Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého rozšířeného senátu)

13. července 2018 *

„Hospodářská a měnová politika – Obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi – Článek 4 odst. 1 písm. d) a odst. 3 nařízení (EU) č. 1024/2013 – Výpočet pákového poměru – Odmítnutí ECB povolit žalobkyni vyloučit z výpočtu pákového poměru expozice splňující určité podmínky – Článek 429 odst. 14 nařízení (EU) č. 575/2013 – Diskreční pravomoc ECB – Nesprávné právní posouzení – Zjevně nesprávné posouzení“

Ve věci T-733/16,

La Banque postale, se sídlem v Paříži (Francie), zastoupená E. Guillaumem a L. Coudrayem, advokáty,

žalobkyně,

proti

Evropské centrální bance (ECB), zastoupené K. Lackhoffem, R. Baxem a G. Bassanim, jako zmocněnci, ve spolupráci s H.-G. Kamannem a F. Louisem, advokáty,

žalované,

podporované

Finskou republikou, zastoupenou S. Hartikainenem, jako zmocněncem,

vedlejší účastnicí,

jejímž předmětem je žádost podaná na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 vydaného ECB dne 24. srpna 2016, přijatého podle čl. 4 odst. 1 písm. d) a článku 10 nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se ECB svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. 2013, L 287, s. 63), a podle čl. 429 odst. 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013, o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst 2013, L 176, s. 1, opravy Úř. věst. 2013, L 208, s. 68 a Úř. věst. 2013, L 321, s. 6),

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát),

ve složení M. Prek (zpravodaj), předseda, E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke a M. J. Costeira, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: G. Predonzani, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. února 2018,

* Jednací jazyk: francouzština.

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Žalobkyně, La Banque postale, je akciová společnost založená podle francouzského práva, která je povolenou úvěrovou institucí. Jakožto významné instituce ve smyslu čl. 6 odst. 4 nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. 2013, L 287, s. 63), spadá pod přímý obezřetnostní dohled Evropské centrální banky (ECB).

2 Dne 22. července 2015 požádala žalobkyně ECB podle čl. 429 odst. 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013, o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst 2013, L 176, s. 1, opravy Úř. věst. 2013, L 208, s. 68 a Úř. věst. 2013, L 321, s. 6), o povolení vyloučit z výpočtu pákového poměru expozice tvořené částkami spadajícími pod regulované produkty, které u ní byly upsány, ale které byla povinna převést na Caisse des dépôts et consignations (CDC), francouzskou veřejnoprávní instituci.

3 Dotyčnými produkty jsou vkladní knížka „livret A“, která se řídí články L.221.1 až L.221.9 francouzského měnového a finančního zákoníku (code monétaire et financier français, dále jen „CMF“), vkladní knížka „livret d'épargne populaire“ (LEP), která se řídí články L.221-13 až L.221-17-2 CMF, a vkladní knížka „livret de développement durable et solidaire“ (LDD), která se řídí článkem L.221-27 CMF. Podle článku L.221-5 CMF je poměrný podíl všech vkladů uložených na vkladních knížkách „livret A“ a „LDD“ soustředěn ve spořícím fondu spravovaném CDC. Totéž platí pro „LEP“ podle článku R.221-58 CMF.

4 Dne 8. června 2016 seznámila ECB žalobkyni s návrhem rozhodnutí, kterým odmítá poskytnout výhodu spočívající v požadované výjimce, ale povolila jí přechodně vyloučit část expozic převáděných na CDC z výpočtu pákového poměru s tím, že rozsah této přechodné výjimky bude postupně omezován, až dojde k 1. lednu 2019 k jejímu zrušení. ECB stanovila žalobkyni dvoutýdenní lhůtu pro předložení vyjádření.

5 Dne 21. června 2016 předložila žalobkyně písemné vyjádření k tomuto návrhu rozhodnutí a zopakovala svoji žádost o povolení využít výjimku upravenou v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013. Podpůrně uvedla, že přechodné období plánované ECB je příliš krátké a mělo by být prodlouženo až do 31. prosince 2022. Rovněž požádala, aby byla vyslechnuta podle článku 31 nařízení ECB (EU) č. 468/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se stanoví rámec spolupráce Evropské centrální banky s vnitrostátními příslušnými orgány a vnitrostátními pověřenými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu („nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu“) (Úř. věst. 2014, L 141, s. 1).

6 Dne 5. července 2016 se konalo v prostorách ECB setkání zástupců žalobkyně se zástupci ECB.

7 Dne 7. července 2016 žalobkyně předložila nové písemné vyjádření, ve kterém zdůraznila, že trvá na své žádosti o využití výhody podle čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013. Vzhledem k významnému dopadu odmítnutí ECB, které by způsobilo zvýšení jmenovatele pákového poměru o téměř 50 %, žalobkyně podpůrně požádala, aby přechodné období plánované ECB trvalo od 1. ledna 2017 alespoň do 31. prosince 2022.

8 Dne 24. srpna 2016 přijala ECB rozhodnutí ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16, a to podle čl. 4 odst. 1 písm. d) a článku 10 nařízení č. 1024/2013 a podle čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

9 Na prvním místě ECB odmítla vyloučit z výpočtu pákového poměru žalobkyně expozice vůči CDC tvořené částí částek uložených na vkladních knížkách „livret A“, „LDD“ a „LEP“, kterou na ni byla povinna převést.

10 ECB zaprvé uznala, že podmínky stanovené v čl. 429 odst. 14 písm. a) až c) nařízení č. 575/2013 byly splněny jednak z toho důvodu, že CDC má být považována za subjekt veřejného sektoru, dále proto, že expozice vůči CDC byly posuzovány k obezřetnostním účelům v souladu s čl. 116 odst. 4 téhož nařízení, a konečně proto, že žalobkyně byla povinna převádět poměrnou část úspor uložených na vkladních knížkách „livret A“, „LDD“ a „LEP“ na CDC za účelem financování investic obecného zájmu. ECB v podstatě taktéž vyzdvihla skutečnost, že tyto podmínky nebyly splněny ve vztahu k té části regulovaných úspor, pro kterou neexistuje povinnost převodu na CDC, ať už je účel jejich použití jakýkoli.

11 Zadruhé ECB usoudila, že ze znění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 vyplývá, že disponuje diskreční pravomocí, která jí umožňuje vyloučit či nevyloučit z výpočtu pákového poměru expozice odpovídající podmínkám výslovně obsaženým v tomto ustanovení. ECB v podstatě usoudila, že ačkoli jsou tyto podmínky splněny, mohou zde existovat obezřetnostní důvody odůvodňující zamítnutí žádosti o výjimku podle tohoto ustanovení. V tomto ohledu odkázala na účel zavedení pákového poměru, který spočívá v poskytnutí jednoduchého a transparentního zobrazení úrovně expozice úvěrové instituce, která by nebyla vážená v závislosti na riziku, jež představují jednotlivé složky těchto expozic, s cílem zabránit nadměrnému rozvoji uvedených expozic ve vztahu ke kapitálu.

12 Zatřetí ECB usoudila, že částky převedené žalobkyní na CDC zůstávají expozicemi relevantními pro výpočet jejího pákového poměru. Opřela se o tři důvody. První důvod, který označila jako „první ukazatel“, vychází z účetních postupů týkajících se shromážděných úspor. ECB vyvodila z okolnosti, že regulované úspory jsou uváděny na straně pasiv rozvahy žalobkyně a částky převáděné na CDC jsou uváděny na straně aktiv její rozvahy, že žalobkyně zůstává odpovědná za expozice představované shromážděnými úsporami, včetně částek převáděných na CDC. Dodala, že žalobkyně je povinna zajistit řízení operačních rizik spojených s regulovanými úsporami. Druhý důvod spočívá ve smluvní povinnosti žalobkyně vyplácet vklady klientů nezávisle na vrácení prostředků převedených na CDC žalobkyni. Třetí důvod vychází z existence časového odstupu mezi úpravami pozic žalobkyně a pozic CDC za účelem přeskládání. ECB měla za to, že během tohoto časového úseku by žalobkyně, v očekávání převodu prostředků ze strany CDC, mohla přistoupit ke krizovému prodeji aktiv. Závěrem ECB z těchto důvodů vyvodila, že mechanismus převodu z CDC na žalobkyni vykazuje nedokonalosti, které vzbuzují obezřetnostní obavy odůvodňující zamítnutí její žádosti.

13 Na druhém místě pak ECB povolila, vzhledem k významnému dopadu tohoto odmítnutí na žalobkyni, aby žalobkyně dočasně vyloučila z částky expozic zohledňovaných pro výpočet pákového poměru tu část expozic vůči CDC, kterou je žalobkyně ze zákona povinna převádět a která přesahuje 10 % její celkové míry expozice, přičemž procento vyloučení musí být postupně a rovnoměrně snižováno, a to ze 100 % v roce 2016, na 86 % v roce 2017, na 71 % v roce 2018 a tak dále až na 14 % v roce 2022, až bude k 1. lednu 2023 vyloučení ukončeno.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

14 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 18. října 2016 podala žalobkyně projednávanou žalobu.

15 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 24. ledna 2017 podala Finská republika návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání ECB. Usnesením ze dne 1. března 2017 předseda druhého senátu Tribunálu tomuto návrhu vyhověl.

16 Dne 20. dubna 2017 předložila Finská republika spis vedlejšího účastníka. Žalobkyně k němu předložila vyjádření ve stanovené lhůtě. ECB nepředložila vyjádření.

17 Na návrh druhého senátu rozhodl Tribunál podle článku 28 jednacího řádu Tribunálu předat věc rozšířenému senátu.

18 Na návrh soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (druhý rozšířený senát) o zahájení ústní části řízení.

19 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 20. února 2018.

20 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí;

– uložil ECB náhradu nákladů řízení.

21 ECB a Finská republika navrhují, aby Tribunál:

– zamítl žalobu;

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

22 Žalobkyně uvádí na podporu své žaloby tři žalobní důvody, první vychází z nesprávného právního posouzení, které se týká předčasnosti napadeného rozhodnutí, druhý vychází z nesprávného právního posouzení ECB ohledně výkladu rozsahu jejích pravomocí při provádění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 a třetí žalobní důvod vychází z protiprávnosti důvodů, ze kterých ECB odmítla udělit výjimku požadovanou na základě tohoto ustanovení.

23 Tribunál má za to, že postačuje přezkoumat druhý a třetí žalobní důvod. Ve druhém žalobním důvodu žalobkyně v podstatě vytýká ECB, že sama sobě přiznala diskreční pravomoc při použití čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, a ve třetím žalobním důvodu žalobkyně namítá protiprávnost užití této diskreční pravomoci ze strany ECB, za předpokladu, že touto pravomocí disponuje.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu v podstatě z nesprávného právního posouzení ECB ohledně výkladu rozsahu jejích pravomocí podle čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013

24 Žalobkyně tvrdí, že čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 nemůže být vykládán tak, že přiznává ECB diskreční pravomoc, vzhledem k tomu, že další přenesení pravomoci na třetí subjekt ze strany Evropské komise, jedná-li se o pravomoc, která jí byla svěřena Evropským parlamentem a Radou Evropské unie na základě čl. 290 odst. 1 SFEU, je protiprávní. Z toho vyvozuje, že pokud čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 hovoří o tom, že příslušné orgány „mohou“ instituci povolit, aby z míry expozice vyloučila expozice, které splňují určitá kritéria, nelze to vykládat tak, že je těmto orgánům přiznána diskreční pravomoc. Je tedy vhodné vyložit toto ustanovení tak, že přiznává příslušným orgánům pouze

výkonnou pravomoc. Připomíná, že ECB sama připouští, že využila diskreční pravomoc při přijetí napadeného rozhodnutí a vyvozuje z toho, že se ECB dopustila nesprávného právního posouzení při výkladu rozsahu své pravomoci při použití čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

25 ECB podporovaná Finskou republikou s argumenty žalobkyně nesouhlasí. Úvodem vznáší pochybnosti o právním zájmu žalobkyně na vznesení takového žalobního důvodu. V každém případě má za to, že musí být v meritu zamítnut.

26 Co se týče námitky ECB k přípustnosti předmětného žalobního důvodu, postačí uvést, že spočívá na předpokladu, podle něhož žalobkyně namítá protiprávnost čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, zavedeného nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/62 ze dne 10. října 2014, kterým se mění nařízení č. 575/2013, pokud jde o pákový poměr (Úř. věst. 2015, L 11, s. 37). ECB z toho v podstatě vyvozuje, že pokud by byla taková námitka připuštěna, nemohla by žalobkyně využít žádné výjimky při výpočtu svého pákového poměru.

27 Takový však není smysl argumentace žalobkyně. Jak žalobkyně potvrdila při jednání, v rámci předmětného žalobního bodu tvrdí pouze to, že čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 musí být vykládán tak, že přiznává ECB přesně stanovenou pravomoc, a nikoli diskreční pravomoc, avšak žalobkyně nevznáší proti tomuto ustanovení žádnou námitku protiprávnosti podle článku 277 SFEU. Nenapadá proto ani platnost tohoto ustanovení, ale směřuje svoji argumentaci pouze do oblasti jeho výkladu.

28 Co se týče meritorního posouzení předmětného žalobního bodu, je třeba podotknout, že pravomoc ECB přijmout napadené rozhodnutí vyplývá z nařízení č. 1024/2013 a rozsah jejích pravomocí je určen čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

29 Pokud jde o pravomoc ECB přijmout napadené rozhodnutí, je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1024/2013 má ECB pravomoc „zajistit dodržování aktů uvedených v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci, které stanoví pro úvěrové instituce obezřetnostní požadavky v oblasti kapitálových požadavků, sekuritizace, omezení velkých expozic, likvidity, pákového efektu a podávání zpráv a zveřejňování informací o těchto záležitostech“. Navíc vzhledem k tomu, že žalobkyně je významnou institucí ve smyslu čl. 6 odst. 4 nařízení č. 1024/2013, přísluší výkon tohoto úkolu přímo ECB, a nikoli vnitrostátním orgánům v rámci jednotného mechanismu dohledu (MSU) (rozsudek ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden Württemberg v. ECB, T-122/15, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2017:337, bod 63).

30 Podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1024/2013 „pro účely plnění úkolů jí svěřených tímto nařízením a s cílem zajistit vysoké standardy dohledu uplatňuje ECB všechny příslušné právní předpisy Unie“. Mezi tyto příslušné právní předpisy patří i nařízení č. 575/2013.

31 Pokud jde o rozsah pravomocí ECB při použití čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, který byl začleněn do uvedeného nařízení nařízením v přenesené pravomoci (EU) 2015/62, toto ustanovení upřesňuje, že „příslušné orgány mohou instituci povolit, aby z míry expozic vyloučila expozice, které splňují všechny tyto podmínky: a) jsou expozicemi vůči subjektu veřejného sektoru; b) zachází se s nimi v souladu s čl. 116 odst. 4; c) vyplývají z vkladů, které musí instituce na základě právní povinnosti převést na subjekt veřejného sektoru uvedený v písmenu a) pro účely financování investic obecného zájmu.“

32 Tento žalobní důvod tedy přináší potřebu ověřit, zda čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 má být vykládán tak, že přiznává příslušným orgánům – a v důsledku toho i ECB – diskreční pravomoc odmítnout udělení výjimky, ačkoli jsou splněny podmínky vyjmenované v tomto ustanovení, anebo naopak tak, že jí přiznává přesně stanovenou pravomoc, jež ukládá udělit výjimku, pokud jsou uvedené podmínky splněny.

33 Žalobkyně zakládá svůj výklad čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 na předpokladu, že Komise nebyla oprávněna stanovit ve prospěch příslušných orgánů diskreční pravomoc v souvislosti s provedením tohoto ustanovení, a tvrdí, že toto ustanovení musí být vykládáno způsobem zajišťujícím jeho soulad se Smlouvou.

34 Z ustálené judikatury plyne, že se předpis sekundárního práva Unie musí vykládat v co největším možném rozsahu tak, aby byl v souladu s ustanoveními Smlouvy a obecnými zásadami unijního práva (rozsudky ze dne 4. října 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, bod 22; ze dne 10. července 2008, Bertelsmann a Sony Corporation of America v. Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, bod 174, a ze dne 25. listopadu 2009, Německo v. Komise, T-376/07, EU:T:2009:467, bod 22).

35 Nicméně jak o tom svědčí použití výrazu „v co největším možném rozsahu“ v judikatuře uvedené výše v bodě 34, taková judikatura se nemůže uplatnit ve vztahu k ustanovení, jehož smysl je jasný a jednoznačný, a nevyžaduje tedy žádný výklad (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. listopadu 2009, Německo v. Komise, T-376/07, EU:T:2009:467, bod 22). Pokud by tomu tak bylo, sloužila by zásada konformního výkladu textů předpisů sekundárního práva Unie jako základ pro výklad tohoto ustanovení *contra legem*, což nelze připustit (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 17. července 2015, EEB v. Komise, T-685/14, nepublikováno, EU:T:2015:560, bod 31 a citovaná judikatura). Ve vztahu k ustanovení, jehož smysl je jasný a jednoznačný, přísluší Tribunálu, je-li vznesena námitka protiprávnosti ve smyslu článku 277 SFEU, pouze kontrola jeho souladu s ustanoveními Smlouvy a s obecnými zásadami unijního práva.

36 Jak však bylo uvedeno výše v bodě 27, žalobkyně nevznáší žádnou námitku protiprávnosti ve vztahu k čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

37 Je tudíž nutno ověřit, zda smysl čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 je jasný a jednoznačný, nebo zda má být naopak podroben výkladu konformnímu s ustanoveními Smlouvy a s obecnými zásadami unijního práva. Pouze pokud by platila druhá možnost, bylo by namístě ověřit, zda Komise skutečně nebyla oprávněna přiznat příslušným orgánům diskreční pravomoc při provádění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, jak tvrdí žalobkyně, což by vedlo k výkladu, že tento článek jim přiznává přesně stanovenou pravomoc.

38 Pro přesné vymezení dosahu čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 je třeba vzít do úvahy nejen jeho znění, ale zároveň kontext, ve kterém se nachází, a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2005, VEMW a další, C-17/03, EU:C:2005:362, bod 41 a citovaná judikatura).

39 Pokud jde o doslovný výklad čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, nutno konstatovat, že formulace, podle které „příslušné orgány mohou instituci povolit, aby z míry expozice vyloučila expozice, které splňují všechny tyto podmínky“ nutně znamená, že toto ustanovení zčásti ukládá příslušným orgánům přesně stanovenou pravomoc a zčásti jim přiznává diskreční pravomoc.

40 Na straně jedné čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 zdůrazňuje tři podmínky, které jsou pro příslušné orgány závazné. Ty tudíž nejsou oprávněny udělit výjimku, pokud nejsou uvedené podmínky splněny. Jsou tedy v situaci, kdy je jejich pravomoc přesně stanovena, a musí odmítnout poskytnutí výhody v tomto ustanovení obsažené.

41 Na straně druhé v případě, kdy tyto podmínky splněny jsou, příslušné orgány „mohou“, tedy mají možnost, udělit výjimku. Hovoří-li se zde o možnosti, nutně to znamená oprávnění příslušných orgánů výjimku udělit nebo neudělit. Mají tedy v tomto směru diskreční pravomoc.

42 Proto je třeba uzavřít, že znění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 je jasné a jednoznačné, a vyplývá z něj, že příslušné orgány mají diskreční pravomoc při provádění tohoto ustanovení v případě, kdy jsou splněny v něm stanovené podmínky.

43 Tento závěr je taktéž v souladu s kontextuálním a teleologickým výkladem čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

44 Co se týče kontextuálního výkladu čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, je třeba podotknout, že výkon diskreční pravomoci odpovídá jednomu ze tří způsobů uplatnění výjimek obsažených v tomto nařízení.

45 Z obecné systematiky nařízení č. 575/2013 totiž vyplývá, že toto nařízení upravuje výjimky, které se uplatní *ex lege*, tedy bez nutnosti zásahu příslušných orgánů, jako je tomu v čl. 429 odst. 14 uvedeného nařízení, dále výjimky, jež předpokládají zásah příslušných orgánů v rámci uplatnění přesně stanovené pravomoci, jako je výjimka upravená v čl. 78 odst. 1 téhož nařízení, a nakonec výjimky předpokládající výkon diskreční pravomoci ze strany uvedených orgánů. Vedle čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 patří do této třetí kategorie výjimek i čl. 10 odst. 1 uvedeného nařízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2017, Crédit mutuel Arkéa v. ECB, T-712/15, EU:T:2017:900, napadený kasačním opravným prostředkem, body 67 a 68).

46 Co se týče teleologického výkladu čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, vzhledem k tomu, že se tento článek týká možnosti vyloučení některých expozic z výpočtu pákového poměru úvěrových institucí, relevantní jsou zde cíle sledované zavedením pákového poměru a cíle sledované konkrétně čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

47 Zaprvé, pokud jde o cíle sledované zavedením pákového poměru a povinnosti úvěrových institucí zveřejňovat jejich pákový poměr a případně v budoucnu dodržovat určité úrovně pákového poměru, z bodu 90 odůvodnění nařízení č. 575/2013 vyplývá, že záměrem normotvůrce bylo odradit úvěrové instituce od tvorby nadměrných pák. Z tohoto bodu odůvodnění, jakož i z definic obsažených v čl. 4 odst. 1 bodech 93 a 94 téhož nařízení vyplývá, že nadměrná páka se týká situace, ve které úvěrová instituce financuje příliš velkou část svých investic prostřednictvím dluhového financování, spíše než z kapitálu. Vzniká tak nebezpečí, že úvěrová instituce nebude mít dostatek kapitálu, aby mohla čelit požadavkům na splácení svých dluhů, a bude nucena prodávat některá svá aktiva v tísni. Negativní důsledky tohoto spěšného snížení úrovně páky během finanční krize byly v bodě 90 odůvodnění nařízení č. 575/2013 vysvětleny následovně: „to zesílilo tlaky na snížení cen aktiv, a tím vznikly institucím další ztráty, což následně vedlo k dalšímu snížení jejich kapitálu; [v] konečném důsledku tato negativní spirála způsobila snížení dostupnosti úvěrů pro reálnou ekonomiku a hlubší a delší krizi“.

48 V tomto rámci slouží pákový poměr k tomu, aby poskytl hodnocení úrovně kapitálu úvěrové instituce ve vztahu k jejím expozicím, nezávisle na zohlednění úrovně rizika, které s sebou nese každá z těchto expozic. Vyplývá to z bodu 91 odůvodnění nařízení č. 575/2013, který zdůrazňuje, že „kapitálové požadavky vycházející z rizik […] nestačí, aby zabránily institucím podstupovat nadměrné a neudržitelné pákové riziko“, a dále z prací Basilejského výboru, na něž odkazují body 92 a 93 odůvodnění nařízení č. 575/2013. V publikaci Basilejského výboru k dohodám Basilej III, která je přiložena v příloze žalobní odpovědi, je totiž pákový poměr popsán jako „jednoduchý, transparentní poměr, který není založen na riziku a je kalibrován tak, aby věrohodným způsobem doplnil požadavky na kapitál založené na riziku“. Tato absence rizikové váhy v závislosti na riziku pákového poměru se objevuje v popisu jeho metodiky výpočtu, tak jak je obsažena v čl. 429 odst. 2 nařízení č. 575/2013. Je zde uvedeno, že pákový poměr se vypočítá „jako hodnota kapitálu instituce dělená celkovou mírou expozic dané instituce a vyjadřuje se v procentech“. Není zde žádná zmínka o rizikové váze podle úrovně rizika expozic.

49 Nutno však konstatovat, že tento cíl není absolutní, jelikož nařízení č. 575/2013 umožňuje, aby se zvlášť slabý rizikový profil některých expozic odrazil ve výpočtu pákového poměru dotyčných úvěrových institucí.

50 Projevuje se to jednak v bodě 95 odůvodnění nařízení č. 575/2013, který uvádí, že „při přezkoumávání dopadu pákového poměru na různé modely podnikání by měla být věnována pozornost zejména modelům podnikání, které jsou považovány za modely s malou mírou rizika, jako jsou hypoteční úvěry a specializované úvěry u regionálních vlád, místních orgánů nebo subjektů veřejného sektoru“. Tento záměr má odraz v článku 511 téhož nařízení, nazvaném „Páka“, z něhož v podstatě vyplývá, že zpráva, kterou musí Evropský orgán pro bankovnictví (EBA) podat Komisi, aby se tato případně rozhodla navrhnout normotvůrci stanovení určité přiměřené úrovně pákového poměru jako povinné, musí obsahovat údaje o „identifikaci modelů podnikání, které odrážejí celkové rizikové profily institucí a o zavedení diferencovaných úrovní pákového poměru pro tyto modely podnikání“.

51 Projevuje se to dále tím, že nařízením v přenesené pravomoci 2015/62, přijatým na základě čl. 456 odst. 1 písm. j) nařízení č. 575/2013, byl do téhož nařízení vložen čl. 429 odst. 14, který upravuje možnost, aby určité expozice byly vyloučeny z výpočtu pákového poměru

52 Zadruhé, pokud jde o cíle sledované vložením čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 do uvedeného nařízení, je třeba podotknout, že podle bodu 12 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci 2015/62 by změny zavedené tímto nařízením „měly vést k lepší srovnatelnosti pákových poměrů zveřejňovaných institucemi a měly by pomoci zabránit tomu, aby účastníci trhu dostávali zavádějící informace, pokud jde o skutečnou páku institucí“.

53 Ze znění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, připomenutého výše v bodě 3, vyplývá, že se toto ustanovení může uplatnit pouze za splnění všech tří podmínek. Zaprvé musí být expozice způsobilé k vyloučení z výpočtu pákového poměru expozicemi vůči subjektu veřejného sektoru. Zadruhé s nimi musí být zacházeno v souladu s čl. 116 odst. 4 nařízení č. 575/2013. Konečně musí uvedené expozice vyplývat z vkladů, které musí instituce na základě právní povinnosti převést na příslušný subjekt veřejného sektoru pro účely financování investic obecného zájmu.

54 Je nutno konstatovat, že touto výjimkou Komise se souhlasem normotvůrce upravila možnost, aby expozice úvěrové instituce vůči subjektům veřejného sektoru, které představují z důvodu záruky státu stejně nízké riziko jako expozice vůči tomuto státu a nejsou výsledkem investiční volby této instituce – jelikož úvěrová instituce je povinna převést předmětné částky – nebyly relevantní pro výpočet pákového poměru a mohly z něj být proto vyloučeny.

55 Článek 116 odst. 4 nařízení č. 575/2013 totiž stanoví, že „ve výjimečných případech lze expozice vůči subjektům veřejného sektoru posuzovat jako expozice vůči ústřední vládě, regionální vládě nebo místnímu orgánu, do jejichž pravomoci spadají, pokud podle příslušných orgánů této jurisdikce neexistuje mezi takovými expozicemi rozdíl v riziku z důvodu existence vhodné záruky ústřední vlády, regionální vlády nebo místního orgánu“. Toto ustanovení nutno vykládat ve spojení s čl. 114 odst. 4 téhož nařízení, který stanoví, že „expozicím vůči ústředním vládám a centrálním bankám členských států, pokud jsou denominovány a financovány v národní měně dané ústřední vlády a centrální banky, se přidělí riziková váha 0 %“. Tím pádem se čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 týká pouze expozic, kterým by se při standardním způsobu výpočtu minimálních požadavků na kapitál, přidělila riziková váha 0 %.

56 V důsledku toho předpokládá uplatnění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 sladění dvou cílů: na jedné straně je třeba dodržovat logiku pákového poměru, která vyžaduje, aby výpočet tohoto poměru zahrnoval celkovou míru expozice úvěrové instituce bez zohlednění rizikové váhy, a na druhé straně je třeba brát v potaz cíl Komise, potvrzený normotvůrcem, podle něhož případně některé expozice se zvláště slabým rizikovým profilem, které nejsou výsledkem investiční volby této úvěrové instituce, nemusí být relevantní pro výpočet pákového poměru a mohou z něj být vyloučeny.

57 Je však třeba konstatovat, že diskreční pravomoc přiznaná příslušným orgánům při provádění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 jim umožňuje dosahovat určité rovnováhy mezi těmito dvěma cíli podle individuálních okolností každého případu.

58 S ohledem na výše uvedené je třeba uzavřít, že čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 musí být vykládán tak, že přiznává příslušným orgánům diskreční pravomoc, aby mohly odmítnout udělení výjimky, kterou toto ustanovení upravuje, ačkoli jsou zde uvedené podmínky splněny.

59 S ohledem na jasné a jednoznačné znění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 nutno učinit závěr, že toto ustanovení nemůže být předmětem konformního výkladu požadovaného žalobkyní. Vyplývá z toho, že argumenty žalobkyně vycházející z tvrzení, že Komise nebyla oprávněna stanovit pro příslušné orgány – a tudíž ani pro ECB – diskreční pravomoc, nemohou být zohledněny pro účely výkladu tohoto ustanovení a mohly by sloužit pouze na podporu námitky protiprávnosti ve smyslu článku 277 SFEU, vznesené vůči čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

60 Druhý žalobní důvod musí být tudíž zamítnut.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, kterým je namítána protiprávnost použití diskreční pravomoci ze strany ECB

61 Žalobkyně tvrdí, že ECB připustila, že podmínky stanovené čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 byly v projednávané věci splněny. Připomíná, že pokud je určitému orgánu přiznána diskreční pravomoc, musí Tribunál ověřit, zda okolnosti, které byly zohledněny, mohou být podkladem pro z nich vyvozené závěry. V projednávaném případě se žalobkyně domnívá, že u důvodů zdůrazněných v napadeném rozhodnutí tomu tak není, jelikož neprokazují existenci oprávněných a jasně vymezených obezřetnostních důvodů pro odmítnutí vyloučit expozice vůči CDC z výpočtu pákového poměru. Žalobkyně tvrdí, že takové důvody ve svém důsledku zbavují účinku podmínky stanovené v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 a tím i samotnou možnost výjimky, kterou však uvedené ustanovení upravuje. V tomto ohledu zdůrazňuje především to, že časový odstup mezi úpravami pozic žalobkyně a pozic CDC se netýká rizika páky, ale rizika likvidity, a byla v tomto rámci posouzena jako zanedbatelná. Taktéž vyzdvihuje teoretickou povahu možnosti vzniku platební neschopnosti francouzského státu stejně jako masivního výběru regulovaných úspor v případě finanční krize.

62 ECB, podporovaná Finskou republikou, navrhuje zamítnutí předmětného žalobního důvodu. Připomíná meze kontroly, kterou může Tribunál vykonávat ve vztahu k využívání diskreční pravomoci, a připojuje, že čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 musí být jakožto výjimka vykládán úzce. Z toho v podstatě vyvozuje, že relevantní pro výklad tohoto ustanovení jsou obecné cíle tohoto nařízení týkající se pákového poměru, nikoli cíle vlastní čl. 429 odst. 14 uvedeného nařízení. V tomto ohledu zdůrazňuje, že účel pákového poměru vyžaduje, aby byl stanoven nezávisle na jakékoli rizikové váze.

63 ECB má za to, že diskreční pravomoc uplatnila správně. K tomu připomíná především skutečnost, že státní expozice mohou být nedostačující a vyvolat krizi důvěry na finančních trzích, a že v logice pákového poměru jsou expozice, včetně expozic představujících nízké riziko, zohledňovány. Je toho názoru, že napadené rozhodnutí založila na hodnocení zvláštností francouzských regulovaných úspor a situace žalobkyně.

64 ECB zaprvé tvrdí, že expozice vůči CDC mohou být zdrojem nadměrné páky, jelikož se zásadně neliší od expozic generujících páku, vzhledem k tomu, že se jedná o aktiva financovaná z dluhu vůči spořitelům, který jim musí žalobkyně uhradit na jejich žádost. Navíc dodává, že žalobkyně převádí na CDC všechny regulované úspory, ačkoli je povinna převádět pouze jejich zlomek.

65 Zadruhé má ECB za to, že okolnost, že expozice vůči CDC jsou postaveny na roveň expozicím vůči francouzskému státu a je jim přidělena riziková váha 0 % v rámci standardní metody výpočtu kapitálových požadavků, není relevantní pro pákový poměr, jelikož tento spočívá na zásadě zohlednění všech expozic obsažených v rozvaze, nezávisle na úrovni jejich rizika.

66 Zatřetí ECB tvrdí, že časový odstup mezi úpravami pozic žalobkyně a CDC znamená riziko další páky. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nemůže během tohoto časového úseku od CDC nic požadovat, mohla by být kvůli výběru nashromážděných úspor vedena ke snižování své páky případnými nucenými prodeji, jež by jí mohly přivodit výrazné ztráty. Dodává, že i když toto riziko nadměrné páky začíná nedostatkem likvidity, liší se od něj tím, že spočívá na relativně velkém objemu expozic financovaných z dluhu ve vztahu ke kapitálu úvěrové instituce. Proto v napadeném rozhodnutí nezaměňuje riziko likvidity a riziko nadměrné páky a toto rozhodnutí není v rozporu s posouzením časového odstupu při úpravě z titulu rizika likvidity. V tomto ohledu ECB odmítá existenci nesoudržnosti mezi napadeným rozhodnutím a svým rozhodnutím ze dne 15. srpna 2016, týkajícím se výpočtu ukazatele krytí likvidity a udělujícím žalobkyni požadované povolení, vzhledem k tomu, že tato rozhodnutí se týkají obezřetnostních opatření sice spolu souvisejících, nicméně rozdílných. Dodává, že cílem pákového poměru je zamezit tomu, aby zdroje financování úvěrové instituce byly příliš zaměřeny na dluh, a že tento poměr představuje „poslední obezřetnostní záchrannou síť“.

67 Jak bylo připomenuto výše v bodech 10 až 12, ECB odmítla v napadeném rozhodnutí udělit požadovanou výjimku, podle čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013. Zdůraznila, že částky převáděné žalobkyní na CDC jsou i nadále expozicemi relevantními pro výpočet jejího pákového poměru, jelikož regulované úspory spočívají na nedokonalém mechanismu převodu, který způsobuje, že žalobkyně musí nést riziko spojené s pákovým poměrem. ECB došla k tomuto závěru na základě tří důvodů, vycházejících zaprvé z účetních postupů týkajících se regulovaných úspor, které prokazují, že žalobkyně zůstává odpovědná za všechny expozice tvořené regulovanými úsporami, včetně částek převáděných na CDC, zadruhé ze smluvní povinnosti žalobkyně vyplácet vklady klientů nezávisle na vrácení prostředků převedených na CDC zpět žalobkyni a zatřetí z existence časového odstupu mezi úpravami pozic žalobkyně a pozic CDC.

68 V rámci tohoto žalobního důvodu žalobkyně zpochybňuje legalitu těchto důvodů.

69 Vzhledem k tomu, že z důvodů vyložených v rámci přezkumu druhého žalobního důvodu ECB disponuje diskreční pravomocí, a v důsledku toho i širokým volným uvážením při volbě, zda bude či nebude poskytnuta výhoda upravená v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, soudní přezkum, který má Tribunál provádět ve vztahu k opodstatněnosti důvodů napadeného rozhodnutí, nemůže vést uvedený soud k tomu, aby nahradil posouzení ECB svým posouzením, ale má za cíl ověřit, že napadené rozhodnutí není založeno na věcně nesprávných skutkových zjištěních a že není stiženo nesprávným právním posouzením ani zjevně nesprávným posouzením skutkového stavu nebo zneužitím pravomoci (v tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 6. února 2014, CEES a Asociación de Gestores de Estaciones de Servicio v. Komise, T-342/11, EU:T:2014:60, bod 70 a citovaná judikatura).

70 Z ustálené judikatury nicméně plyne, že v případech, kdy jsou orgány nadány posuzovací pravomocí, má dodržení záruk přiznaných právním řádem Unie ve správních řízeních o to větší význam. K těmto zárukám poskytnutým právním řádem Unie ve správním řízení patří zejména zásada řádné správy, s níž je spojena povinnost příslušného orgánu zkoumat pečlivě a nestranně všechny relevantní okolnosti projednávané věci (rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14, a ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 95).

K legalitě důvodů obsažených v bodě 2.3.3. pod písm. i) a ii) napadeného rozhodnutí

71 V bodě 2.3.3. pod písm. i) napadeného rozhodnutí ECB odůvodnila své rozhodnutí odmítnout udělení požadované výjimky tím, že účetní postupy týkající se regulovaných úspor jsou prvním ukazatelem toho, že za expozice vůči CDC zůstává odpovědná žalobkyně. V tomto ohledu zdůraznila, že regulované úspory se uvádí na straně pasiv rozvahy žalobkyně a že expozice vůči CDC se uvádí v aktivech této rozvahy. Navíc upozornila na to, že žalobkyně je odpovědná za řízení operačních rizik spojených se shromažďováním regulovaných úspor.

72 ECB ve svých písemnostech připomíná, že účetní postupy týkající se regulovaných úspor byly uvedeny v napadeném rozhodnutí jakožto „první ukazatel“ toho, že za expozice vůči CDC zůstává odpovědná žalobkyně, a tvrdí, že na této okolnosti nezaložila své rozhodnutí odmítnout požadovanou výjimku. Nicméně ze struktury napadeného rozhodnutí vyplývá, že úvahy obsažené v bodě 2.3.3 pod písm. i) uvedeného rozhodnutí představují jeden z důvodů, o které ECB opřela svůj závěr, že částky převáděné žalobkyní na CDC zůstávají expozicemi relevantními pro výpočet jejího pákového poměru. Je proto třeba přezkoumat legalitu tohoto důvodu.

73 V bodě 2.3.3 pod písm. ii) napadeného rozhodnutí ECB zdůraznila, že žalobkyně podléhá smluvní povinnosti vyplácet vklady klientů nezávisle na vrácení prostředků převedených na CDC žalobkyni a že se tato povinnost uplatní i v případě, kdy je CDC a francouzský stát v platební neschopnosti. Dodala, že jak objem expozic vůči CDC, tak okolnost, že tyto expozice nemusí být zohledňovány z titulu jiných obezřetnostních požadavků, odůvodňují, aby byly zahrnuty do výpočtu pákového poměru.

74 Z tohoto důvodu tedy ECB usoudila, že expozice vůči CDC jsou relevantní pro účely výpočtu pákového poměru žalobkyně, jelikož tato podléhá povinnosti vyplatit spořitelům částky, které byla povinna převést na CDC, a to i v případě, kdy by CDC nebyla schopna uvedené částky žalobkyni vrátit.

75 Je třeba konstatovat, že jediným příkladem uvedeným v napadeném rozhodnutí pro ilustraci situace, ve které by CDC nebyla schopna vrátit uvedené částky, je situace platební neschopnosti francouzského státu. Na dotaz položený při jednání ECB potvrdila, že se jedná o jediný případ, o kterém uvažovala.

76 Žalobkyně vytýká ECB, že se dopustila nesprávného právního posouzení tím, že zbavila čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 užitečného účinku.

77 V tomto ohledu je třeba uvést, že ačkoli je ECB oprávněna v rámci výkonu diskreční pravomoci přiznané čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 udělit či neudělit výjimku obsaženou v tomto ustanovení, tato volba musí být vykonávána s výhradou, že neporuší cíle sledované touto výjimkou a nezbaví ji užitečného účinku (v tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 15. prosince 2016, Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, body 48 a 49 a citovaná judikatura).

78 Z důvodů vyložených výše v bodech 46 až 57 je třeba mít za to, že účelem čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 je umožnit příslušným orgánům nalézt rovnováhu mezi smyslem pákového poměru, vyžadujícím aby míra expozic úvěrové instituce nezohledňovala riziko představované expozicemi této úvěrové instituce na straně jedné a možností, aby některé expozice, které představují zvlášť slabý rizikový profil a nejsou výsledkem investiční volby úvěrové investice, nebyly relevantní pro výpočet pákového poměru a mohly z něj být vyloučeny na straně druhé.

79 Z toho nutně vyplývá, že ECB se nemůže opírat o důvody, které činí v praxi téměř nepoužitelnou možnost poskytovanou čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, aniž by bylo toto ustanovení zbaveno užitečného účinku a opomenuty cíle, pro které bylo přijato (v tom smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Stichting Centraal Begeleidingsorgaan voor de Intercollegiale Toetsing, C-407/07, EU:C:2008:713, bod 30 a citovaná judikatura).

80 Co se týče důvodu uvedeného v bodě 2.3.3 pod písm. i) napadeného rozhodnutí, nutno konstatovat, že ECB tímto rozhodnutím vyloučila uplatnění výhody upravené v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 na expozice žalobkyně vůči CDC na základě okolností, které jsou vlastní expozicím dotčeným tímto ustanovením.

81 Zaprvé je tomu tak u okolnosti, že expozice žalobkyně vůči CDC jsou uváděny na straně aktiv rozvahy žalobkyně.

82 Expozice je definována v čl. 5 odst. 1 nařízení č. 575/2013 jako „aktivum nebo podrozvahová položka“. Tato definice tedy nutně zahrnuje položky uvedené na straně aktiv rozvahy úvěrové instituce. Mimoto jestliže se čl. 429 odst. 14 písm. c) nařízení č. 575/2013 týká expozic vyplývajících z vkladů, které je instituce ze zákona povinna převést na subjekt veřejného sektoru za účelem financování investic obecného zájmu, týká se expozic, které jsou svojí povahou určeny k tomu, aby byly uváděny v rozvaze úvěrové instituce spíše než v podrozvahových položkách.

83 V tomto ohledu je irelevantní poznámka ECB, uvedená v jejích písemnostech, že expozice vůči CDC z titulu regulovaných úspor se liší od aktiv ve svěřenecké správě, která mohou být případně předmětem odúčtování a mohou být vyloučena z výpočtu pákového poměru podle čl. 429 odst. 13 nařízení č. 575/2013, jelikož zde se jedná pouze o výklad a použití čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

84 Pokud tedy expozice, ve vztahu ke kterým čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 upravuje možnost, aby nebyly zohledněny v rámci výpočtu pákového poměru úvěrové instituce, musí být vzhledem ke své povaze uváděny na straně aktiv rozvahy uvedené instituce, pak okolnost, že expozice vůči CDC jsou uváděny na straně aktiv rozvahy žalobkyně, nemůže řádně odůvodnit odmítnutí udělit požadovanou výjimku.

85 Zadruhé, stejný závěr platí z obdobných důvodů i pro okolnost, že uvedené expozice tvoří část prostředků uložených u žalobkyně z titulu regulovaných úspor, uváděných na straně pasiv její rozvahy. V tomto ohledu postačí zdůraznit, že vzhledem ke znění čl. 429 odst. 14 písm. c) nařízení č. 575/2013 tato okolnost, která zdaleka nebrání použití tohoto ustanovení, představuje podmínku jeho uplatnění.

86 Zatřetí, stejný závěr platí i pro tvrzení ECB, že žalobkyně nese operační riziko spojené s regulovanými úsporami. To je definováno v čl. 4 odst. 1 bodu 52 nařízení č. 575/2013 jako „riziko ztráty, které vyplývá z nedostatků či selhání vnitřních procesů, osob a systémů nebo z vnějších událostí, a zahrnuje právní riziko“. Vzhledem k tomu, že se čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 týká expozic, které představují část vkladů uložených u dotyčné úvěrové instituce, vyplývá z logiky tohoto ustanovení, že žalobkyně nese operační riziko spojené s dotčenými úsporami.

87 Co se týče důvodu uvedeného v bodě 2.3.3 pod písm. ii) napadeného rozhodnutí, je třeba připomenout, že podle čl. 429 odst. 14 písm. a) a b) nařízení č. 575/2013 „příslušné orgány mohou instituci povolit, aby z míry expozic vyloučila expozice, které splňují všechny tyto podmínky: a) jsou expozicemi vůči subjektu veřejného sektoru; b) zachází se s nimi v souladu s čl. 116 odst. 4“.

88 Jak vyplývá z výše uvedených bodů 53 až 55, odkaz obsažený v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 na čl. 116 odst. 4 téhož nařízení, ve spojení s čl. 114 odst. 4 uvedeného nařízení, svědčí o vůli normotvůrce, aby expozice vůči subjektům veřejného sektoru, které z důvodu existence záruky státu vykazují stejnou míru rizika jako expozice vůči tomuto státu, nemusely být případně zohledněny při výpočtu pákového poměru.

89 Vzhledem k tomu, že se čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 týká pouze expozic vůči subjektům veřejného sektoru disponujícím zárukou státu, znamenalo by odmítnutí odůvodněné v zásadě tím, že se stát může ocitnout v platební neschopnosti, bez přezkumu pravděpodobnosti takové možnosti ve vztahu k dotyčnému státu, že možnost upravená v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 je v praxi téměř nepoužitelná.

90 Je přitom nutno konstatovat, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že ECB se omezila pouze na zdůraznění možnosti platební neschopnosti francouzského státu, aniž posoudila její pravděpodobnost, aby učinila závěr, že žalobkyně by mohla být nucena vyplatit spořitelům částky převedené na CDC bez toho, aby jí tyto částky byly posledně jmenovanou vráceny.

91 Neexistenci přezkumu pravděpodobnosti platební neschopnosti francouzského státu na straně ECB při přijetí napadeného rozhodnutí potvrzuje též zápis ze setkání zástupců žalobkyně se zástupci ECB dne 5. července 2016, podle něhož jeden ze zástupců ECB uvedl na tomto setkání, že „pákový poměr [má] takto zohledňovat všechny expozice uvedené v rozvaze [a že] proto pravděpodobnost platební neschopnosti francouzského státu [nebyla] ze strany ECB ani vyhodnocena ani zohledněna při přípravě jejího návrhu rozhodnutí, jelikož pákový poměr je požadavkem nezávislým na riziku“.

92 Z toho důvodu a vzhledem ke skutečnosti, že ECB nepřezkoumala pravděpodobnost platební neschopnosti francouzského státu, nemůže objem prostředků žalobkyně vůči CDC, zdůrazněný v bodě 2.3.3 písm. ii) napadeného rozhodnutí, sám o sobě odůvodnit zohlednění uvedených expozic ve výpočtu pákového poměru. Uvedený objem by totiž mohl být relevantní pouze tehdy, kdy by žalobkyně v důsledku platební neschopnosti francouzského státu nemohla obdržet od CDC částky převedené z titulu regulovaných úspor a musela by přistoupit ke krizovému prodeji aktiv.

93 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že důvody obsažené v bodě 2.3.3 pod písm. i) a ii) napadeného rozhodnutí vedou k tomu, že zbavují užitečného účinku výjimku obsaženou v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013, jelikož vylučují její použití na základě prvků, které jsou vlastní expozicím uvedeným v tomto článku.

94 Tento závěr nevyvrací ani argumentace ECB a zejména zdůraznění skutečnosti, že expozice vůči CDC nejsou v zásadě odlišné od expozic způsobujících páku, jelikož jsou tato aktiva financována prostřednictvím dluhu vůči spořitelům, který je žalobkyně povinna splatit na jejich žádost. V tomto ohledu postačí zdůraznit, že na rozdíl od jiných expozic normotvůrce zamýšlel zavést ve prospěch expozic splňujících podmínky stanovené v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 možnost, aby nebyly zahrnuty do výpočtu pákového poměru, tedy možnost, kterou ECB nemůže bez dalšího vyloučit.

95 Totéž platí i pro argument, že záruka státu spojená s expozicemi vůči CDC nečiní tyto expozice irelevantními pro výpočet pákového poměru žalobkyně, jelikož ten je určen k tomu, aby poskytl posouzení nezávislé na úrovni rizika představovaného každou expozicí žalobkyně, a že navíc státy mohou být vystaveny riziku nesolventnosti. Pokud totiž normotvůrce zamýšlel, aby expozice vůči subjektům veřejného sektoru splňující podmínky stanovené v čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 nemusely být případně zohledňovány při výpočtu pákového poměru, je úkolem ECB nalézt při výkonu diskreční pravomoci rovnováhu mezi cíli, které vedly k zavedení pákového poměru, a cíli čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013. To se však nestalo z důvodů uvedených výše v bodech 88 až 90, jelikož ECB se nezabývala posouzením pravděpodobnosti rizika platební neschopnosti francouzského státu, ale zvolila argumentaci fakticky vylučující jakoukoli možnost vyhovět žádosti založené na čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013.

96 Konečně co se týče tvrzení ECB, že žalobkyně převáděla na CDC všechny částky u ní uložené z titulu regulovaných úspor, toto tvrzení není relevantní. V tomto ohledu lze připomenout, že podle čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 mohou být vyloučeny z výpočtu pákového poměru pouze částky, které je žalobkyně povinna převádět na CDC. Dobrovolné převody na CDC proto musí být zahrnuty do uvedeného výpočtu.

97 Z výše uvedeného vyplývá, že důvody uvedené v bodech 2.3.3 pod písm. i) a ii) napadeného rozhodnutí jsou postiženy vadou spočívající v nesprávném právním posouzení.

K legalitě důvodu uvedeného v bodě 2.3.3 písm. iii) napadeného rozhodnutí

98 V bodě 2.3.3 písm. iii) napadeného rozhodnutí se ECB odvolala na časový odstup mezi úpravami pozic žalobkyně a CDC. ECB z toho v podstatě vyvodila, že žalobkyně by mohla být při čekání na převod prostředků od CDC nucena přistoupit ke krizovému prodeji aktiv.

99 Žalobkyně tvrdí, že tento důvod zaměňuje riziko likvidity a riziko páky. Připomíná také, že minulé finanční krize prokázaly, že nedochází k hromadnému vybírání peněz z banky v případě regulovaných úspor.

100 Je třeba zdůraznit, že podle definice obsažené v čl. 4 odst. 1 bodu 94 nařízení č. 575/2013 se riziko nadměrné páky týká „rizika, které vyplývá ze zranitelnosti instituce z důvodu páky nebo podmíněných pák, jež mohou vyžadovat nezamýšlenou korekci jejího obchodního plánu, včetně prodeje aktiv v tísni, který by mohl vést ke ztrátám či k úpravám ocenění jejích zbývajících aktiv“.

101 Z toho vyplývá, že rizika připadající v úvahu v souvislosti s nadměrnou pákou nastávají v situaci nedostatku likvidity. Právě za účelem získání likvidity může být úvěrová instituce nucena přijmout opatření nestanovená v obchodním plánu, včetně prodeje aktiv v tísni, s důsledky popsanými v čl. 4 odst. 1 bodu 94 nařízení č. 575/2013, jak připomíná bod 90 odůvodnění téhož nařízení.

102 Pokud se negativní důsledky nadměrné páky projeví v případě nedostatku likvidity, pak okolnost tvrzená žalobkyní, že časový odstup mezi úpravou jejích pozic a pozic CDC se týká rizika likvidity, nezbavuje tento časový odstup relevance při posouzení rizika spojeného s jejím pákovým poměrem.

103 Nicméně žalobkyně správně uvádí, že sama ECB uznává, že tento časový odstup není příčinou rizika likvidity z hlediska posouzení požadavků krytí likvidity uvedených v článku 412 nařízení č. 575/2013 a v nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/61 ze dne 10. října 2014, kterým se doplňuje nařízení č. 575/2013, pokud jde o požadavek na úvěrové instituce týkající se krytí likvidity (Úř. věst. 2015, L 11, s. 1).

104 V tomto ohledu žalobkyně odkazuje na rozhodnutí ECB ze dne 15. srpna 2016 týkající se výpočtu jejího ukazatele krytí likvidity. V tomto rozhodnutí ECB ve vztahu k časovému odstupu mezi úpravami pozic žalobkyně a CDC souhlasila s uplatněním výjimky stanovené v článku 26 nařízení v přenesené působnosti 2015/61. Je třeba konstatovat, že v tomto rozhodnutí ECB dospěla k závěru, že tento časový úsek, není-li delší než deset kalendářních dnů, nebrání tomu, aby byl odtok likvidity spojený s expozicemi vůči CDC stanoven tak, že od něj bude odečten vzájemně závislý přítok likvidity.

105 Je třeba zdůraznit, že nařízení v přenesené pravomoci 2015/61 bylo přijato, aby doplnilo nařízení č. 575/2013, které v čl. 412 odst. 1 stanoví, že „instituce drží likvidní aktiva, přičemž součet hodnot těchto aktiv pokrývá odtok likvidity minus přítok likvidity za krizových podmínek tak, aby bylo zajištěno, že instituce udržují likviditní rezervy, které jsou přiměřené, aby čelily případné nerovnováze mezi přítokem likvidity a odtokem likvidity za vážných krizových podmínek po dobu třiceti dní [a že] v krizové situaci mohou instituce použít svá likvidní aktiva na krytí svého čistého odtoku likvidity“.

106 Ustanovení článku 26 nařízení v přenesené pravomoci 2015/61, nazvané „Odtok se vzájemně závislým přítokem“, stanoví, že „[s] předchozím souhlasem příslušného úřadu mohou úvěrové instituce vypočítat odtok likvidity snížený o vzájemně závislý přítok, který splňuje všechny tyto podmínky: a) vzájemně závislý přítok je přímo spojen s odtokem a není zohledněn ve výpočtu přítoku likvidity podle kapitoly

3; b) vzájemně závislý přítok je vyžadován podle právního, regulačního nebo smluvního závazku; c) vzájemně závislý přítok splňuje jednu z těchto podmínek: i) vzniká povinně před odtokem; ii) úvěrová instituce jej obdrží v rámci 10 dnů a je zaručen ústřední vládou členského státu“.

107 Nutno konstatovat, že toto ustanovení umožňuje příslušným orgánům – a v důsledku toho i ECB v rámci úkolu obezřetnostního dohledu, který jí byl svěřen čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení 1024/2013 – započítat vzájemně závislé přítoky a odtoky likvidity, pokud usoudí, vzhledem k záruce ústřední vlády členského státu a ke krátkosti časového odstupu mezi nimi, že uvedený časový odstup není příčinou rizika likvidity.

108 Z toho logicky vyplývá, že uplatnění výhody uvedené v článku 26 nařízení v přenesené pravomoci 2015/61 ze strany ECB na přítoky a odtoky likvidity spojené s expozicemi vůči CDC znamená, že ECB uznává, že tento časový odstup mezi nimi není příčinou rizika likvidity.

109 Tento závěr o neexistenci rizika likvidity, způsobeného takovým časovým odstupem při úpravě, podporuje i znění zprávy EBA ze dne 15. prosince 2015 o požadavcích na čisté stabilní financování podle článku 510 nařízení č. 575/2013, na kterou se žalobkyně odvolává v žalobě. V této zprávě EBA vyjádřila názor, že pokud jsou banky povinny převádět předem určenou část regulovaných vkladů do fondu určeného k tomuto účelu a kontrolovaného státem, který poskytuje půjčky na operace v obecném zájmu, přítoky a odtoky jsou započítávány nejméně jednou za měsíc a je zde zákonná povinnost poskytnout z veřejných prostředků úhradu bance v případě snížení částky regulovaných vkladů v důsledku výběrů, neexistuje riziko likvidity.

110 Vzhledem k tomu, že z důvodů vysvětlených výše v bodě 101 nastávají rizika spojená se situací nadměrné páky v případě nedostatku likvidity, zásadní stanovisko ECB, podle kterého by mohla dotčený časový odstup v úpravě podpořit vznik rizik spojených s nadměrnou pákou, zatímco nezakládá riziko likvidity, musí být vzhledem ke své obecnosti pokládáno za zjevně nesprávné.

111 Dotčený časový odstup při úpravách by totiž mohl být relevantní pro riziko páky, přičemž není relevantní z hlediska rizika likvidity, pouze v tom případě, kdy by výběry vkladů souvisejících s regulovanými úsporami byly takového rozsahu, který by přesahoval „vážné krizové podmínky“ stanovené v rámci výpočtu ukazatele krytí likvidity na základě čl. 412 odst. 1 nařízení č. 575/2013.

112 K zohlednění takové možnosti za účelem zamítnutí žádosti žalobkyně však nemělo dojít bez důkladného přezkoumání vlastností regulovaných úspor ze strany ECB. Tento přezkum měl vést ECB především k tomu, aby posoudila, zda s ohledem na jejich vlastnosti – a zejména s ohledem na záruku státu spojenou s regulovanými úsporami – lze uvažovat o tom, že by výběry regulovaných úspor mohly být natolik objemné a nečekané, že by žalobkyně musela přistoupit k opatřením upraveným v čl. 4 odst. 1 bodu 94 nařízení č. 575/2013 a nemohla by čekat na převody prostředků ze strany CDC z titulu úpravy pozic.

113 Z důvodů uvedených výše v bodech 56 a 57 totiž přísluší ECB, aby při provádění čl. 429 odst. 14 nařízení č. 575/2013 hledala s ohledem na zvláštnosti každého případu rovnováhu mezi cíli pákového poměru a možností, že některé expozice splňující podmínky stanovené v tomto ustanovení budou vyloučeny z výpočtu uvedeného poměru. Tato povinnost posoudit zvláštnosti regulovaných úspor vyplývá taktéž z judikatury uvedené výše pod bodem 70.

114 Je však třeba konstatovat, že ECB v napadeném rozhodnutí neprovedla podrobný přezkum vlastností regulovaných úspor a omezila se na to, že abstraktním způsobem vyzdvihla rizika spojená s časovým odstupem v úpravě pozic žalobkyně na jedné straně a CDC na druhé straně.

115 Tím, že takto postupovala, porušila ECB svoji povinnost vyplývající z judikatury citované výše v bodě 70, která spočívá v řádném a nestranném posouzení všech relevantních okolností projednávaného případu.

116 Tento závěr není vyvrácen argumentací ECB vycházející z toho, že pákový poměr je obezřetnostním požadavkem nezaloženým na riziku a že trhy mohou náhle ztratit důvěru v investice obvykle pokládané za velmi bezpečné. Takové tvrzení, založené pouze na cílech sledovaných zavedením pákového poměru nařízením č. 575/2013, totiž opomíná vzít v úvahu cíle sledované vložením čl. 429 odst. 14 do téhož nařízení.

117 Z výše uvedeného vyplývá, že všechny důvody, jež ECB vyzdvihla, aby učinila závěr o existenci nedokonalého převodního mechanismu, kvůli němuž musí žalobkyně nést riziko spojené s pákovým poměrem, a aby proto zamítla její žádost o vyloučení z výpočtu pákového poměru těch expozic vůči CDC, které představují částky, jež je jí povinna převést, jsou stiženy protiprávností.

118 Je tedy třeba vyhovět třetímu žalobnímu důvodu žalobkyně a zrušit napadené rozhodnutí, aniž by bylo třeba přezkoumat první žalobní důvod.

K nákladům řízení

119 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení a ECB neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

120 Podle čl. 138 odst. 1 téhož jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Z toho vyplývá, že Finská republika ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) **Rozhodnutí ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 Evropské centrální banky (ECB) ze dne 24. srpna 2016 se zrušuje.**

2) **Evropské centrální bance se ukládá náhrada nákladů řízení.**

3) **Finská republika ponese vlastní náklady řízení.**

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 13. července 2018.

Podpisy.