neovisno od onog iz točke (a), kojim se radi utvrđivanja bi li se prema dioničarima i vjerovnicima postupalo povoljnije da je nad kreditnom institucijom u sanaciji pokrenut redovni postupak zbog insolventnosti".

100. U tom pogledu valja međutim napomenuti, kao što je već navedeno u točki 84. ovog mišljenja, da se člankom 145.H stavkom 4. RGICSF-a, kako je izmijenjen 2014., propisivalo da neovisno vrednovanje koje treba provesti neovisni subjekt kojeg odredi Banco de Portugal također obuhvaća procjenu koja se izvršava u trenutku prijenosa i odnosi se na razinu naplate tražbina za svaku kategoriju vjerovnika, u skladu sa zakonom propisanim redoslijedom prvenstva, u slučaju likvidacije prvotne kreditne institucije neposredno prije primjene mjere sanacije. Tu procjenu treba izvršiti s obzirom na načelo „*no creditor worse off*" navedeno u članku 145.B stavku 1. točki (c) RGICSF-a (isključivo) u korist vjerovnikâ. Kao što je to istaknula Komisija, to vrednovanje uvelike se podudaralo s vrednovanjem koje se propisuje člankom 74. Direktive 2014/59.

101. Za razliku od članka 74. Direktive 2014/59, nacionalnom se odredbom ne predviđa da treba razlikovati dva vrednovanja (vrednovanje iz točke (a) i vrednovanje iz točke (d) prvog prethodnog pitanja) koja se podudaraju s vrednovanjem iz članka 36. odnosno vrednovanjem iz članka 74. Direktive 2014/59. Međutim, nacionalnim propisom nije se zabranjivalo da se ta vrednovanja provedu na različite načine, što je po svemu sudeći učinjeno u ovom slučaju u kojem su dva različita vrednovanja provedena dvjema različitim revizorskim studijama.

102. Prema mojem mišljenju, u tom kontekstu ni iz okolnosti koju sud koji je uputio zahtjev navodi u točki (d) svojeg prvog prethodnog pitanja ne može se zaključiti da nacionalni propis o kojem je riječ može ozbiljno ugroziti ostvarenje „rezultata predviđenog" Direktivom 2014/59.

103. Smatram da iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku i koji se primjenjuje na sanaciju BES-a ne može ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog Direktivom 2014/59.

C. Prvi dio prvog prethodnog pitanja koji se odnosi na članak 17. Povelje

104. Prvim dijelom svojeg prvog prethodnog pitanja, sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li članak 17. Povelje tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis o sanaciji kreditnih institucija, kao što je propis sadržan u RGICSF-u u verziji koja se primjenjivala na sanaciju BES-a, kojim se ne predviđa pravično, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza kreditne institucije u sanaciji, prije donošenja te mjere (točka (a)); nije predviđeno plaćanje eventualne naknade na temelju tog vrednovanja instituciji u sanaciji ili, ovisno o slučaju, dioničarima ili imateljima drugih vlasničkih instrumenata (točka (b)); nije izričito predviđeno načelo „*no creditor worse off*" za dioničare institucije u sanaciji (točka (c)); i ne predviđa se vrednovanje, neovisno od onog iz točke (a), radi utvrđivanja bi li se prema dioničarima i vjerovnicima postupalo povoljnije da je nad institucijom u sanaciji pokrenut redovni postupak zbog insolventnosti (točka (d)).

105. Stoga, kako bi se odgovorilo na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, valja ispitati protivi li se članku 17. Povelje, konkretno stavku 1. tog članka, nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku i koji je sadržan u RGICSF-a u verziji koja se primjenjivala na sanaciju BES-a. Kako bi se utvrdio doseg temeljnog prava na poštovanje vlasništva, valja, s obzirom na članak 52. stavak 3. Povelje, voditi računa o članku 1. Dodatnog protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950., kojim se utvrđuje to pravo [40].

106. U skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje, svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo, te vlasništvo nikomu ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.

107. U tom pogledu valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pravo na vlasništvo koje je zajamčeno tom odredbom Povelje nije apsolutno pravo i da njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja ako se ona mogu opravdati ciljevima u općem interesu koje Unija slijedi i ako u odnosu na prethodno utvrđeni cilj ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti tako zajamčenih prava [41].

108. Osim toga, valja također podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, ostvarivanje prava i sloboda priznatih tom poveljom, poput prava na vlasništvo, može ograničiti pod uvjetom da su ta ograničenja predviđena zakonom, da se njima poštuje bit tih prava i sloboda, te da su ona, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i da zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba [42].

[40] Presuda od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 49. i navedena sudska praksa). Vidjeti također presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Ploduživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 72.).

[41] Vidjeti presude od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 69. i 70.); od 16. srpnja 2020., Adusbef i Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, t. 85.) i od 14. siječnja 2021., Okražna prokuratura – Haskovo i Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, t. 53.).

[42] Presude od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 53.) i od 16. srpnja 2020., Adusbef i Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, t. 86.)

109. Prije svega, najprije valja istaknuti da, kao prvo, nije sporno da mjere, poput onih koje su donesene u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, kojima se u okviru postupka restrukturiranja i sanacije kreditne institucije propisuje prijenos dijela imovine kreditne institucije na prijelaznu instituciju, predstavljaju ograničenja koja mogu negativno utjecati na pravo vlasništva u smislu članka 17. stavka 1. Povelje, koje imaju dioničari kreditne institucije, kao i vjerovnici te institucije, poput imatelja obveznica, čije se tražbine ne prenose na prijelaznu instituciju.

110. U tom pogledu ističem da je Sud već imao priliku pojasniti da se zaštita koju ta odredba dodjeljuje odnosi na imovinska prava iz kojih, sukladno dotičnom pravnom sustavu, proizlazi stečeni pravni položaj koji omogućuje autonomno korištenje tih prava njihovu nositelju u vlastitu korist [43]. Iz toga slijedi da se zaštita iz članka 17. stavka 1. Povelje primjenjuje i na imovinska prava koja proizlaze iz držanja dionica ili obveznica kojima se može trgovati na tržištima kapitala.

111. Uostalom, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u pogledu članka 1. Dodatnog protokola br. 1 uz EKLJP proizlazi da i dionice [44] i obveznice kojima se može trgovati na tržištima kapitala [45] treba smatrati „imovinom" koja može uživati zaštitu zajamčenu navedenim člankom 1.

112. Kao drugo, smatram da se takvim ograničenjima u načelu poštuje bit prava vlasništva dioničara i imatelja obveznica kreditne institucije na koju se odnose mjere sanacije.

113. Naime, s jedne strane, mjere sanacije poput onih koje se navode u točki 109. ovog mišljenja ne dovode, prema mojem mišljenju, do oduzimanja vlasništva nad dionicama i obveznicama u užem smislu jer ne uključuju prijenos vlasništva nad tom imovinom do kojeg je došlo službenim izvlaštenjem te imovine [46]. Stoga te mjere ne predstavljaju intervenciju koja ugrožava samu bit prava na vlasništvo [47].

114. Osim toga, u tom pogledu dodajem da je moguće da u određenim slučajevima mjere sanacije kreditnih institucija dovedu do situacija stvarnog i pravog oduzimanja vlasništva [48] ili do situacija usporedivih s takvim oduzimanjem [49]. Međutim, oduzimanje vlasništva ne predstavlja samo po sebi povredu temeljnih prava ako su ispunjeni uvjeti koji se predviđaju člankom 17. stavkom 1. Povelje u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1. [50]

[43] Vidjeti presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 69.).

[44] Što se konkretno tiče dionica kreditne institucije na koju se odnosi odluka o restrukturiranju i sanaciji, vidjeti posebno presudu ESLJP-a od 19. studenoga 2020., Project-trade d.o.o. protiv Hrvatske, CE:ECHR:2020:1119JUD000192014, t. 75. i navedenu sudsku praksu. Vidjeti također presudu ESLJP-a od 11. prosinca 2018., Lekić protiv Slovenije, CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, t. 71. i navedenu sudsku praksu.

[45] Presuda ESLJP-a od 21. srpnja 2016., Mamatas i dr. protiv Grčke, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, t. 90.

[46] Kao što to ističe nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2018:971, t. 156.), iz sudske prakse ESLJP-a u tom pogledu proizlazi da takvo oduzimanje postoji u slučaju prijenosa vlasništva do kojeg je došlo službenim izvlaštenjem imovine. Vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu ESLJP-a od 23. rujna 1982., Sporrong i Lönnroth protiv Švedske, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, t. 62. i 63.

[47] Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Adusbef i Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, t. 89.).

[48] U tom pogledu vidjeti, primjerice, situaciju navedenu u točki 111. mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetima Aeris Invest/SRB i Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P i C-934/19 P, EU:C:2021:563).

[49] Do toga može doći kad se financijska vrijednost dionica i tražbina ipak toliko smanji da ta mjera u biti odgovara oduzimanju vlasništva, iako ona tehnički ne dovodi do (prisilnog) prijenosa vlasništva nad imovinom ili tražbinama. Vidjeti presudu ESLJP-a od 7. studenoga 2002., Olczak protiv Poljske, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, t. 71.

[50] Što se tiče zajedničkog tumačenja tih dviju odredbi, vidjeti presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 89.). U pogledu uvjeta koje treba ispuniti određeni sporni propis kojim se propisuje oduzimanje vlasništva kako bi taj propis mogao biti u skladu s tim dvjema odredbama Povelje, koje treba tumačiti s obzirom na zahtjeve predviđene sudskom praksom ESLJP-a, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2018:971, t. 164. do 166.).

115. S druge strane, mjere restrukturiranja i sanacije poput mjere donesene u odnosu na BES primjenjuju se na kreditnu instituciju samo u slučaju da ta institucija propada ili će vjerojatno propasti [51]. Slijedom toga, u takvoj situaciji gubitak vrijednosti imovine koja može uživati zaštitu zajamčenu člankom 17. stavkom 1. Povelje – odnosno gubitak vrijednosti dionica i obveznica kojima se može trgovati na tržištima kapitala, što je gubitak koji u određenim slučajevima može dovesti do potpune deprecijacije – ne proizlazi iz navedenih mjera, nego iz stanja kreditne institucije u kojem ta institucija propada ili će vjerojatno propasti.

116. Mjera sanacije zapravo smanjuje samo nominalnu vrijednost kapitala i dužničkih instrumenata na koje se odnosi jer ta vrijednost, zbog navedenog propadanja ili vjerojatnosti propadanja, više ne odgovara njihovoj stvarnoj vrijednosti. Deprecijacija tih instrumenta stoga je samo formalna. S ekonomskoga gledišta sveukupni položaj ulagača bi u pravilu bio nepromijenjen: u najgorem slučaju, sveukupno nisu u gorem položaju nego što bi bili da mjera sanacije nije provedena [52].

117. Kao treće, valja istaknuti da je nedvojbeno da se u ovom slučaju ograničenja prava vlasništva koja se navode u točki 109. ovog mišljenja propisuju zakonom u skladu s člankom 17. stavkom 1., kao i člankom 52. stavkom 1. Povelje.

118. Kao četvrto, navedena ograničenja stvarno su u skladu s ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija u smislu članka 52. stavka 1. Povelje i može se smatrati da su propisane u javnom interesu u smislu članka 17. stavka 1. Povelje u slučaju oduzimanja vlasništva.

119. Naime, Sud je već bio u prilici potvrditi da je cilj osiguravanja stabilnosti bankarskog i financijskog sustava u skladu s općim interesom koji priznaje Unija i koji ona slijedi osobito u pogledu europodručja kao cjeline. Razlog tomu jest činjenica da financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije i to da bi se ozbiljni problemi jedne ili više banaka mogli brzo proširiti i na druge banke s negativnim učincima prelijevanja u drugim sektorima gospodarstva i značajnim financijskim gubicima za deponente u odnosnim bankama [53]. Uostalom, takav je pristup u skladu s pristupom ESLJP-a u njegovoj ustaljenoj sudskoj praksi [54].

120. Kao peto, valja ispitati jesu li navedena ograničenja razmjerna u odnosu na postizanje postavljenog cilja, što pak podrazumijeva da treba utvrditi jesu li ta ograničenja potrebna i može li se njima ostvariti cilj od općeg interesa koji priznaje Unija.

121. U tom pogledu valja utvrditi je li nacionalni zakonodavac uspostavio „pravičnu ravnotežu između zahtjevâ u općem interesu Zajednice i obveze zaštite temeljnih prava pojedinca”, što podrazumijeva provjeru postojanja „razumnog odnosa proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i postavljenog cilja svake mjere kojom se osobi oduzima vlasništvo” [55].

[51] Vidjeti u tom pogledu članak 32., posebno stavak 1. točku (a), te uvodnu izjavu 41. Direktive 2014/59. Što se tiče portugalskog propisa o kojem je riječ, vidjeti članak 145.C RGICSF-a.

[52] U tom smislu i po analogiji sa situacijom u kojoj je mjera sanacije financirana državnom potporom, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:102, t. 90.).

[53] Vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 71., 72. i 75.). Vidjeti i presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 91.).

[54] Vidjeti i presude ESLJP-a od 7. studenoga 2002., Olczak protiv Poljske, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, t. 81.; od 10. srpnja 2012., Grainger i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, t. 39. i 42. te od 21. srpnja 2016., Mamatas i dr. protiv Grčke, CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, t. 103.

[55] Vidjeti osobito presude ESLJP-a od 23. rujna 1982., Sporrong i Lönnroth protiv Švedske, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, t. 69.; od 12. prosinca 2002., Wittek protiv Njemačke, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, t. 53. i od 7. studenoga 2002., Olczak protiv Poljske, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, t. 74. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2018:971, t. 162.).

122. U tom pogledu, BPC Lux 2 i dr. i Massa Insolvente tvrde da se nacionalnim propisom o kojem je riječ povređuje načelo proporcionalnosti, s obzirom na to da, suprotno Direktivi 2014/59, taj propis ne predviđa primjenu načela „*no creditor worse off*" u korist dioničarâ, nego samo u korist vjerovnikâ. Konkretno, kako bi zajamčio proporcionalnost zadiranja u vlasnička prava, zakonodavac Unije osigurao je u Direktivi 2014/59 da oštećenim dioničarima i vjerovnicima neće nastati gubici veći od onih koji bi im nastali da je kreditna institucija likvidirana u trenutku kad je donesena odluka o sanaciji.

123. Ti su argumenti izraženi u točkama (c) i (d) prvog prethodnog pitanja kojim sud koji je uputio zahtjev pita je li nacionalni propis o kojem je riječ u skladu s člankom 17. Povelje zbog toga što se njime, s jedne strane, ne predviđa načelo „*no creditor worse off*" za dioničare institucije u sanaciji i što, s druge strane, ne postoji posebno vrednovanje u svrhu utvrđivanja bi li se prema dioničarima i vjerovnicima postupalo povoljnije da je nad kreditnom institucijom u sanaciji pokrenut redovni postupak zbog insolventnosti.

124. U tom pogledu prije svega ističem da je Sud već bio u prilici utvrditi da, vodeći računa o konkretnim gospodarskim okolnostima u kojima su donesene nacionalne mjere, države članice raspolažu širokom marginom prosudbe kad donose odluke u gospodarskom području te su u najboljem položaju za utvrđivanje mjera kojima se može postići traženi cilj [56], odnosno u ovom slučaju stabilnost bankarskog i financijskog sustava [57].

125. Osim toga, Sud je također već imao priliku pojasniti da iako postoji očit javni interes u osiguranju snažne i dosljedne zaštite ulagača u cijeloj Uniji, ne može se smatrati da taj interes u svim okolnostima prevladava nad općim interesom osiguravanja stabilnosti financijskog sustava [58].

126. Nadalje, što se konkretno tiče dioničarâ određene banke, Sud je istaknuo da, s jedne strane, kao što se to uostalom već naglašava u točki 95. ovog mišljenja, prema općem sustavu koji se primjenjuje na status dioničara dioničkih društava, oni u cijelosti preuzimaju rizik svojih ulaganja do iznosa društvenog kapitala tog društva i da su, s druge strane, kao što to uostalom proizlazi iz točaka 115. i 116. ovog mišljenja, gubici koji su nastali dioničarima (ali i vjerovnicima) određene banke u teškoćama istoga opsega neovisno o pitanju počiva li njihov uzrok na sudskoj odluci o određivanju stečaja ili na mjeri sanacije [59].

127. U tim okolnostima valja istaknuti, kao što to proizlazi iz točaka 95. do 98. ovog mišljenja, da je nacionalni propis o kojem je riječ, s jedne strane, sadržavao odredbe kojima se uzimao u obzir položaj dioničara predmetne kreditne institucije i njihovih interesa u okviru postupaka sanacije pokrenutih na temelju nacionalnog propisa o kojem je riječ. Konkretno, kao što je istaknuto u točkama 88. do 90. ovog mišljenja, svrha navedene odredbe članka 145.I RGICSF-a bila je zaštita interesa dioničarâ te je omogućavala, s ciljem osiguranja „ekonomske neutralnosti" mjere sanacije, da se prvotnoj kreditnoj instituciji (ili iz njezine stečajne mase) ne oduzme iznos ostvaren prodajom imovine prijelazne institucije nakon povrata iznosa koje su različiti fondovi isplatili na ime zajma.

[56] Vidjeti presudu od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 57.). Vidjeti i presudu ESLJP-a od 7. studenoga 2002., Olczak protiv Poljske, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, t. 77. i navedenu sudsku praksu.

[57] Vidjeti presude ESLJP-a od 7. studenoga 2002., Olczak protiv Poljske, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, t. 77. i navedenu sudsku praksu, te od 10. srpnja 2012., Grainger i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, t. 36. i navedenu sudsku praksu.

[58] Vidjeti presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 91.).

[59] U tom smislu i po analogiji sa situacijom u kojoj je mjera sanacije financirana državnom potporom, vidjeti presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 73. do 75.).

128. S druge strane, kao što se navodi u točkama 100. i 101. ovog mišljenja, tim se propisom također predviđalo posebno vrednovanje koje se velikim dijelom podudaralo s vrednovanjem koje se propisuje člankom 74. Direktive 2014/59.

129. Iz toga slijedi da taj propis, tumačen i s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 125. i 126. ovog mišljenja i načelo navedeno u točki 95. ovog mišljenja, ne opterećuje nesrazmjerno i prekomjerno dioničare kreditne institucije koja propada (ili koja će vjerojatno propasti), i to neovisno o tome što se, za razliku od Direktive 2014/59, njome izričito ne predviđa načelo „*no creditor worse off*" u korist dioničarâ.

130. Stoga smatram da valja zaključiti da se, imajući u vidu cilj od općeg interesa koji se nastoji postići nacionalnim propisom o kojem je riječ, odnosno cilj osiguravanja stabilnosti bankarskog i financijskog sustava i izbjegavanja rizika od većih negativnih posljedica u slučaju stečaja problematičnih kreditnih institucija u odnosu na posljedice činjenice da su u pogledu tih institucija pokrenuti postupci sanacije, tim propisom ne predviđa prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje u pravo vlasništva dioničara, a mjere koje se njime predviđaju ne mogu se smatrati neopravdanim ograničenjima tog prava [60].

131. Kao šesto, sud koji je uputio zahtjev u točkama (a) i (b) svojeg prvog prethodnog pitanja ističe da se, suprotno onomu što se propisuje Direktivom 2014/59 [61], predmetnim nacionalnim propisom koji je primijenjen na sanaciju BES-a nije propisivalo da se na temelju vrednovanja institucije u sanaciji plaća eventualna naknada toj instituciji ili, ovisno o slučaju, njezinim dioničarima ili imateljima drugih vlasničkih instrumenata. Kao što je već istaknuto, navedenim propisom predviđalo se da se eventualna razlika u prihodima ostvarenih prodajom imovine prijelazne institucije, nakon povrata iznosa pozajmljenih od Fonda za sanaciju i drugih fondova osiguranja, vraća prvotnoj kreditnoj instituciji ili u njezinu stečajnu masu, ako je nad njom pokrenut postupak likvidacije. Massa Insolvente i BPC 2 Lux i dr. ističu da ta odredba ne ispunjava dva uvjeta navedena u točki 120. ovog mišljenja, čime se povređuje članak 17. stavak 1. Povelje.

132. U tom se pogledu člankom 17. stavkom 1. drugom rečenicom Povelje propisuje da vlasništvo nikome ne može biti oduzeto osim ako se pravodobno isplati pravična naknada. Tom se odredbom dakle predviđaju dva uvjeta. S jedne strane, isplata „pravične naknade" i, s druge strane, da tu naknadu treba isplatiti „pravodobno".

133. Prije svega, što se tiče prvog uvjeta, prema sudskoj praksi ESLJP-a odšteta po tržišnoj vrijednosti predmetne imovine u pravilu se smatra „primjerenom", ali se i nadoknada ispod tržišne vrijednosti eventualno može smatrati primjerenom [62].

134. Međutim, u slučaju ograničenja prava vlasništva nad dionicama ili instrumentima kapitala, kao što su obveznice, koje je izdala banka koja propada ili koja će vjerojatno propasti, može se smatrati primjerenom i odšteta koja odgovara likvidacijskoj vrijednosti. Naime, kad su ispunjene

[60] Vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 74.).

[61] Vidjeti članak 36. stavak 4. točku (e) i članak 40. stavak 4. Direktive 2014/59.

[62] Vidjeti u tom pogledu, među ostalim, presudu ESLJP-a od 25. ožujka 1999., Papachelas protiv Grčke (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, t. 48.).

pretpostavke za sanaciju – dakle ako banka (vjerojatno) propada – usporedba s hipotetičkom situacijom likvidacije odnosno redovnim postupkom zbog insolventnosti sasvim je primjerena jer bi bez državne intervencije stečaj bio jedina alternativa [63].

135. Uostalom, Sud je već zaključio da u slučaju da banka propada ili će vjerojatno propasti, izjednačavanje situacije dioničara i vjerovnika te banke s hipotetskim scenarijem likvidacije ne predstavlja neopravdano kršenje njihovog temeljnog prava na vlasništvo [64].

136. Iz toga slijedi da propis kao što je onaj o kojem je riječ pred sudom koji je uputio zahtjev, kojim se propisuje da se prvotnoj kreditnoj instituciji ili, u slučaju likvidacije, u njezinu stečajnu masu, vraća eventualna razlika u prihodima ostvarenim prodajom imovine prijelazne institucije, nakon povrata iznosa pozajmljenih od raznih fondova osiguranja, ne povređuje zahtjev za plaćanje „pravične naknade" u skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje.

137. Što se tiče drugog uvjeta, odnosno činjenice da plaćanje treba izvršiti „pravodobno", taj uvjet treba tumačiti, s obzirom na sudsku praksu ESLJP-a, na način da isplatu naknade treba izvršiti u razumnom roku [65].

138. Razumnost roka treba razmotriti imajući u vidu prethodno navedeno izjednačavanje situacije dioničara i vjerovnika banke koja propada ili će vjerojatno propasti s hipotetskim scenarijem likvidacije te banke. Dioničari i vjerovnici banke koja je u takvoj situaciji primaju samo isplatu iznosa na koje imaju pravo nakon likvidacije banke u okviru postupka zbog insolventnosti.

139. Međutim, kao što to ističe Komisija, nije rijedak slučaj da se u okviru postupaka zbog insolventnosti kreditnih institucija eventualna plaćanja uslijed likvidacije imovine određene institucije izvrše nakon nekoliko godina, ako ne i desetljeća. Stoga se eventualno plaćanje na ime razlike ostvarene prodajom imovine prijelazne institucije, koje se propisuje nacionalnim propisom o kojem je riječ, u načelu nužno ne izvršava u rokovima koji su dulji u odnosu na rokove plaćanja uslijed likvidacije, već se naprotiv izvršava u rokovima koji su obično kraći. Iz toga slijedi da se, u svakom slučaju, tim propisom ne povređuje ni drugi uvjet naveden u točki 131. ovog mišljenja.

140. Zaključno, smatram da iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 17. stavak 1. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis poput onog iz glavnog postupka koji je primijenjen na sanaciju BES-a.

[63] Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetima Aeris Invest/SRB i Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P i C-934/19 P, EU:C:2021:563, t. 113. i 115.).

[64] Vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 78. i 79.) i od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 73. i 74.). Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetima Aeris Invest/SRB i Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P i C-934/19 P, EU:C:2021:563, t. 118.).

[65] Vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 21. veljače 1997., Guillemin protiv Francuske, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, t. 54.

IV. Zaključak

141. Na temelju svih prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal) odgovori kako slijedi:

1. Nacionalni propis o sanaciji kreditnih institucija, koji je donesen prije nego što je stupila na snagu Direktiva 2014/59/EU od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te koji je izmijenjen prije nego što je istekao rok za prenošenje te direktive, a kojim, iako su prenesene određene odredbe navedene direktive, nisu prenesene odredbe te direktive koje se odnose:

   – kao prvo, na pravično, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza institucije u sanaciji, prije donošenja odluke o sanaciji;

   – kao drugo, na plaćanje eventualne naknade na temelju tog vrednovanja instituciji u sanaciji ili, ovisno o slučaju, dioničarima ili imateljima drugih vlasničkih instrumenata;

   – kao treće, na to da se izričito predvidi da dioničari institucije u sanaciji imaju pravo na iznos koji nije manji od iznosa za koji se procjenjuje da bi dobili da je institucija u cijelosti likvidirana u redovnom postupku zbog insolventnosti nego se taj mehanizam zaštite predviđa samo za vjerovnike čije tražbine nisu prenesene;

   – i, kao četvrto, na neovisno vrednovanje radi utvrđivanja bi li se prema dioničarima i vjerovnicima postupalo povoljnije da je nad institucijom u sanaciji pokrenut redovni postupak zbog insolventnosti;

   ne može ozbiljno ugroziti ostvarenje rezultata predviđenog Direktivom 2014/59.

2. Članak 17. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se ne protivi takav nacionalni propis.