CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 14 octombrie 2021 [1]

Cauza 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
împotriva
Banco de Portugal,
Banco Espírito Santo SA,
Novo Banco SA

[cerere de decizie preliminară formulată de Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă, Portugalia)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2014/59/UE – Redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții – Articolele 36, 73 și 74 – Transpunere parțială a unei directive înainte de

[1] Limba originală: italiana.

expirarea termenului de transpunere – Rezoluția unei instituții de credit – Tratamentul aplicat acționarilor și creditorilor – Principiul «*no creditor worse off*» – Articolul 17 din cartă"

1. Prezenta cerere de decizie preliminară, formulată de Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă, Portugalia), are ca obiect interpretarea Directivei 2014/59/UE din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții[2], precum și a articolului 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care consacră protecția dreptului de proprietate.

2. Cererea menționată se înscrie în cadrul unei acțiuni introduse în fața instanțelor administrative portugheze de mai mulți deținători de acțiuni și de obligațiuni subordonate ale Banco Espírito Santo (denumită în continuare „BES"), prin intermediul căreia se solicită anularea deciziei de rezoluție a BES adoptate de Banco de Portugal în anul 2014.

3. Particularitatea prezentei cauze constă în împrejurarea că decizia menționată a fost adoptată în temeiul unei reglementări naționale privind rezoluția instituțiilor de credit care fusese introdusă în dreptul portughez cu mult înainte de adoptarea Directivei 2014/59, dar care a fost modificată printr-un act prin care s-a transpus doar parțial această directivă, înainte de expirarea termenului de transpunere.

4. Având în vedere cele de mai sus, instanța de trimitere ridică problema compatibilității reglementării naționale în temeiul căreia a fost adoptată decizia de rezoluție a BES cu Directiva 2014/59 și cu articolul 17 din cartă, ca urmare a netranspunerii unei întregi serii de cerințe prevăzute de această directivă. Instanța de trimitere ridică de asemenea problema dacă, în lumina criteriului care decurge din jurisprudența Curții rezultată din Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, denumită în continuare „Hotărârea Inter-Environnement Wallonie"), referitoare la obligațiile care revin statelor membre în cursul termenului de transpunere a unei directive, o astfel de reglementare poate compromite grav rezultatul impus prin Directiva 2014/59, în contextul aplicării măsurii de rezoluție.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Articolul 34 din Directiva 2014/59, intitulat „Principii generale care reglementează rezoluția", are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că, atunci când autoritățile de rezoluție aplică instrumente și exercită competențe de rezoluție, ele iau toate măsurile necesare pentru a garanta că măsurile de rezoluție sunt luate în conformitate cu următoarele principii:

(a) acționarii instituției aflate în rezoluție sunt primii care suportă pierderi;

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

(b) creditorii instituției aflate în rezoluție suportă pierderi ulterior acționarilor, în conformitate cu ordinea priorității creanțelor acestora din cadrul procedurii obișnuite de insolvență, cu excepția cazului în care în prezenta directivă se prevede în mod expres altceva;

[…]”

6. Articolul 36 din Directiva 2014/59, intitulat „Evaluare în scopul rezoluției”, are următorul cuprins:

„(1) Înainte de a lua vreo măsură de rezoluție sau de a exercita competența de reducere a valorii contabile sau de conversie a instrumentelor de capital relevante, autoritățile de rezoluție se asigură că o persoană independentă de orice autoritate publică, inclusiv de autoritatea de rezoluție și de instituția sau entitatea menționată la articolul 1 alineatul (1) litera (b), (c) sau (d), efectuează o evaluare corectă, prudentă și realistă a activelor și pasivelor instituției sau entității menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (b), (c) sau (d). […]

[…]

(4) Scopurile evaluării sunt:

(a) să fundamenteze stabilirea faptului că s-au îndeplinit condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție sau condițiile de reducere a valorii contabile sau de conversie a instrumentelor de capital;

(b) în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție, să fundamenteze decizia privind măsura de rezoluție corespunzătoare care trebuie luată în legătură cu instituția sau cu entitatea menționată la articolul 1 alineatul (1) litera (b), (c) sau (d);

[…]

(e) în cazul în care se aplică instrumentul instituției-punte sau instrumentul de separare a activelor, să fundamenteze decizia privind activele, drepturile, pasivele sau acțiunile sau alte instrumente de proprietate care urmează să fie transferate și decizia privind valoarea eventualelor contraprestații ce trebuie plătite instituției aflate în rezoluție sau, după caz, deținătorilor acțiunilor sau ai altor instrumente de proprietate;

[…]

(g) în toate situațiile, să asigure că eventualele pierderi privind activele instituției sau entității menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (b), (c) sau (d) sunt recunoscute în întregime în momentul aplicării instrumentelor de rezoluție sau al exercitării competenței de reducere a valorii contabile sau de conversie a instrumentelor de capital relevante.

[…]

(8) Evaluarea indică repartizarea creditorilor pe categorii în funcție de rangurile de prioritate conform legislației aplicabile privind insolvența și furnizează o estimare a tratamentului de care ar fi putut beneficia fiecare dintre categoriile de acționari și de creditori dacă instituția sau

entitatea menționată la articolul 1 alineatul (1) litera (b), (c) sau (d) ar fi fost lichidată conform procedurilor obișnuite de insolvență.

Această estimare nu afectează aplicarea principiului «niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat» [«no creditor worse off»] în conformitate cu articolul 74.”

7. Articolul 73 din Directiva 2014/59, intitulat „Tratamentul acționarilor și al creditorilor în caz de transfer parțial și aplicare a instrumentului de recapitalizare internă”, prevede:

„Statele membre se asigură că, în cazurile în care au fost aplicate unul sau mai multe instrumente de rezoluție și în special în sensul articolului 75:

(a) cu excepția cazurilor în care se aplică litera (b), în cazul în care autoritățile de rezoluție transferă doar anumite părți din drepturile, activele și pasivele instituției aflate în rezoluție, acționarii și acei creditori ale căror creanțe nu au fost transferate primesc ca soluționare a creanțelor lor o sumă cel puțin egală cu cea pe care ar fi primit-o dacă instituția aflată în rezoluție ar fi fost lichidată prin procedura obișnuită de insolvență la momentul luării deciziei menționate la articolul 82;

[…]”

8. Articolul 74 din Directiva 2014/59, intitulat „Evaluarea diferenței de tratament”, prevede:

„(1) În scopul de a evalua dacă acționarii și creditorii ar fi beneficiat de un tratament mai bun în cazul în care instituția aflată în rezoluție ar fi urmat o procedură obișnuită de insolvență, inclusiv, dar fără a se limita la sensul articolului 73, statele membre se asigură de efectuarea unei evaluări de către o persoană independentă cât mai curând posibil, după ce măsura sau măsurile de rezoluție au fost luate. Această evaluare este distinctă de evaluarea efectuată în conformitate cu articolul 36.

(2) Evaluarea de la alineatul (1) identifică:

(a) tratamentul pe care acționarii și creditorii l-ar fi primit sau schemele de garantare a depozitelor relevante, în cazul în care instituția aflată în rezoluție, în legătură cu care o măsură sau mai multe măsuri de rezoluție au fost luate, ar fi intrat în procedura obișnuită de insolvență în momentul luării deciziei menționate la articolul 82;

(b) tratamentul efectiv de care acționarii și creditorii au beneficiat în cadrul rezoluției instituției aflate în rezoluție și

(c) existența unei eventuale diferențe între tratamentul menționat la litera (a) și cel menționat la litera (b).

(3) Evaluarea:

(a) ia în calcul ipoteza conform căreia instituția aflată în rezoluție, în raport cu care o măsură sau mai multe măsuri de rezoluție au fost luate, ar fi intrat în procedura obișnuită de insolvență în momentul luării deciziei menționate la articolul 82;

(b) ia în calcul ipoteza conform căreia măsura sau măsurile de rezoluție nu ar fi fost luate;

(c) nu ține cont de acordarea vreunui sprijin financiar public extraordinar instituției aflate în rezoluție.

[…]”

B. Dreptul portughez

9. În Portugalia, o reglementare națională privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit a fost introdusă, în cadrul Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Regimului general al instituțiilor financiare și de credit, denumit în continuare „RGICSF”), prin Decretul-lege nr. 31-A/2012 din 10 februarie 2012.

10. Reglementarea amintită a fost modificată prin Decretul-lege nr. 114-A/2014 din 1 august 2014, care a realizat o transpunere parțială a Directivei 2014/59, transpunând unele aspecte specifice ale acesteia.

11. Mai precis, prin Decretul-lege nr. 114-A/2014 au fost modificate articolele 145-B, 145-F și 145-H din RGICSF, care, în urma acestei modificări, aveau următorul cuprins:

„Articolul 145-B

[…]

1 – Atunci când se aplică măsuri de rezoluție, având în vedere obiectivele urmărite menționate la articolul anterior, trebuie să se asigure că:

a) acționarii instituției de credit își asumă în mod prioritar pierderile instituției respective;

b) creditorii instituției de credit suportă, în al doilea rând și în condiții echitabile, celelalte pierderi ale instituției respective, în conformitate cu rangul de prioritate a creanțelor diverselor clase de creditori;

c) niciun creditor al instituției de credit nu își poate asuma pierderi mai mari decât cele pe care le-ar fi suferit dacă instituția de credit ar fi intrat în lichidare.

[…]

3 – În cazul în care, la finalul lichidării instituției de credit aflate în rezoluție, se constată că creditorii instituției respective, ale căror credite nu au fost transferate altei instituții de credit sau bănci-punte, și-au asumat pierderi mai mari decât cele pe care, conform celor dispuse în evaluarea menționată la articolul 145-F alineatul 6 și la articolul 145-H alineatul 4, se consideră că și le-ar fi asumat în cazul în care instituția ar fi intrat în lichidare imediat înainte de aplicarea măsurii de rezoluție, creditorii respectivi au dreptul să primească diferența din Fondul de rezoluție.

Articolul 145-F

[…]

6 – În sensul dispozițiilor articolului 145-B alineatul 3, evaluarea la care se referă alineatul anterior include de asemenea o estimare a nivelului de recuperare a creanțelor fiecărei clase de

creditori, în funcție de rangurile de prioritate prevăzute de lege, în cazul lichidării instituției de credit imediat înainte de aplicarea măsurii de rezoluție.

[…]

Articolul 145-H

[…]

4 – Activele, pasivele, elementele extrabilanțiere și activele administrate selectate în conformitate cu alineatul 1 trebuie să facă obiectul unei evaluări la momentul vânzării, care va fi efectuată de o entitate independentă desemnată de Banco de Portugal însăși în termenul stabilit de aceasta și ale cărei costuri urmează să fie suportate de instituția de credit, evaluare care, în sensul articolului 145-B alineatul 3, trebuie să includă de asemenea o estimare a nivelului de recuperare a creanțelor fiecărei clase de creditori, conform rangului de prioritate prevăzut de lege, în cazul lichidării instituției de credit inițiale imediat înainte de aplicarea măsurii de rezoluție.

[…]

Articolul 145-I

[…]

3 – Produsul vânzării trebuie să fie destinat în mod prioritar și proporțional restituirii către:

a) Fondul de rezoluție, a tuturor sumelor acordate din acesta în conformitate cu articolul 145-H alineatul 6;

b) Fondul de garantare a depozitelor sau Fondul de garantare al cooperativelor agricole de credit, a tuturor sumelor acordate din acestea în conformitate cu articolul 145-H alineatul 7.”

12. Transpunerea Directivei 2014/59 a fost finalizată prin adoptarea Legii nr. 23-A/2015 din 26 martie 2015.

II. Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

13. BES era una dintre principalele instituții de credit în sistemul bancar portughez. Ca urmare a situației de dificultate financiară gravă în care se afla, BES a făcut obiectul unei decizii de rezoluție adoptate de Banco de Portugal la 3 august 2014. Această decizie a fost adoptată având în vedere situația serioasă și gravă de risc de încălcare a obligațiilor în care se afla BES, astfel încât, dacă nu s-ar fi adoptat de urgență măsura de rezoluție, instituția s-ar fi îndreptat în mod inevitabil spre suspendarea plăților și revocarea autorizației de desfășurare a activității de instituție de credit și, prin urmare, ar fi intrat în lichidare, ceea ce ar fi reprezentat un risc sistemic enorm și o amenințare serioasă pentru stabilitatea financiară.

14. Decizia de rezoluție a BES, menționată mai sus, a fost adoptată în temeiul RGICSF în versiunea care rezultă din Decretul nr. 31-A/2012, astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 114-A/2014.

15. Această decizie de rezoluție a BES a determinat înființarea unei bănci-punte, denumită „Novo Banco S.A.”, căreia i-au fost transferate principalele active, pasive și elemente extrabilanțiere ale BES.

16. Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group, S.A. (denumită în continuare „Massa Insolvente”) este o societate care deținea, direct și indirect, participații la capitalul social al BES.

17. BPC 2 Lux și alții sunt titulari de obligațiuni subordonate emise de BES.

18. Massa Insolvente și BPC 2 Lux și alții au atacat la instanțele portugheze măsura de rezoluție a BES, solicitând anularea acesteia. Ele au susținut printre altele că măsura de rezoluție în discuție a fost adoptată cu încălcarea dreptului Uniunii.

19. Sesizată cu judecarea cauzei, instanța de trimitere are anumite îndoieli cu privire la măsurile adoptate de legiuitorul portughez în cadrul transpunerii parțiale a Directivei 2014/59. Instanța menționată apreciază că, pentru a evalua motivele de nelegalitate invocate, este necesar să se clarifice interpretarea dispozițiilor de drept al Uniunii aplicabile.

20. În aceste condiții, instanța de trimitere a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii, în special art[icolul] 17 din [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene] și Directiva 2014/59/UE […], și în special articolele 36, 73 și 74 din aceasta trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale precum cea menționată anterior care s-a aplicat în contextul unei măsuri de rezoluție constând în înființarea unei instituții-punte și în separarea activelor și care, atunci când a transpus parțial directiva menționată, înainte de finalizarea termenului de transpunere a acesteia:

a) nu a prevăzut realizarea unei evaluări corecte, prudente și realiste a activelor și a pasivelor instituției de credit aflate în rezoluție înaintea adoptării sale;

b) nu a prevăzut plata unei eventuale despăgubiri întemeiate pe evaluarea menționată la litera a) anterioară în favoarea instituției aflate în rezoluție sau, după caz, în favoarea titularilor de acțiuni sau de alte titluri de proprietate și, în schimb, s-a limitat să prevadă că eventualul sold rezultat din vânzarea băncii-punte trebuie restituit instituției de credit inițiale sau masei sale credale;

c) nu a prevăzut că acționarii instituției aflate în rezoluție au dreptul să primească o sumă care nu poate fi mai mică decât cea pe care ar fi primit-o în cazul lichidării totale în cadrul unei proceduri obișnuite de insolvență, ci a prevăzut acest mecanism de siguranță numai pentru creditorii ale căror creanțe nu au fost transferate și

d) nu a prevăzut o evaluare, diferită de cea menționată la litera a), care să vizeze stabilirea aspectului dacă acționarii și creditorii ar fi beneficiat de un tratament mai favorabil în cazul în care instituția de credit aflată în rezoluție ar fi făcut obiectul unei proceduri obișnuite de insolvență?

2) În lumina jurisprudenței Curții rezultate din [Hotărârea Inter-Environnement Wallonie], o reglementare națională precum cea descrisă în prezenta cauză, care transpune parțial Directiva 2014/59/UE, poate compromite grav rezultatul impus prin directiva respectivă, în special prin articolele 36, 73 și 74 din aceasta, în contextul aplicării măsurii de rezoluție?"

III. Analiză juridică

21. În prezenta cauză, instanța de trimitere adresează Curții două întrebări preliminare care vizează verificarea conformității cu dreptul Uniunii a regimului portughez privind rezoluția instituțiilor de credit, introdus în RGICSF în anul 2012 și ulterior modificat în anul 2014, regim aplicat procedurii de rezoluție a BES.

22. Prima întrebare preliminară se împarte în două părți. În prima parte, instanța de trimitere se referă la articolul 17 din cartă, care consacră protecția dreptului de proprietate; în a doua parte a aceleiași întrebări, instanța menționată se referă, în schimb, la Directiva 2014/59 și în special la articolele 36, 73 și 74 din aceasta. Directiva în discuție și, mai precis, articolele amintite din aceasta fac de asemenea obiectul celei de a doua întrebări preliminare.

23. A doua parte a primei întrebări preliminare și a doua întrebare preliminară vizează, așadar, și una și cealaltă, verificarea conformității cu Directiva 2014/59 a reglementării naționale în discuție, deși pe baza a două criterii diferite. În timp ce a doua parte a primei întrebări preliminare vizează verificarea aspectului dacă directiva amintită se opune, ca atare, unei astfel de reglementări naționale, a doua întrebare preliminară vizează, în schimb, verificarea aspectului dacă, în lumina criteriului elaborat de Curte în jurisprudența rezultată din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie menționată mai sus, referitoare la obligațiile care revin statelor membre în cursul termenului de transpunere a unei directive, o asemenea reglementare poate „compromite grav rezultatul impus" prin directiva respectivă.

24. În acest context, considerăm că este oportun ca, mai întâi, să facem câteva observații introductive cu privire la aplicabilitatea în speță a dispozițiilor de drept al Uniunii la care face referire instanța de trimitere.

A. Observații introductive cu privire la aplicabilitatea dreptului Uniunii

25. Reglementarea națională aplicabilă în procedura națională, și anume cea în vigoare la momentul adoptării, la 3 august 2004, a măsurii de rezoluție a BES și care face obiectul întrebărilor preliminare, este constituită de regimul portughez privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit, introdus în RGICSF prin Decretul-lege nr. 31-A/2012 din 10 februarie 2012, astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 114-A/2014 din 1 august 2014.

26. Din înscrisurile din dosar reiese că Decretul-lege nr. 31-A/2012 a fost adoptat anterior prezentării de către Comisie a propunerii de directivă care a condus ulterior la adoptarea Directivei 2014/59[3]. Așadar, acest act, ca atare, nu putea în mod evident să constituie o

[3] Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a întreprinderilor de investiții și de modificare a Directivelor 77/91/CEE și 82/891/CE ale Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE și 2011/35/CE, precum și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 [COM(2012) 280 final] a fost publicată la 6 iunie 2012.

transpunere a directivei menționate. În plus, ca răspuns la o întrebare punctuală adresată de Curte, guvernul portughez a precizat că Decretul-lege nr. 31-A/2012 nu a transpus niciun alt act de drept al Uniunii [4].

27. În schimb, din decizia de trimitere reiese în mod explicit că Decretul-lege nr. 114-A/2014, prin care a fost modificat regimul portughez privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit din anul 2012, a realizat o transpunere a unor aspecte specifice ale Directivei 2014/59, fără a transpune în totalitate dispozițiile acesteia. În preambulul decretului-lege menționat se precizează, de altfel, în mod expres că acesta urmărește să transpună în dreptul portughez principiul „no creditor worse off” [5] prevăzut de Directiva 2014/59.

28. În această privință, de altfel, din articolul 130 din Directiva 2014/59 reiese, pe de o parte, că termenul în care statele membre trebuie să adopte și să publice actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma directivei menționate era 31 decembrie 2014 și, pe de altă parte, că statele membre trebuiau să aplice măsurile respective începând cu 1 ianuarie 2015 [6].

29. Prin urmare, trebuie să se constate că, astfel cum, de altfel, arată chiar instanța de trimitere, Decretul-lege nr. 114-A/2014 a realizat o transpunere parțială a Directivei 2014/59 înainte de expirarea termenului de transpunere a acesteia, mai precis cu aproximativ cinci luni înainte de expirarea termenului menționat. Transpunerea în dreptul portughez a directivei în discuție a fost ulterior finalizată în anul 2015 prin Legea nr. 23-A/2015.

30. Acesta este cadrul juridic în care trebuie să se verifice aplicabilitatea în speță a Directivei 2014/59 și a cartei.

1. Cu privire la aplicabilitatea dispozițiilor Directivei 2014/59

31. Din jurisprudența constantă a Curții reiese că, din moment ce termenul de transpunere a unei directive urmărește în special să ofere statelor membre timpul necesar pentru adoptarea măsurilor de transpunere, acestor state nu li se poate reproșa că nu au transpus directiva menționată în ordinea lor juridică înainte de expirarea acestui termen [7].

32. În plus, deși, în cursul termenului de transpunere, statele membre trebuie să adopte măsurile necesare pentru a asigura că rezultatul impus prin directivă va fi atins la expirarea acestui termen [8], ele au posibilitatea de a adopta dispoziții provizorii sau de a pune în aplicare o directivă în mai multe etape [9].

4 În special, guvernul portughez a precizat că acest decret nu constituia o transpunere a Directivei 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit (JO 2001, L 125, p. 15, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 34), care a fost transpusă în dreptul portughez printr-un alt act, și anume Decretul-lege nr. 199/2006 din 25 octombrie 2006.

5 Și anume principiul potrivit căruia intervenția administrativă nu trebuie să plaseze un creditor într-o situație mai puțin favorabilă decât cea în care s-ar fi aflat în cazul lichidării instituției de credit respective în cadrul unei proceduri obișnuite de insolvență.

6 Cu excepția dispozițiilor titlului IV capitolul V secțiunea 5, referitoare la instrumentul de recapitalizare internă, pentru care termenul maxim de aplicare era 1 ianuarie 2016.

7 Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 43, Hotărârea din 5 februarie 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76, punctul 68), și Hotărârea din 15 octombrie 2009, Hochtief și Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, punctul 25).

8 Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 44.

9 Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 49.

33. Dintr-o jurisprudență constantă reiese de asemenea că o directivă poate avea efect direct numai după expirarea termenului stabilit pentru transpunerea sa în ordinea juridică a statelor membre [10]. În consecință, o directivă nu poate fi invocată în fața instanțelor naționale cu privire la procedurile inițiate înainte de expirarea termenului prevăzut pentru punerea sa în aplicare [11].

34. Totuși, tot potrivit jurisprudenței constante a Curții rezultate din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie menționată de instanța de trimitere în cea de a doua întrebare preliminară, din articolul 4 alineatul (3) TUE și din articolul 288 al treilea paragraf TFUE reiese că, în cursul termenului de transpunere a unei directive, statele membre destinatare ale acesteia trebuie să se abțină de la adoptarea unor dispoziții de natură să compromită grav rezultatul impus prin această directivă [12].

35. În opinia noastră, din principiile jurisprudențiale menționate la punctele precedente decurge că recurentele din procedura principală nu pot invoca în fața instanței de trimitere Directiva 2014/59, ca atare, pentru a susține incompatibilitatea regimului portughez privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit în vigoare la momentul adoptării măsurii de rezoluție a BES, și anume înainte de expirarea termenului de transpunere a directivei menționate, și aceasta chiar dacă Decretul-lege nr. 114-A/2014 a realizat o transpunere parțială a acestei directive în dreptul portughez înainte de expirarea termenului respectiv.

36. Astfel, după cum reiese din cuprinsul punctului 34 de mai sus, în cursul unui asemenea termen de transpunere, statului membru în cauză îi revenea numai obligația de a se abține de la adoptarea unor dispoziții de natură să compromită grav rezultatul impus prin această directivă. Prin urmare, numai pe baza acestei obligații, având în vedere parametrii care vor fi precizați mai în detaliu la punctul 55 și următoarele de mai jos, trebuie apreciată compatibilitatea cu Directiva 2014/59 a reglementării naționale în vigoare la acea dată, prin care statul membru în cauză a realizat o transpunere parțială a directivei menționate, ceea ce era fără îndoială liber să facă, după cum reiese din cuprinsul punctului 32 de mai sus.

37. O asemenea concluzie nu este, în opinia noastră, repusă în discuție de jurisprudența invocată de Massa Insolvente, din care reiese că se poate considera că intră în domeniul de aplicare al unei directive nu numai dispozițiile naționale al căror obiectiv expres este transpunerea acestei directive, ci de asemenea, începând de la *data intrării în vigoare* a directivei respective, dispozițiile naționale preexistente susceptibile să asigure conformitatea dreptului național cu aceasta [13].

38. Astfel, împrejurarea că anumite dispoziții naționale preexistente sunt de natură să garanteze conformitatea dreptului național cu o directivă și, așadar, se poate considera că acestea intră în domeniul de aplicare al directivei în cauză și, prin urmare, al dreptului Uniunii nu presupune în mod necesar că statele membre sunt ținute să asigure deplina conformitate a dreptului lor național cu directiva menționată înainte de expirarea termenului de transpunere a acesteia și că, așadar, obligațiile care le revin depășesc obligația de abținere recunoscută de jurisprudența menționată la punctul 34 de mai sus. În opinia noastră, o asemenea împrejurare nu implică, în

[10] A se vedea Hotărârea din 17 ianuarie 2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, punctul 25 și jurisprudența citată).

[11] A se vedea în acest sens Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza BP și alții (C-234/18, EU:C:2019:920, punctul 45).

[12] Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 45, și printre altele Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 78), și, cel mai recent, Hotărârea din 11 februarie 2021, M.V. și alții (Contracte de muncă pe durată determinată succesive în sectorul public) (C-760/18, EU:C:2021:113, punctul 73 și jurisprudența citată).

[13] A se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2006, Cordero Alonso (C-81/05, EU:C:2006:529, punctul 29), Hotărârea din 21 iulie 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini și Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punctul 70), și Hotărârea din 23 aprilie 2009, VTB-VAB și Galatea (C-261/07 și C-299/07, EU:C:2009:244, punctul 35).

sine, nici faptul că particularii pot, contrar celor stabilite de jurisprudența menționată la punctul 33 de mai sus, să invoce această directivă în fața instanțelor naționale cu privire la procedurile inițiate înainte de expirarea termenului de transpunere a directivei respective.

2. Cu privire la aplicabilitatea cartei

39. În ceea ce privește aplicabilitatea articolului 17 din cartă, menționat de instanța de trimitere în prima parte a întrebării preliminare, trebuie amintit că articolul 51 alineatul (1) din cartă prevede că dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii [14].

40. Astfel, din jurisprudența constantă a Curții reiese că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații. În această măsură, Curtea a amintit deja că nu poate aprecia, din perspectiva cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii [15].

41. Din jurisprudența Curții reiese că, pentru a stabili dacă o reglementare națională implică punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 din cartă, trebuie să se verifice printre alte elemente dacă aceasta are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, caracterul respectivei reglementări și aspectul dacă aceasta nu urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă este de natură să îl afecteze în mod indirect pe acesta din urmă, precum și problema dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze [16].

42. Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă se poate considera că reglementarea în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

43. Referitor la acest aspect, arătăm mai întâi că nu există nicio îndoială că Decretul-lege nr. 114-A/2014 constituie o măsură de punere în aplicare a dreptului Uniunii. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 27 de mai sus, acesta a transpus în mod expres – deși parțial și înainte de expirarea termenului de transpunere – Directiva 2014/59 în dreptul portughez.

44. În lumina precizărilor menționate la punctul 26 de mai sus, guvernul portughez a susținut, pe de altă parte, că reglementarea anterioară prevăzută de Decretul-lege nr. 31-A/2012, modificată prin Decretul-lege din 2014, nu constituie, în sine, o măsură de punere în aplicare a dreptului Uniunii.

45. În această privință, arătăm totuși, pe de o parte, că tot guvernul portughez a precizat că prin reglementarea din 2012 se urmărea același obiectiv fundamental cu cel al Directivei 2014/59, chiar dacă prin modalități parțial diferite. Astfel, această reglementare – în vederea adoptării căreia, pe de altă parte, legiuitorul portughez s-a inspirat din lucrările pregătitoare ale directivei

[14] A se vedea Hotărârea din 10 iulie 2014, Julián Hernández și alții (C-198/13, EU:C:2014:2055, punctul 32 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 14 ianuarie 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo și Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, punctul 30 și jurisprudența citată).

[15] Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 19 și jurisprudența citată), Hotărârea din 6 martie 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 21), precum și Ordonanța din 7 septembrie 2017, Demarchi Gino și Garavaldi (C-177/17 și C-178/17, EU:C:2017:656, punctul 18).

[16] Hotărârea din 6 martie 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 25 și jurisprudența citată), Hotărârea din 10 iulie 2014, Julián Hernández și alții (C-198/13, EU:C:2014:2055, punctul 37), precum și Ordonanța din 7 septembrie 2017, Demarchi Gino și Garavaldi (C-177/17 și C-178/17, EU:C:2017:656, punctul 20).

menționate – a fost adoptată pentru a anticipa, până la adoptarea Directivei 2014/59, introducerea în dreptul portughez a unor măsuri normative privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit, în scopul de a evita repetarea unor situații de prejudiciu grav public și privat care rezultau din criza financiară.

46. Pe de altă parte, guvernul portughez a precizat că prin adoptarea Decretului-lege nr. 31-A/2012 se urmărea punerea în aplicare și respectarea angajamentelor asumate de Republica Portugheză prin Memorandumul de înțelegere privind condițiile de politică economică din 17 mai 2011, încheiat între statul portughez și Comisie, Banca Centrală Europeană și Fondul Monetar Internațional.

47. Memorandumul de înțelegere menționat își are temeiul juridic în articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 407/2010 al Consiliului din 11 mai 2010 de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară [17], care, la rândul său, are ca temei juridic articolul 122 alineatul (2) TFUE [18]. Un astfel de memorandum este de asemenea prevăzut de Decizia 2011/344/UE a Consiliului din 30 mai 2011 privind acordarea de asistență financiară din partea Uniunii pentru Portugalia [19].

48. Referitor la acest aspect, trebuie să se arate că Curtea a avut deja ocazia să afirme că măsurile adoptate de un stat membru în vederea îndeplinirii angajamentelor asumate printr-un memorandum de înțelegere care face parte din dreptul Uniunii intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă [20].

49. Prin urmare, în opinia noastră, din ansamblul considerațiilor care precedă reiese că reglementarea națională în discuție în speță intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și că, în consecință, dispozițiile cartei sunt aplicabile în procedura principală.

3. Concluzie cu privire la aplicabilitatea dreptului Uniunii

50. În concluzie, având în vedere considerațiile care precedă, trebuie, în opinia noastră, să se considere că recurentele din procedura principală nu pot invoca în fața instanței de trimitere Directiva 2014/59, ca atare, pentru a susține incompatibilitatea regimului portughez privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit în vigoare la momentul adoptării măsurii de rezoluție a BES. În consecință, nu este necesar, în opinia noastră, să se răspundă la a doua parte a primei întrebări preliminare.

51. Conformitatea cu Directiva 2014/59 a unei reglementări naționale precum cea aplicată în procedura principală în discuție va trebui verificată pe baza criteriului elaborat de Curte în jurisprudența rezultată din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată anterior, potrivit căruia trebuie să se verifice dacă o asemenea reglementare poate „compromite grav rezultatul impus” prin directiva în cauză. Această problemă face obiectul celei de a doua întrebări

17 JO 2010, L 118, p. 1.

18 În această privință, a se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Dowling și alții (C-41/15, EU:C:2016:836, punctul 8).

19 JO 2011, L 159, p. 88.

20 A se vedea prin analogie Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctele 32-35 și 45-48). Cu privire la aplicabilitatea cartei în lumina articolului 51 din aceasta într-o situație referitoare la măsurile adoptate de Republica Portugheză în cadrul angajamentelor asumate în temeiul reglementării menționate la punctul 47, a se vedea punctele 43-53 din Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395), confirmate implicit de Curte în Hotărârea corespunzătoare din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

preliminare, care, în opinia noastră, trebuie analizată mai întâi. În continuare, vom analiza conformitatea unei astfel de reglementări naționale cu articolul 17 din cartă, așa cum se solicită în prima parte a primei întrebări preliminare.

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară, referitoare la Directiva 2014/59

52. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în lumina jurisprudenței Curții rezultate din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, o reglementare națională privind rezoluția instituțiilor de credit precum cea cuprinsă în RGICSF, în versiunea aplicată rezoluției BES, care transpune parțial Directiva 2014/59, poate compromite grav rezultatul impus prin directiva respectivă, în special prin articolele 36, 73 și 74 din aceasta, în contextul aplicării măsurii de rezoluție.

53. Această întrebare preliminară trebuie interpretată ținând seama de cerințele Directivei 2014/59 pe care reglementarea națională menționată a omis să le transpună în regimul privind rezoluția instituțiilor de credit, cerințe care se referă la elementele menționate la literele a)-d) ale primei întrebări preliminare. Cerințele în discuție sunt cele referitoare la realizarea unei evaluări corecte, prudente și realiste a activelor și a pasivelor instituției de credit aflate în rezoluție înaintea adoptării sale [litera a)], la plata unei eventuale despăgubiri întemeiate pe o astfel de evaluare în favoarea instituției aflate în rezoluție sau, după caz, în favoarea titularilor de acțiuni sau de alte titluri de proprietate [litera b)], la prevederea expresă a principiului „no creditor worse off” în privința acționarilor instituției aflate în rezoluție [litera c)] și la realizarea unei evaluări independente de cea menționată la litera a), care să vizeze stabilirea aspectului dacă acționarii și creditorii ar fi beneficiat de un tratament mai favorabil în cazul în care instituția de credit aflată în rezoluție ar fi făcut obiectul unei proceduri obișnuite de insolvență [litera d)].

54. Pentru a răspunde la această întrebare preliminară, trebuie să se clarifice mai întâi întinderea obligației de abținere, recunoscută de jurisprudența rezultată din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată anterior, menționată de instanța de trimitere.

1. Cu privire la întinderea obligației de abținere care revine statelor membre în temeiul jurisprudenței Inter-Environnement Wallonie

55. În această privință, după cum s-a menționat deja la punctul 34 de mai sus, din articolul 4 alineatul (3) TUE și din articolul 288 al treilea paragraf TFUE reiese că, în cursul termenului de transpunere a unei directive, statele membre destinatare ale acesteia trebuie să se abțină de la adoptarea unor dispoziții de natură să compromită grav rezultatul impus prin directiva în cauză.

56. Din jurisprudență reiese că această obligație de abținere se aplică tuturor măsurilor generale sau specifice care pot avea ca efect o asemenea compromitere [21]. Din acest punct de vedere, este lipsită de importanță împrejurarea că astfel de măsuri de drept național, adoptate după intrarea în vigoare a directivei respective, urmăresc sau nu transpunerea acesteia din urmă [22].

[21] A se vedea Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 78), și Hotărârea din 11 septembrie 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (C-43/10, EU:C:2012:560, punctul 57).

[22] A se vedea Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 121), Hotărârea din 22 noiembrie 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punctul 68), și Hotărârea din 27 octombrie 2016, Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, punctul 31).

57. Curtea a avut de asemenea ocazia să precizeze că obligația de abținere menționată mai sus se impune tuturor autorităților statelor membre avute în vedere, inclusiv instanțelor naționale. Rezultă că, începând cu data la care o directivă a intrat în vigoare, instanțele statelor membre trebuie să se abțină, în măsura posibilului, să interpreteze dreptul intern într-un mod care, după expirarea termenului de transpunere, ar risca să compromită grav realizarea obiectivului urmărit prin această directivă [23].

58. Instanței naționale îi revine, în principiu, sarcina de a aprecia dacă dispozițiile naționale a căror legalitate este chemată să o examineze sunt de natură să compromită grav rezultatul impus prin această directivă [24].

59. Totuși, atunci când dosarul conține toate elementele care permit efectuarea unei astfel de aprecieri, Curtea poate să stabilească ea însăși dacă reglementarea sau măsura națională care face obiectul trimiterii preliminare care îi este adresată într-o anumită cauză de o instanță de trimitere este sau nu de natură să compromită grav rezultatul impus prin directiva în discuție în cauza respectivă.

60. Astfel, de exemplu, în Hotărârea ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265), Curtea a constatat că o măsură națională, adoptată în cursul termenului de transpunere a directivei relevante în această cauză, potrivit căreia aparatele care poartă marcajul „CE” sunt supuse unei proceduri de aprobare prealabilă, era de natură să compromită rezultatul impus prin directiva respectivă [25].

61. În schimb, în Hotărârea Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348), Curtea a considerat că o simplă măsură specifică constând în decizia de acordare a unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale nu era, în sine, de natură să compromită grav rezultatul impus prin directiva în discuție în acea cauză [26].

62. În același sens, în Hotărârea Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (C-104/14, EU:C:2015:125), Curtea a considerat că, având în vedere conținutul directivei în discuție în acea cauză, un act legislativ adoptat în cursul termenului de transpunere a directivei respective, prin care se modificau în defavoarea unui creditor al statului dobânzile unei creanțe care rezulta din executarea unui contract încheiat înainte de o anumită dată, nu poate fi de natură să compromită grav rezultatul impus prin această directivă [27].

[23] Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 123), și Hotărârea din 23 aprilie 2009, VTB-VAB și Galatea (C-261/07 și C-299/07, EU:C:2009:244, punctul 39 și jurisprudența citată).

[24] Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 46, și Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 80), precum și, în același sens cu privire la o perioadă tranzitorie, Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, punctele 42 și 43).

[25] A se vedea punctele 56-59 din această hotărâre. Pentru un exemplu de altă cauză în care s-a considerat că o reglementare națională este de natură să compromită grav rezultatul impus prin directiva în discuție în cauza respectivă, a se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2021:619, în special punctul 99), în care aceasta a apreciat că reglementarea cehă în discuție în acea cauză este de natură să compromită grav obiectivul directivei menționate.

[26] A se vedea punctul 83 din această hotărâre.

[27] A se vedea punctul 32 din această hotărâre. Cu privire la o altă cauză în care Curtea a stabilit că o reglementare adoptată în cursul termenului de transpunere a directivei în discuție în cauza respectivă nu poate să compromită grav rezultatul impus prin acea directivă, a se vedea Hotărârea din 13 martie 2014, Jetair și BTW-eenheid BTWE Travel4you (C-599/12, EU:C:2014:144, punctul 37).

63. De asemenea, în Hotărârea din 27 octombrie 2016, Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818), Curtea a stabilit că în speță un aviz dat de Curtea Supremă de Casație din Bulgaria în perioada de transpunere a directivei în discuție în acea cauză nu poate constitui o măsură de interpretare a dreptului național care riscă să compromită grav realizarea obiectivului urmărit de directiva respectivă [28].

64. În plus, în jurisprudența sa, Curtea a furnizat indicații cu privire la elementele și la parametrii de care trebuie să se țină seama în aprecierea care trebuie efectuată pentru a stabili dacă o reglementare sau o măsură națională poate fi considerată ca fiind de natură să compromită grav rezultatul impus printr-o anumită directivă.

65. Astfel, Curtea a precizat că o astfel de apreciere trebuie în mod obligatoriu efectuată pe baza unei aprecieri globale, ținând seama de pachetul de politici și de măsuri adoptate pe teritoriul național în cauză, astfel încât o simplă măsură specifică poate să nu fie, în sine, de natură să compromită grav rezultatul impus printr-o anumită directivă [29].

66. În plus, în cadrul unei astfel de aprecieri, trebuie să se verifice în special dacă dispozițiile în cauză se prezintă ca o transpunere completă a directivei respective și să se examineze efectele concrete ale aplicării acestor dispoziții neconforme cu directiva și ale duratei lor în timp [30].

67. În schimb, se poate de asemenea ține seama de posibilitatea unui stat membru de a adopta dispoziții provizorii sau de a pune în aplicare directiva în mai multe etape. În astfel de ipoteze, neconformitatea unor dispoziții tranzitorii de drept național cu directiva în cauză sau netranspunerea unor dispoziții ale acesteia din urmă nu ar compromite în mod necesar rezultatul pe care ea îl impune [31].

2. Cu privire la compromiterea gravă a rezultatului impus prin Directiva 2014/59

68. Pentru a răspunde la cea de a doua întrebare preliminară, trebuie să se verifice, pe baza concluziilor desprinse din jurisprudența citată la punctele precedente, dacă reglementarea națională amintită mai sus poate compromite grav rezultatul impus prin această directivă, ca urmare a netranspunerii unor cerințe specifice prevăzute de Directiva 2014/59, menționate de instanța de trimitere la literele a)-d) ale primei întrebări preliminare.

69. În această privință, trebuie, în primul rând, să se identifice „rezultatul impus” prin Directiva 2014/59, care ar putea fi compromis prin reglementarea națională în cauză.

70. Referitor la acest aspect, trebuie să se arate că, astfel cum au evidențiat, de altfel, mai multe părți care au prezentat observații în fața Curții, din lectura considerentelor și a textului Directivei 2014/59 reiese că ea urmărește o pluralitate de obiective, unele cu caracter general, altele de natură mai specifică.

28 A se vedea punctele 28-36 din hotărârea menționată, precum și dispozitivul acesteia.

29 A se vedea Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctele 81-83).

30 A se vedea în acest sens Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 47.

31 A se vedea în acest sens Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 49.

71. Astfel, în ceea ce privește obiectivele cu caracter general, din lectura considerentului (1) al directivei menționate reiese că aceasta urmărește să introducă instrumente necesare „pentru a preveni insolvența” instituțiilor de credit și a firmelor de investiții „sau, în cazul în care aceasta se produce, pentru a reduce la minimum consecințele negative prin menținerea funcțiilor de importanță sistemică ale instituției în cauză”.

72. Aplicarea unor instrumente și exercitarea competențelor de rezoluție trebuie să țină seama de „obiectivele rezoluției”, care sunt enumerate în mod specific la articolul 31 alineatul (2) din Directiva 2014/59 și care, în principiu, au o importanță egală [32]. Aceste obiective sunt asigurarea continuității funcțiilor critice [33], evitarea efectelor negative semnificative asupra stabilității financiare [34], protejarea fondurilor publice [35], protecția deponenților și a investitorilor [36] și protejarea fondurilor și a activelor clienților [37].

73. Directiva 2014/59 introduce, pe de altă parte, o serie de dispoziții care, în cadrul obiectivelor cu caracter general menționate mai sus, urmăresc obiective specifice. Mai precis, unele dintre dispozițiile directivei urmăresc să asigure că instrumentele și competențele de rezoluție sunt utilizate într-un mod compatibil cu drepturile fundamentale garantate de cartă și în special cu dreptul de proprietate garantat la articolul 17 din aceasta.

74. Astfel, așa cum se arată în considerentul (13) al Directivei 2014/59, utilizarea instrumentelor și a competențelor de rezoluție prevăzute de această directivă poate afecta drepturile acționarilor și pe cele ale creditorilor [38]. În această privință, în considerentul (50) al aceleiași directive se arată că atingerile aduse drepturilor de proprietate nu ar trebui să fie disproporționate.

75. Printre dispozițiile care urmăresc acest obiectiv specific figurează cele menționate de instanța de trimitere în întrebările sale preliminare, și anume dispozițiile articolului 36, care prevăd efectuarea unei evaluări corecte, prudente și realiste în scopul rezoluției înainte de luarea vreunei măsuri de rezoluție, și dispozițiile articolului 73 litera (a) și articolului 74, care, pe de o parte, asigură tratamentul potrivit principiului „no creditor worse off” al acționarilor și al creditorilor, în special în caz de transfer parțial al drepturilor, al activelor și al pasivelor instituției aflate în rezoluție, și, respectiv, pe de altă parte, prevăd efectuarea unei evaluări *ex post* în scopul de a evalua diferența de tratament al acționarilor și al creditorilor în cazul în care instituția aflată în rezoluție ar fi urmat o procedură obișnuită de insolvență.

76. Aceste articole au ca obiectiv specific să asigure că instrumentele și competențele de rezoluție prevăzute de Directiva 2014/59 sunt utilizate cu respectarea drepturilor fundamentale garantate de cartă și în special a dreptului de proprietate al acționarilor și al creditorilor instituției aflate în rezoluție, obligație care, în orice caz, astfel cum a arătat Comisia în mod întemeiat, se impune statelor membre fie și numai în temeiul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

[32] A se vedea articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2014/59.

[33] În această privință, a se vedea de asemenea considerentele (5), (13), (45), (70), (72) și (90) ale Directivei 2014/59.

[34] În această privință, a se vedea de asemenea considerentele (3), (4), (11), (13), (14), (18), (24), (29), (40), (41), (45), (49), (63), (64), (67), (72), (83), (91), (92), (97), (99), (102), (108) și (132) ale Directivei 2014/59.

[35] În această privință, a se vedea de asemenea considerentele (16), (45) și (109) ale Directivei 2014/59.

[36] În această privință, a se vedea de asemenea considerentele (45), (55), (71), (102), (110), (112) și (117) ale Directivei 2014/59.

[37] În această privință, a se vedea de asemenea considerentele (45) și (65) ale Directivei 2014/59.

[38] Astfel cum reiese în mod explicit din acest considerent, mai exact, competența autorităților de a transfera acțiunile sau o parte ori totalitatea activelor unei instituții către un cumpărător privat, fără acordul acționarilor, afectează drepturile de proprietate ale acționarilor. În plus, competența de a decide care datorii ale unei instituții în curs de a intra în dificultate să fie transferate, în conformitate cu obiectivul de a asigura continuitatea serviciilor și de a evita efectele negative asupra stabilității financiare, ar putea afecta tratamentul egal al creditorilor.

77. Prin urmare, considerăm că, în raport cu aceste obiective, cu caracter general și specific, urmărite de Directiva 2014/59, trebuie să se aprecieze dacă reglementarea națională în cauză poate compromite grav „rezultatul impus” prin directiva menționată, cu precizarea că problema punctuală referitoare la protecția dreptului de proprietate consacrat la articolul 17 din cartă este discutată în mod special mai jos, în cadrul analizei primei părți a primei întrebări preliminare.

78. În această perspectivă, trebuie, în al doilea rând, să se verifice dacă neprevederea cerințelor specifice menționate de instanța de trimitere la literele a)-d) ale primei întrebări preliminare are drept consecință că reglementarea națională în discuție poate compromite grav „rezultatul impus” prin directiva amintită.

79. Referitor la acest aspect și ca observație de ordin general, arătăm că din decizia de trimitere reiese în mod explicit că prin modificările aduse în perioada de transpunere a Directivei 2014/59 prin Decretul-lege nr. 114-A/2014 din 1 august 2014 reglementării privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit, introdusă în Portugalia în anul 2012 – reglementare care, după cum s-a arătat, exista deja la data adoptării Directivei 2014/59 –, au fost puse în aplicare unele, deși nu toate dispozițiile prevăzute de directiva menționată, apropiind astfel reglementarea națională de dispozițiile acesteia.

80. Fie și numai această constatare, inclusiv în lumina jurisprudenței Curții menționate la punctele 60-67 de mai sus, face, în opinia noastră, să fie cu greu plauzibilă în speță o concluzie potrivit căreia reglementarea națională în cauză poate „compromite grav rezultatul impus” prin directiva menționată. Astfel, așa cum a arătat guvernul portughez, transpunerea anumitor dispoziții ale unei directive – în măsura în care nu se contestă că o asemenea transpunere a fost efectuată în mod corect – este mai degrabă în sensul realizării obiectivelor acesteia, decât să fie de natură să compromită grav rezultatul impus prin directiva respectivă.

81. În plus, astfel cum reiese din jurisprudența menționată la punctele 55-57 de mai sus, obligația impusă statelor membre în cursul termenului de transpunere a unei directive este o obligație de abținere și, așadar, o obligație negativă de a nu adopta măsuri de natură să compromită rezultatul impus prin directiva în cauză. O astfel de obligație, în opinia noastră, poate cu greu să fie încălcată prin adoptarea unei reglementări care transpune corect, deși numai parțial, directiva respectivă.

82. Deși aceste considerații pot conduce, fie și numai ele însele, la un răspuns negativ la a doua întrebare preliminară, este totuși oportun să se analizeze în detaliu cerințele menționate de instanța de trimitere a căror neprevedere ar putea, în opinia sa, să fie de natură să compromită grav rezultatul impus prin Directiva 2014/59.

3. Cu privire la cerințele a căror neprevedere ar fi de natură să compromită grav rezultatul impus prin Directiva 2014/59

83. Instanța menționată evidențiază mai întâi, la *litera a)* a primei sale întrebări preliminare, că reglementarea națională în discuție, aplicabilă la momentul rezoluției BES, „nu [a prevăzut] realizarea unei evaluări corecte, prudente și realiste a activelor și a pasivelor instituției de credit aflate în rezoluție înaintea adoptării sale”.

84. În această privință, arătăm însă că, astfel cum a observat Comisia în mod întemeiat, articolul 145-H alineatul 4 din RGICSF prevedea deja în versiunea sa din anul 2012 că activele, pasivele, elementele extrabilanțiere și elementele administrate de instituția de credit în cauză trebuie să facă obiectul unei evaluări raportate la momentul vânzării, efectuată de o entitate

independentă desemnată de Banco de Portugal în termenul stabilit de aceasta și ale cărei costuri urmează a fi suportate de instituția de credit. Modificarea acestei dispoziții în anul 2014 a avut drept consecință că o astfel de evaluare trebuia să includă de asemenea o estimare a nivelului de recuperare a creanțelor fiecărei clase de creditori în funcție de rangurile de prioritate prevăzute de lege în cazul lichidării instituției de credit imediat înainte de aplicarea măsurii de rezoluție.

85. Deși, contrar celor prevăzute la articolul 36 alineatul (1) din Directiva 2014/59, în dispoziția în discuție nu se menționează că evaluarea trebuie să fie „corectă, prudentă și realistă”, modul de redactare și contextul în care se înscrie această dispoziție par să facă referire – sub rezerva confirmării de către instanța de trimitere – la utilizarea unor parametri contabili care încorporează criteriile amintite, pe care entitatea independentă desemnată ar trebui, în orice caz, să le utilizeze atunci când efectuează o astfel de evaluare.

86. În acest context, apreciem că împrejurarea menționată de instanța de trimitere la litera a) a primei sale întrebări preliminare nu permite să se considere că reglementarea națională în discuție poate compromite grav „rezultatul impus” prin Directiva 2014/59.

87. Instanța de trimitere mai observă, la *litera b)* a primei sale întrebări preliminare, că reglementarea națională în discuție, aplicabilă la momentul rezoluției BES, „nu [a prevăzut] plata unei eventuale despăgubiri întemeiate pe evaluarea menționată la litera a) anterioară în favoarea instituției aflate în rezoluție sau, după caz, în favoarea titularilor de acțiuni sau de alte titluri de proprietate și, în schimb, [s-a limitat] să prevadă că eventualul sold rezultat din vânzarea băncii-punte trebuie restituit instituției de credit inițiale sau masei sale credale”.

88. În această privință, trebuie să se arate că, deja în versiunea inițială din anul 2012, alineatele 3 și 4 ale articolului 145-I din RGICSF prevedeau că eventualul sold rezultat din vânzarea patrimoniului băncii-punte, după rambursarea sumelor acordate din Fondul de rezoluție și din celelalte fonduri de garantare, trebuia restituit instituției de credit inițiale sau, în cazul în care aceasta a intrat în lichidare, masei sale credale.

89. Prevederea acestei norme permitea, în scopul de a garanta „neutralitatea economică” a măsurii de rezoluție, ca instituția de credit inițială (sau masa sa credală) să nu fie privată de suma rezultată din vânzarea patrimoniului băncii-punte, după rambursarea sumelor vărsate cu titlu de împrumut din diferite fonduri. Această normă urmărea, așadar, să protejeze acționarii și creditorii instituției inițiale.

90. În plus, astfel cum a arătat Comisia, suma rezultată dintr-o asemenea vânzare este în mod cert afectată în mod pozitiv de diferitele măsuri întreprinse în cadrul măsurii de rezoluție pentru înființarea băncii-punte, printre care separarea de această bancă-punte a „activelor toxice”, rămase în instituția aflată în rezoluție, celelalte măsuri de redresare, măsurile de susținere prin diverse fonduri, precum și faptul ca vânzarea băncii-punte să se poată efectua în mod ordonat. Toate aceste elemente sunt de natură să sporească, în interesul acționarilor și al creditorilor instituției inițiale, valoarea eventualului sold rezultat din vânzarea băncii-punte.

91. În acest context, apreciem că, sub rezerva considerațiilor prezentate la punctul 131 și următoarele de mai jos în ceea ce privește respectarea articolului 17 din cartă, deși reglementarea națională în discuție nu corespunde exact celei conținute în Directiva 2014/59, care, astfel cum a

arătat instanța de trimitere, prevede plata unei „eventuale despăgubiri”[39], nu se poate însă nicidecum concluziona că reglementarea în cauză poate compromite grav „rezultatul impus” prin Directiva 2014/59.

92. Instanța de trimitere arată de asemenea, la *litera c)* a primei sale întrebări preliminare, că reglementarea națională în discuție, aplicabilă la momentul rezoluției BES, „nu [a prevăzut] că acționarii instituției aflate în rezoluție au dreptul să primească o sumă care nu poate fi mai mică decât cea pe care [ar fi primit-o] în cazul lichidării totale în cadrul unei proceduri obișnuite de insolvență, ci a prevăzut acest mecanism de siguranță numai pentru creditorii ale căror creanțe nu au fost transferate”.

93. Cu alte cuvinte, instanța de trimitere scoate în evidență faptul că, sub imperiul reglementării naționale în discuție, nu era prevăzut în mod expres principiul „no creditor worse off” în favoarea acționarilor.

94. Totuși, în opinia noastră, neprevederea acestui principiu nu este, în sine, de natură să compromită grav rezultatul impus prin Directiva 2014/59 în sensul jurisprudenței rezultate din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, în special într-o situație în care, astfel cum a arătat Comisia, ordinea juridică portugheză ținea seama de poziția și de interesele acționarilor instituției de credit în cauză și de interesele lor în cadrul procedurilor de rezoluție puse în aplicare în temeiul reglementării naționale în discuție.

95. Astfel, în această privință, trebuie să se arate, în primul rând, că articolul 145-B alineatul 1 litera a), în versiunea modificată prin Decretul-lege nr. 114-A/2014, prevedea că, în aplicarea măsurilor de rezoluție, „acționarii instituției aflate în rezoluție sunt primii care suportă pierderi”. Dispoziția menționată exprima, așadar, principiul consacrat la articolul 34 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2014/59, care constituie un principiu general al dreptului societăților comerciale și al falimentului.

96. În al doilea rând, reglementarea națională privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit conținea, după cum reiese din cuprinsul punctelor 88-90 de mai sus, dispoziții pentru garantarea intereselor acționarilor, precum articolul 145-I alineatul 4 din RGICSF.

97. În al treilea rând, astfel cum a arătat Banco de Portugal, reglementarea națională permitea, în orice caz, acționarilor să introducă o acțiune în despăgubire împotriva statului în cazul în care ar fi reușit să demonstreze că măsura de reziliere i-a plasat într-o situație mai puțin favorabilă decât cea în care s-ar fi aflat în caz de lichidare.

98. În acest context, nici împrejurarea menționată de instanța de trimitere la litera c) a primei sale întrebări preliminare nu permite, în opinia noastră, să se considere că reglementarea națională în discuție poate „compromite grav rezultatul impus” prin Directiva 2014/59.

[39] A se vedea în special articolul 36 alineatul (4) litera (e) și articolul 40 alineatul (4) din Directiva 2014/59. În această privință, trebuie să se arate că natura despăgubirii menționate face obiectul unei dezbateri între părți. În timp ce Massa Insolvente și BPC Lux 2 și alții susțin că o asemenea despăgubire are caracter compensatoriu, potrivit Banco de Portugal și guvernului portughez, aceasta urmărește numai să garanteze neutralitatea măsurii de rezoluție pentru banca-punte și pentru mecanismul de finanțare a rezoluției în cazul în care se dovedește că valoarea patrimoniului transferat este superioară evaluării efectuate inițial și pe baza căreia au fost stabilite nevoile de capital ale băncii-punte.

99. În sfârșit, instanța de trimitere arată, la *litera d)* a primei sale întrebări preliminare, că reglementarea națională în discuție, aplicabilă la momentul rezoluției BES, „nu [a prevăzut] o evaluare, diferită de cea menționată la litera a), care să vizeze stabilirea aspectului dacă acționarii și creditorii ar fi beneficiat de un tratament mai favorabil în cazul în care instituția de credit aflată în rezoluție ar fi făcut obiectul unei proceduri obișnuite de insolvență”.

100. În această privință, trebuie să se observe însă că, după cum s-a arătat la punctul 84 de mai sus, articolul 145-H alineatul 4 din RGICSF, astfel cum a fost modificat în anul 2014, prevedea că evaluarea independentă care trebuia efectuată de o entitate independentă desemnată de Banco de Portugal trebuia să includă de asemenea o estimare a nivelului de recuperare a creanțelor fiecărei clase de creditori în funcție de rangurile de prioritate prevăzute de lege în cazul lichidării instituției de credit imediat înainte de aplicarea măsurii de rezoluție. O astfel de estimare trebuia efectuată ținând seama de principiul „no creditor worse off”, enunțat la articolul 145-B alineatul 1 litera c) din RGICSF (exclusiv) în favoarea creditorilor. Astfel cum a arătat Comisia, această evaluare corespundea în mare măsură evaluării prevăzute la articolul 74 din Directiva 2014/59.

101. Spre deosebire de articolul 74 din Directiva 2014/59, dispoziția națională nu prevede că cele două evaluări [cea menționată la litera a) și cea menționată la litera d) ale primei întrebări preliminare], care corespund celor prevăzute la articolul 36 și, respectiv, la articolul 74 din Directiva 2014/59, trebuiau să fie distincte. Totuși, reglementarea națională nu interzicea ca acestea să fie efectuate în mod distinct, după cum pare a fi cazul în speță, în care două evaluări distincte au fost efectuate prin două studii de audit diferite.

102. În acest context, nici împrejurarea menționată de instanța de trimitere la litera d) a primei sale întrebări preliminare nu permite, în opinia noastră, să se considere că reglementarea națională în discuție poate compromite grav „rezultatul impus” prin Directiva 2014/59.

103. Din ansamblul considerațiilor care precedă reiese, în opinia noastră, că o reglementare precum cea în discuție în procedura principală, aplicată rezoluției BES, nu este de natură să compromită grav rezultatul impus prin Directiva 2014/59.

C. Cu privire la prima parte a primei întrebări preliminare, referitoare la articolul 17 din cartă

104. Prin intermediul primei părți a primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă articolul 17 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale privind rezoluția instituțiilor de credit precum reglementarea cuprinsă în RGICSF, în versiunea aplicată rezoluției BES, care nu a prevăzut realizarea unei evaluări corecte, prudente și realiste a activelor și a pasivelor instituției de credit aflate în rezoluție înaintea adoptării sale [litera a)], nu a prevăzut plata unei eventuale despăgubiri întemeiate pe o astfel de evaluare în favoarea instituției aflate în rezoluție sau, după caz, în favoarea titularilor de acțiuni sau de alte titluri de proprietate [litera b)], nu a prevăzut în mod expres principiul „no creditor worse off” în privința acționarilor instituției aflate în rezoluție [litera c)] și nu a prevăzut realizarea unei evaluări independente de cea menționată la litera a), care să vizeze stabilirea aspectului dacă acționarii și creditorii ar fi beneficiat de un tratament mai favorabil în cazul în care instituția de credit aflată în rezoluție ar fi făcut obiectul unei proceduri obișnuite de insolvență [litera d)].

105. Pentru a răspunde la întrebarea adresată de instanța de trimitere, trebuie, așadar, să se examineze dacă articolul 17 din cartă, în special alineatul (1) al acestuia, se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, și anume reglementarea cuprinsă în RGICSF, în versiunea aplicată rezoluției BES. Pentru a stabili domeniul de aplicare al dreptului fundamental la respectarea proprietății, trebuie să se țină seama, în lumina articolului 52 alineatul (3) din cartă, de articolul 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO), semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, care consacră acest drept [40].

106. În temeiul articolului 17 alineatul (1) din cartă, orice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal și nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general.

107. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de proprietate garantat prin dispoziția menționată nu constituie o prerogativă absolută și că exercițiul său poate face obiectul unor restrângeri, cu condiția ca restrângerile respective să răspundă efectiv obiectivelor de interes general urmărite de Uniune și să nu constituie, față de scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere însuși conținutului dreptului astfel garantat [41].

108. Pe de altă parte, trebuie de asemenea amintit că, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, pot fi impuse restrângeri exercițiului drepturilor libertăților consacrate de aceasta, precum dreptul de proprietate, în măsura în care aceste restrângeri sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, prin respectarea principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți [42].

109. Mai întâi, trebuie să se arate, în primul rând, că nu se contestă faptul că măsuri precum cele adoptate în speța din procedura principală, care, în cadrul unei proceduri de redresare și de rezoluție a unei instituții de credit, prevăd transferul unor elemente din patrimoniul unei instituții de credit către o bancă-punte, constituie restrângeri de natură să aducă atingere dreptului de proprietate, în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă, al acționarilor instituției de credit, precum și al creditorilor acesteia, în calitate de deținători de obligațiuni, ale căror creanțe nu sunt transferate băncii-punte.

110. Referitor la acest aspect, arătăm că Curtea a avut deja ocazia să clarifice că protecția conferită de această dispoziție se aplică unor drepturi care au o valoare patrimonială din care rezultă, având în vedere ordinea juridică respectivă, o poziție juridică deja stabilită care permite o exercitare

[40] Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 49 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 72).

[41] A se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctele 69 și 70), Hotărârea din 16 iulie 2020, Adusbef și Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, punctul 85), și Hotărârea din 14 ianuarie 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo și Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, punctul 53).

[42] Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 53), și Hotărârea din 16 iulie 2020, Adusbef și Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, punctul 86).

autonomă a acestor drepturi de către și în beneficiul titularului lor [43]. În consecință, protecția prevăzută la articolul 17 alineatul (1) din cartă se aplică și drepturilor care au o valoare patrimonială care decurg din deținerea de acțiuni sau de obligațiuni negociabile pe piețele de capital.

111. De altfel, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 1 din Protocolul adițional nr. 1 la CEDO reiese că trebuie considerate „bunuri” de natură să beneficieze de protecția garantată la articolul 1 menționat atât acțiunile [44], cât și obligațiunile negociabile pe piețele de capital [45].

112. În al doilea rând, considerăm că astfel de restrângeri respectă, în principiu, substanța dreptului de proprietate al deținătorilor de acțiuni și de obligațiuni ale instituției de credit vizate de măsurile de rezoluție.

113. Astfel, pe de o parte, măsuri de rezoluție precum cele menționate la punctul 109 de mai sus nu determină, în opinia noastră, o lipsire de proprietate asupra acțiunilor sau a obligațiunilor, în sens strict, întrucât nu implică un transfer al proprietății asupra unor asemenea bunuri rezultat dintr-o deposedare formală de acestea [46]. Măsurile în discuție nu constituie, așadar, o intervenție care aduce atingere însuși conținutului dreptului de proprietate [47].

114. În această privință, adăugăm, pe de altă parte, că este posibil ca în anumite cazuri măsurile de rezoluție a instituțiilor de credit să poată conduce la situații de lipsire reală de proprietate [48] sau la situații echivalente cu o astfel de lipsire [49]. Totuși, lipsirea de proprietate nu constituie, în sine, o încălcare a drepturilor fundamentale, în măsura în care sunt respectate condițiile prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din cartă coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta [50].

115. Pe de altă parte, măsuri de redresare și de rezoluție precum cele adoptate față de BES se aplică numai în cazul în care o instituție de credit se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate [51]. Prin urmare, într-o asemenea situație, scăderea valorii bunurilor care pot beneficia de protecția garantată la articolul 17 alineatul (1) din cartă – și anume acțiunile și obligațiunile

43 A se vedea Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 69).

44 A se vedea în special, în ceea ce privește în mod specific acțiunile deținute la o instituție de credit care face obiectul unei decizii de redresare și de rezoluție, Curtea EDO, 19 noiembrie 2020, Project-trade d.o.o. împotriva Croației, CE:ECHR:2020:1119JUD000192014, § 75 și jurisprudența citată. A se vedea de asemenea Curtea EDO, 11 decembrie 2018, Lekić împotriva Sloveniei, CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, § 71 și jurisprudența citată.

45 A se vedea Curtea EDO, 21 iulie 2016, Mamatas și alții împotriva Greciei, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 90.

46 În această privință, astfel cum a arătat avocatul general Saugmandsgaard Øe în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2018:971, punctul 156), din jurisprudența Curții EDO reiese că o asemenea lipsire de proprietate există în cazul unui transfer al proprietății rezultat dintr-o deposedare formală de bun. A se vedea în acest sens printre altele Curtea EDO, 23 septembrie 1982, Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 62 și 63.

47 A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Adusbef și Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, punctul 89).

48 În această privință, a se vedea de exemplu situația menționată la punctul 111 din Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauzele Aeris Invest/SRB și Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P și C-934/19 P, EU:C:2021:563).

49 Aceasta este situația atunci când, deși din punct de vedere tehnic măsura nu determină un transfer (silit) al proprietății asupra acțiunilor sau a creanțelor, valoarea lor economică este însă atât de redusă încât măsura respectivă este în esență echivalentă cu o lipsire de proprietate. A se vedea Curtea EDO, 7 noiembrie 2002, Olczak împotriva Poloniei, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, § 71.

50 Cu privire la interpretarea coroborată a acestor două dispoziții, a se vedea Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 89). Cu privire la condițiile pe care o reglementare în litigiu care prevede o lipsire de proprietate trebuie să le respecte pentru a putea fi conformă cu aceste două dispoziții ale cartei, interpretate în lumina cerințelor prevăzute de jurisprudența Curții EDO, a se vedea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2018:971, punctele 164-166).

51 A se vedea în această privință articolul 32, în special alineatul (1) litera (a), din Directiva 2014/59 și considerentul (41) al acesteia. În ceea ce privește reglementarea portugheză în discuție, a se vedea articolul 145-C din RGICSF.

negociabile pe piețele de capital –, scădere care, în anumite cazuri, poate să conducă la o depreciere totală, nu este cauzată de măsurile menționate, ci situației de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție de credit.

116. În realitate, măsura de rezoluție reduce doar valoarea nominală a capitalului propriu și a titlurilor de creanță afectate, întrucât, ca urmare a situației de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție de credit, valoarea respectivă nu mai corespunde valorii lor reale. Deprecierea acestor titluri de creanță este, așadar, pur formală. Din punct de vedere economic, poziția investitorilor, în ansamblu, rămâne, în principiu, neschimbată: în cel mai rău caz, ei nu sunt mai dezavantajați la nivel global decât ar fi fost dacă măsura de rezoluție nu ar fi fost luată [52].

117. În al treilea rând, trebuie să se arate că nu există nicio îndoială că în speță restrângerile dreptului de proprietate menționate la punctul 109 de mai sus sunt prevăzute de lege, în conformitate atât cu articolul 17 alineatul (1), cât și cu articolul 52 alineatul (1) din cartă.

118. În al patrulea rând, restrângerile menționate răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune, în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă, și pot fi considerate ca fiind prevăzute pentru o cauză de utilitate publică, în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă, în cazul lipsirii de bunuri.

119. Astfel, Curtea a avut deja ocazia să declare că obiectivul de a asigura stabilitatea sistemului bancar și financiar răspunde unui interes general recunoscut și urmărit de Uniune, în special în ceea ce privește zona euro în ansamblul său. Aceasta ca urmare a rolului central jucat de serviciile financiare în economia Uniunii și a riscului ca dificultățile uneia sau mai multor bănci să se propage rapid la celelalte bănci, cu efecte de contagiune negative în alte sectoare ale economiei și cu pierderi financiare importante pentru deponenții la băncile în cauză [53]. Această abordare este, de altfel, coerentă cu cea a Curții EDO în jurisprudența sa constantă [54].

120. În al cincilea rând, trebuie să se verifice dacă restrângerile menționate mai sus sunt proporționale în raport cu realizarea obiectivului urmărit, ceea ce, la rândul său, presupune să se stabilească dacă restrângerile respective sunt necesare și adecvate pentru atingerea obiectivului de interes general recunoscut de Uniune.

121. În această privință, este necesar să se stabilească dacă legiuitorul național a asigurat un „just echilibru între cerințele legate de interesul general al comunității și cerințele legate de protecția drepturilor fundamentale ale individului”, ceea ce implică verificarea existenței unui „raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit de orice măsură care lipsește o persoană de bunurile sale” [55].

[52] În acest sens și prin analogie cu o situație în care măsura de rezoluție era finanțată printr-un ajutor de stat, a se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:102, punctul 90).

[53] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctele 71, 72 și 75). A se vedea de asemenea Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 91).

[54] A se vedea de asemenea Curtea EDO, 7 noiembrie 2002, Olczak împotriva Poloniei, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, § 81, 10 iulie 2012, Grainger și alții împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, § 39 și 42, și 21 iulie 2016, Mamatas și alții împotriva Greciei, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 103.

[55] A se vedea în special Curtea EDO, 23 septembrie 1982, Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69, 12 decembrie 2002, Wittek împotriva Germaniei, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 53, și 7 noiembrie 2002, Olczak împotriva Poloniei, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, § 74. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole) (C-235/17, EU:C:2018:971, punctul 162).

122. Referitor la acest aspect, BPC Lux 2 și alții și Massa Insolvente susțin că reglementarea națională în discuție implică o încălcare a principiului proporționalității, întrucât, contrar Directivei 2014/59, aceasta nu prevede aplicarea principiului „no creditor worse off” în favoarea acționarilor, ci numai în favoarea creditorilor. În special, pentru a garanta proporționalitatea ingerinței în drepturile de proprietate, legiuitorul Uniunii ar fi garantat, prin Directiva 2014/59, că acționarii și creditorii prejudiciați nu suportă pierderi mai mari decât cele pe care le-ar fi suferit dacă instituția de credit ar fi fost lichidată la momentul luării măsurii de rezoluție.

123. Aceste argumente se reflectă în cuprinsul literelor c) și d) ale primei întrebări preliminare, prin intermediul cărora instanța de trimitere ridică problema compatibilității reglementării naționale în discuție cu articolul 17 din cartă, având în vedere, pe de o parte, neprevederea principiului „no creditor worse off” în privința acționarilor instituției aflate în rezoluție și, pe de altă parte, neprevederea unei evaluări specifice care să vizeze stabilirea aspectului dacă acționarii și creditorii ar fi beneficiat de un tratament mai favorabil în cazul în care instituția de credit aflată în rezoluție ar fi făcut obiectul unei proceduri obișnuite de insolvență.

124. În această privință, arătăm mai întâi că Curtea a avut deja ocazia să declare că, ținând seama de contextul economic în care se înscriu măsurile naționale, statele membre dispun de o marjă largă de apreciere atunci când adoptă decizii în materie economică și că ele sunt cel mai bine plasate pentru a defini măsurile susceptibile să realizeze obiectivul urmărit [56], și anume în speță stabilitatea sistemului bancar și financiar [57].

125. În plus, Curtea a avut deja ocazia să precizeze că, deși există un interes general clar să se asigure o protecție puternică și consecventă a investitorilor pe întreg teritoriul Uniunii, nu se poate considera că acest interes prevalează, în toate împrejurările, asupra interesului general de a asigura stabilitatea sistemului financiar [58].

126. În plus, în ceea ce privește în mod specific acționarii unei bănci, Curtea a subliniat, pe de o parte, că, după cum, de altfel, s-a arătat deja la punctul 95 de mai sus, potrivit regimului general aplicabil statutului acționarilor societăților pe acțiuni, aceștia își asumă pe deplin riscul investițiilor lor, în limita capitalului social al acesteia, și, pe de altă parte, că, după cum reiese, de altfel, din cuprinsul punctelor 115 și 116 de mai sus, pierderile pe care le vor suporta acționarii (dar și creditorii) unei bănci aflate în dificultate vor avea, în orice caz, aceeași amploare, independent de aspectul dacă acestea sunt cauzate de o hotărâre de declarare a falimentului sau de o măsură de rezoluție [59].

127. În acest context, trebuie să se arate că, după cum reiese din cuprinsul punctelor 95-98 de mai sus, reglementarea națională respectivă, pe de o parte, conținea dispoziții care țineau seama de poziția acționarilor instituției de credit în cauză și de interesele lor în cadrul procedurilor de rezoluție puse în aplicare în temeiul reglementării naționale în discuție. În special, după cum s-a observat la punctele 88-90 de mai sus, dispozițiile articolului 145-I din RGICSF, menționat mai sus, urmăreau să protejeze interesele acționarilor și, în scopul de a garanta „neutralitatea

[56] A se vedea Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 57). A se vedea de asemenea Curtea EDO, Hotărârea din 7 noiembrie 2002, Olczak împotriva Poloniei, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, § 77 și jurisprudența citată.

[57] A se vedea Curtea EDO, 7 noiembrie 2002, Olczak împotriva Poloniei, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, § 77 și jurisprudența citată, și 10 iulie 2012, Grainger și alții împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, § 36 și jurisprudența citată.

[58] A se vedea Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 91).

[59] În acest sens și prin analogie cu o situație în care măsura de reziliere era finanțată printr-un ajutor de stat, a se vedea Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctele 73-75).

economică” a măsurii de rezoluție, permiteau ca instituția de credit inițială (sau masa sa credală) să nu fie privată de suma rezultată din vânzarea patrimoniului băncii-punte, după rambursarea sumelor vărsate cu titlu de împrumut din diferite fonduri.

128. Pe de altă parte, după cum s-a arătat la punctele 100 și 101 de mai sus, această reglementare prevedea de asemenea o evaluare specifică corespunzătoare în mare măsură evaluării prevăzute la articolul 74 din Directiva 2014/59.

129. Rezultă că reglementarea în discuție, interpretată și în lumina jurisprudenței menționate la punctele 125 și 126 de mai sus și a principiului amintit la punctul 95 de mai sus, nu impune acționarilor instituției de credit care se află (sau este susceptibilă de a se afla) în dificultate o sarcină disproporționată și excesivă, și aceasta independent de faptul că – spre deosebire de Directiva 2014/59 – nu prevede în mod expres principiul „no creditor worse off” în favoarea acționarilor.

130. Prin urmare, în opinia noastră, trebuie să se concluzioneze că, ținând seama de obiectivul de interes general urmărit – și anume asigurarea stabilității sistemului bancar și financiar și evitarea riscului unor consecințe negative în caz de faliment al instituțiilor de credit care se află sau sunt susceptibile de a se afla în dificultăți mai grave decât cele care decurg din supunerea instituțiilor respective unor proceduri de rezoluție –, reglementarea națională în discuție nu prevede o intervenție disproporționată și intolerabilă asupra dreptului de proprietate al acționarilor, iar măsurile prevăzute de ea nu pot fi considerate restrângeri nejustificate ale acestui drept [60].

131. În al șaselea rând, la literele a) și b) ale primei sale întrebări preliminare, instanța de trimitere arată că, contrar prevederilor Directivei 2014/59 [61], reglementarea națională în discuție, aplicată rezoluției BES, nu prevedea plata unei eventuale despăgubiri întemeiate pe evaluarea instituției aflate în rezoluție în favoarea acestei instituții sau, după caz, în favoarea titularilor de acțiuni sau de alte titluri de proprietate. După cum s-a arătat deja, reglementarea menționată prevedea că eventualul sold rezultat din vânzarea patrimoniului băncii-punte, după rambursarea sumelor acordate din Fondul de rezoluție și din celelalte fonduri de garantare, trebuia restituit instituției de credit inițiale sau, în cazul în care aceasta a intrat în lichidare, masei sale credale. Massa Insolvente și BPC 2 Lux și alții susțin că prevederea amintită nu îndeplinește cele două condiții menționate la punctul 120 de mai sus, cu încălcarea articolului 17 alineatul (1) din cartă.

132. În această privință, articolul 17 alineatul (1) a doua teză din cartă prevede că, în cazul lipsirii de bunuri, aceasta poate interveni în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util. Dispoziția menționată prevede, așadar, două condiții. Pe de o parte, o „despăgubire justă” și, pe de altă parte, acordarea acesteia în „timp util”.

133. În ceea ce privește, în primul rând, prima condiție, în conformitate cu jurisprudența Curții EDO, de regulă, este „justă” o despăgubire la valoarea de piață a bunurilor în cauză; totuși, în anumite împrejurări, chiar și o despăgubire inferioară valorii de piață poate fi considerată justă [62].

[60] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctul 74).

[61] A se vedea articolul 36 alineatul (4) litera (e) și articolul 40 alineatul (4) din Directiva 2014/59.

[62] A se vedea în această privință printre altele Curtea EDO, 25 martie 1999, Papachelas împotriva Greciei, CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, § 48.

134. Cu toate acestea, în cazul unor restrângeri privind dreptul de proprietate asupra acțiunilor sau a instrumentelor de capital, cum ar fi obligațiunile, emise de o bancă aflată sau care este susceptibilă de a se afla în dificultate, o compensație egală cu valoarea de lichidare trebuie considerată justă. Astfel, din momentul în care sunt întrunite condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție – și anume banca se află (probabil) în dificultate –, comparația cu situația ipotetică a lichidării sau a unei proceduri obișnuite de insolvență este adecvată, deoarece, în lipsa unei intervenții administrative, insolvența ar fi singura alternativă [63].

135. De altfel, Curtea a statuat deja că, în cazul în care o bancă se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate, asimilarea situației acționarilor și a creditorilor acestei bănci cu un scenariu ipotetic de lichidare nu constituie o ingerință nejustificată în dreptul fundamental de proprietate al acestora [64].

136. Rezultă că o reglementare precum cea în discuție în fața instanței de trimitere, care prevede că eventualul sold rezultat din vânzarea patrimoniului băncii-punte, după rambursarea sumelor acordate din diverse fonduri de garantare, trebuie restituit instituției de credit inițiale sau, în cazul în care aceasta a intrat în lichidare, masei sale credale, nu încalcă cerința unei „despăgubiri juste” în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă.

137. În ceea ce privește a doua condiție, și anume ca despăgubirea să fie acordată în „timp util”, aceasta trebuie înțeleasă, în lumina jurisprudenței Curții EDO, în sensul că despăgubirea trebuie acordată într-un termen rezonabil [65].

138. Caracterul rezonabil al termenului trebuie apreciat în lumina asimilării menționate mai sus a situației acționarilor și a creditorilor unei bănci care se află – sau este susceptibilă de a se afla – în dificultate cu un scenariu ipotetic de lichidare a acesteia. Acționarii și creditorii unei bănci aflate într-o astfel de situație ar beneficia numai de plata sumelor la care ar avea dreptul în urma lichidării băncii în cadrul unei proceduri de insolvență.

139. Totuși, astfel cum a arătat Comisia, nu este neobișnuit ca, în cadrul procedurilor de insolvență a unor instituții de credit, eventualele plăți care decurg din lichidarea activelor instituției în cauză să aibă loc după câțiva ani sau chiar după câteva decenii. Prin urmare, eventuala plată în temeiul soldului rezultat din vânzarea patrimoniului băncii-punte, prevăzut de reglementarea națională în discuție, nu se face, în principiu, în termene în mod necesar mai lungi decât plățile efectuate în cadrul lichidării, având loc în mod normal în termene chiar mai scurte. Rezultă că, în orice caz, această reglementare nu încalcă nici cea de a doua condiție menționată la punctul 131 de mai sus.

140. În concluzie, din ansamblul considerațiilor care precedă reiese, în opinia noastră, că articolul 17 alineatul (1) din cartă trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări precum cea în discuție în procedura principală, aplicată rezoluției BES.

[63] A se vedea în acest sens Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauzele Aeris Invest/SRB și Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P și C-934/19 P, EU:C:2021:563, punctele 113 și 115).

[64] A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctele 78 și 79), și Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctele 73 și 74). A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauzele Aeris Invest/SRB și Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P și C-934/19 P, EU:C:2021:563, punctul 118).

[65] A se vedea în special Curtea EDO, 21 februarie 1997, Guillemin împotriva Franței, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54.

IV. Concluzie

141. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunal Supremo Administrativo (Curtea Administrativă Supremă, Portugalia) după cum urmează:

1) O reglementare națională privind rezoluția instituțiilor de credit, adoptată înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2014/59/UE din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și modificată înainte de expirarea termenului de transpunere a acestei directive, care, deși a transpus anumite dispoziții ale directivei menționate, nu a transpus dispozițiile acesteia privind:

   – în primul rând, realizarea unei evaluări corecte, prudente și realiste a activelor și a pasivelor instituției de credit aflate în rezoluție înaintea adoptării sale;

   – în al doilea rând, plata unei eventuale despăgubiri întemeiate pe o astfel de evaluare în favoarea instituției aflate în rezoluție sau, după caz, în favoarea titularilor de acțiuni sau de alte titluri de proprietate;

   – în al treilea rând, prevederea expresă a faptului că acționarii instituției aflate în rezoluție au dreptul să primească o sumă care nu poate fi mai mică decât cea pe care ar fi primit-o în cazul lichidării totale în cadrul unei proceduri obișnuite de insolvență, prevăzând acest mecanism de siguranță numai pentru creditorii ale căror creanțe nu au fost transferate, și

   – în al patrulea rând, realizarea unei evaluări independente care să vizeze stabilirea aspectului dacă acționarii și creditorii ar fi beneficiat de un tratament mai favorabil în cazul în care instituția de credit aflată în rezoluție ar fi făcut obiectul unei proceduri obișnuite de insolvență,

   nu este de natură să compromită grav rezultatul impus prin Directiva 2014/59.

2) Articolul 17 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei astfel de reglementări naționale.