

PRILOGA

Uvodoma je treba povedati, da razlogi, ki so vodili Ustavno sodišče pri pripravi vprašanj za Sodišče EU, Banki Slovenije sicer niso znani, da pa se pa strinja z mnenjem generalnega pravobranilca, da je ključno, da Sodišče EU da razlago prava EU in s tem poda napotke, da bo lahko nacionalno sodišče izreklo sodbo. To je generalni pravobranilec z obravnavanim mnenjem tudi storil. Ni namreč pričakovati, da bi Sodišče EU odločilo bistveno drugače.

Najprej je treba poudariti, da mnenje generalnega pravobranilca potrjuje tolmačenje, ki ga je Banka Slovenije predstavila tako že v postopku pred nacionalnimi sodišči kot v postopku pred Sodiščem EU. Ne glede na to se v javnosti govori le o vprašanju zavezujočega učinka t. i. Sporočila o bančništvu, ki pa za končno presojo ustavnosti pred Ustavnim sodiščem po mnenju Banke Slovenije, vsaj kot se prikazuje v javnosti, ne bi smelo biti (vsaj ne edino) relevantno.

Dejstvo je, da generalni pravobranilec v svojem 33-stranskem mnenju potrjuje, da Sporočilo o bančništvu v nobenem obravnavanem delu ni v nasprotju s pravom EU. Stališče generalnega pravobranilca, da Sporočilo o bančništvu držav članic ne zavezuje in da na podlagi prava EU države članice niso zavezane sprejeti nacionalne zakonodaje, ki bi implementirala njegove določbe, namreč ne pomeni, da to sporočilo ni skladno s pravom EU. Šele v primeru ugotovljene neskladnosti določb sporočila s pravom EU bi to lahko pomenilo, da je ravnanje nacionalnih organov ali Komisije v skladu s tem sporočilom nezakonito. Pa tega iz mnenja pravobranilca ni zaznati. Še več, kot povedano, v vseh vprašanjih, ki jih je predložilo Ustavno sodišče, generalni pravobranilec ugotavlja, da neskladnosti s Pogodbo o delovanju EU in Temeljno listino, ki je del te pogodbe, ni.

Banka Slovenije zato najprej v nadaljevanju podaja povzetek ključnih ugotovitev, mnenj in napotkov, ki jih je v zvezi z izpostavljenimi vprašanji podal generalni pravobranilec.

Prvo vprašanje

S prvim vprašanjem ustavno sodišče sprašuje ali je sporočilo o bančništvu, če ne de iure, pa vsaj de facto za države članice zavezujoče.

Po mnenju generalnega pravobranilca sporočilo o bančništvu držav članic ne zavezuje. Vendar po njegovem mnenju pravna vprašanja, ki se postavljajo Ustavnemu sodišču ne bi bila v celoti rešena, če bi Sodišče EU svojo presojo omejilo zgolj na veljavnost sporočila o bančništvu.

Ne glede na pravne učinke sporočila o bančništvu za generalnega pravobranilca ni sporno, da so bile izpodbijane določbe ZBan-1 in ZBan-1L sprejete z namenom uskladitve s tem sporočilom. Dejansko je ukrepe pomoči zadevnim bankam Komisija hitro odobrila. Tako bi morala po njegovem mnenju presoja Sodišča EU, kolikor je to mogoče, obsegati združljivost določb ZBan-1 ter sprejetih ukrepov reševanja s pravom EU. Da bi v čim večji meri dal koristne napotke Ustavnemu sodišču, je zato generalni pravobranilec nekatera vprašanja, ki jih je postavilo Ustavno sodišče, preoblikoval tako, da se je opredelil glede skladnosti vsebine Sporočila o bančništvu – in sicer v delu, ki je povzet tudi v ZBan-1 – skladen s pravom EU in Temeljno listino.

Drugo vprašanje

Ustavno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali točke od 40 do 46 sporočila o bančništvu glede porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki banke pomenijo prekoračitev pristojnosti, ki jo ima Komisija na podlagi členov od 107 PDEU do 109 PDEU.

Generalni pravobranilec ugotavlja, da točke od 40 do 46 sporočila o bančništvu ne presegajo pristojnosti, ki jo ima Komisija na podlagi členov od 107 PDEU do 109 PDEU, poleg tega pa, da Komisija pravil o državnih pomočeh ne razlaga ali uporablja napačno s tem, da šteje, da so v primerih, ki jih ureja sporočilo o bančništvu, običajno potrebni ukrepi porazdelitve bremena, da bi bila pomoč bankam v težavah združljiva na podlagi člena 107(3)(b) PDEU.

Tretje in četrto vprašanje

S tretjim in četrtem vprašanjem Ustavno sodišče sprašuje, ali je porazdelitev bremena, kot je določena v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu, združljiva z načelom varstva legitimnih pričakovanj oziroma pravico do zasebne lastnine.

Generalni pravobranilec se ne strinja s predlagatelji iz postopka v glavni stvari, da sporočilo o bančništvu krši zadevni pravici. Trdi, da so točke od 40 do 46 sporočila o bančništvu v skladu tako z načelom varstva legitimnih pričakovanj kot pravico do zasebne lastnine, ob upoštevanju načela sorazmernosti (upnik ne sme biti v slabšem položaju kot v primeru rednega stečajnega postopka). Nacionalna sodišča pa bodo morala preveriti, ali sta bili ti pravici ob izvršitvi ukrepov pomoči, sprejetih v skladu z navedenim sporočilom, glede na omenjeno načelo sorazmernosti, kršeni.

Res je, kot navaja generalni pravobranilec, da pravila EU o državnih pomočeh ne zahtevajo nujno nobene oblike ukrepov reševanja s sredstvi delničarjev in upnikov podjetja, ki ga država članica želi prestrukturirati. Vendar pa je mogoče šteti, da je zaradi posebne vloge bank potreben večji prispevek banke, ki se rešuje, vključno z njenimi delničarji in upniki, tudi v obliki ukrepov porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu, in z upoštevanjem vrstnega reda poplačila terjatev v insolvenčnih postopkih.

V argumentaciji tega stališča generalni pravobranilec med drugim opozori, da:

- imajo države članice po vzpostavitvi EMU – ki vključuje usklajevanje ekonomske politike, skupno monetarno politiko in skupno valuto – precej obveznosti, ki jih morajo izpolniti v razmerju do Unije (in drugih držav članic) zlasti v zvezi z uresničevanjem ciljev ohranjanja stabilnih cen, zdravih javnih financ in monetarnih pogojev ter uravnotežene plačilne bilance,
- je zato stabilnost finančnega sistema v vsaki državi članici nedvomno v javnem interesu,
- ni sporno, da, kot je poudarila Banka Slovenije, države članice niso popolnoma proste, ko ukrepajo z namenom reševanja in prestrukturiranja bank, ki so sistemsko pomembne,
- je v interesu Unije, da države članice posredujejo, da preprečijo (ali omejijo) posledice, ki bi jih propad ene ali več bank na njihovem ozemlju lahko imel za stabilnost in delovanje EMU in
- je bilo obravnavanem primeru prestrukturiranje zadevnih bank del celovitejšega posredovanja slovenskih organov za reševanje obstoječih makroekonomskih neravnotežij in zagotovitev stabilnosti bančnega sistema, in da je bila v tem kontekstu med mogočimi ukrepi, ki so jih predvidele institucije EU, dejansko dokapitalizacija sistemskih bank, kjer bi bilo to potrebno, z zagotovitvijo dodatnih javnih sredstev v primeru dodatnih primanjkljajev.

Generalni pravobranilec zaključuje, da imajo države članice na voljo več sredstev za reševanje problematik, ki jih ugotovijo institucije EU, in da takšno odločitev sprejmejo nacionalni organi, ki so tudi odgovorni za odločitev o višini javnih sredstev, ki se bodo uporabila, in o strukturi ukrepov. Glede na to, da mora Komisija mora preizkusiti načrtovani ukrep, da bi presodila njegovo združljivost z notranjim trgom – ki lahko ukrep zavrne ali ga dovoli pod nekaterimi pogoji – Komisija lahko nacionalnim organom daje napotke, kako oblikovati priglašeno pomoč, da bo združljiva z notranjim trgom. Te napotke lahko zagotovi predhodno z objavo aktov „mehkega prava“ in ad hoc v kontekstu postopkov, ki potekajo na podlagi člena 108 PDEU.

Zato generalni pravobranilec Ustavnemu sodišču poda nekaj napotkov, pri čemer uvodoma izpostavi, da je iz člena 17 Listine je razvidno, da lastninska pravica ni absolutna in da jo je treba obravnavati glede na vlogo, ki jo ima v družbi. Torej je mogoče izvrševanje lastninske pravice omejiti, če te omejitve dejansko ustrezajo ciljem v splošnem interesu, ki jim Unija sledi, in glede na zastavljene cilje ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi ogrožal bistvo tako zagotovljene pravice. Pravobranilec nadaljuje, da je cilj zagotovitve stabilnosti finančnega sistema ob izogibanju čezmernemu javnemu trošenju in čim manjšem izkrivljanju konkurence cilj v javnem interesu, ki lahko upraviči nekatere omejitve lastninske pravice.

Pri tem opozori, da je pri presoji sorazmernosti in dopustnosti posega v lastninsko pravico ključno načelo „približanja tržnim razmeram“ in načelo, da „noben upnik ne utрпи večjih izgub, kot bi jih sicer“. Ti načeli pomenita, če sta pravilno upoštevana, da državni poseg zmanjša le nominalno vrednost zadevnega lastniškega kapitala in dolžniških instrumentov, ker ta vrednost ne ustreza več njihovi realni vrednosti. Depreciacija teh instrumentov je torej zgolj formalna. Z ekonomskega vidika naj bi položaj vlagateljev na splošno ostal nespremenjen: v najslabšem primeru niso, gledano v celoti, v nič slabšem položaju, kot bi bili, če država ne bi posredovala. To po njegovem mnenju pomeni, da v bistvo lastninske pravice vlagateljev ni poseženo.

Ali sta zgoraj navedena pogoja pri uporabi konkretnega ukrepa izpolnjena, pa mora po mnenju generalnega pravobranilca preveriti Ustavno sodišče. Pri presoji spornih ukrepov mora sodišče seveda upoštevati vse te okoliščine. Zlasti bo sodišče moralo upoštevati:

- nujnost posebej hitrega ukrepanja nacionalnih organov,
- tveganja, ki bi jim bil finančni sistem v Sloveniji izpostavljen brez takega ukrepanja,
- potrebo po preprečitvi čezmernih posledic za javni proračun, in
- ali so bile ekonomske ocene javnih organov (na primer glede kapitalskega primanjkljaja banke ali realne ekonomske vrednosti naložb pred in po ukrepanju države) kljub urgentnosti, s katero jih je bilo treba narediti, razumne in so temeljile na verodostojnih podatkih.

Generalni pravobranilec v tem kontekstu poudari še, **da so načela iz sporočila o bančništvu v skladu tudi s sodno prakso ESČP**. V skladu z ustaljeno sodno prakso tega sodišča namreč odvzem lastnine brez zagotovitve plačila, ki bi bilo razumno povezano z njeno vrednostjo, običajno sicer pomeni nesorazmerni poseg, ki ga ni mogoče utemeljiti na podlagi člena 1 Protokola št. 1, vendar pa, da ta člen ne zagotavlja pravice do popolne odškodnine v vseh okoliščinah, saj legitimni cilji „v javnem interesu“, kot na primer pri ukrepih, s katerimi se zasledujejo gospodarske reforme ali večja socialna pravičnost, lahko zahtevajo manjše povračilo od polne tržne vrednosti. V izjemnih okoliščinah je lahko upravičen celo odvzem lastnine brez kakršnega koli nadomestila.

Peto vprašanje

Ustavno sodišče s petim vprašanjem sprašuje, ali točke od 40 do 46 sporočila o bančništvu kršijo določbe Direktive 2012/30, v skladu s katerimi je povečanje ali zmanjšanje kapitala v delniških družbah mogoče le na podlagi sklepa, sprejetega na skupščini delničarjev, ali sodne odločbe.

Vprašanje generalni pravobranilec razume tako, da z njim Ustavno sodišče dejansko sprašuje, ali so nacionalne določbe, ki za sprejetje ukrepov porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu pooblaščajo nacionalno centralno banko, združljive z Direktivo 2012/30.

Generalni pravobranilec je mnenja, da točke od 40 do 46 sporočila o bančništvu ne kršijo določb Direktive 2012/30. **Nacionalne določbe, ki v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari – te namreč za sprejetje ukrepov porazdelitve bremena pooblaščajo nacionalno centralno banko - z Direktivo 2012/30 niso nezdržljive.**

Šesto vprašanje

Ustavno sodišče želi s šestim vprašanjem izvedeti, ali je zahteva po pretvorbi ali odpisu hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov, določena v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu, pogoj za odobritev državne pomoči ali pa bi jo bilo treba uporabiti le, kadar je to sorazmerno.

Generalni pravobranilec meni, da pretvorba ali odpis hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov, določena v točkah od 40 do 46 sporočila o bančništvu, sicer nista pogoj za odobritev državne pomoči in se ne zahtevata, če bi povzročila nesorazmerne rezultate, da pa so nacionalna sodišča tista, ki morajo preveriti, ali je bilo ob izvršitvi ukrepov pomoči, sprejetih v skladu s sporočilom o bančništvu, spoštovano načelo sorazmernosti.

Generalni pravobranilec namreč ugotavlja, da v bistvu sporočilo od nacionalnih organov zahteva, da upoštevajo načelo sorazmernosti, ko odločajo o prispevku imetnikov hibridnega kapitala in imetnikov podrejenih dolžniških instrumentov k prestrukturiranju banke v težavah. Ustavnemu sodišču predlaga, da preveri, ali se je s spornimi ukrepi spoštovalo to načelo. **Temeljno vprašanje, ki bi moralo voditi Ustavno sodišče pri njegovi analizi v zvezi s tem, bi moralo biti, ali je položaj, v katerem je vsaka kategorija vlagateljev, ki jih ukrepi za porazdelitev bremena zadevajo, z ekonomskega vidika na splošno primerljiv s položajem, v katerem bi ti bili, če bi banka brez dodelitve pomoči izstopila s trga.**

Sedmo vprašanje

Predložitveno sodišče s sedmim vprašanjem želi izvedeti, ali je mogoče šteti, da so ukrepi porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu reorganizacijski ukrepi v smislu člena 2, sedma alineja, Direktive 2001/24

Generalni pravobranilec meni, da ukrepi porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 sporočila o bančništvu lahko, odvisno od okoliščin, spadajo pod opredelitev reorganizacijskih ukrepov iz Direktive 2001/24.