Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo prošireno vijeće)

13. srpnja 2018.*

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor kreditnih institucija – Članak 4. stavak 1. točka (d) i stavak 3. Uredbe (EU) br. 1024/2013 – Izračun omjera financijske poluge – ESB-ovo odbijanje da tužitelju odobri da iz izračuna omjera financijske poluge isključi izloženosti koje ispunjavaju određene uvjete – Članak 429. stavak 14. Uredbe (EU) br. 575/2013 – ESB-ova diskrecijska ovlast – Pogreške koje se tiču prava – Očita pogreška u ocjeni"

U predmetu T-733/16,

La Banque postale, sa sjedištem u Parizu (Francuska), koji zastupaju E. Guillaume i L. Coudray, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske središnje banke (ESB), koju zastupaju K. Lackhoff, R. Bax i G. Bassani, u svojstvu agenata, uz asistenciju H.-G. Kamanna i F. Louisa, odvjetnika,

tuženika,

koju podupire

Republika Finska, koju zastupa S. Hartikainen, u svojstvu agenta,

intervenijent,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke ESB-a ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 od 24. kolovoza 2016., donesene primjenom članka 4. stavka 1. točke (d) i članka 10. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća ESB-u u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.) i članka 429. stavka 14. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3.),

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće),

u sastavu: M. Prek (izvjestitelj), predsjednik, E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke i M. J. Costeira, suci,

tajnik: G. Predonzani, administratorica,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 20. veljače 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelj, La Banque postale, dioničko je društvo francuskog prava koje je dobilo odobrenje za rad kao kreditna institucija. Kao značajan subjekt u smislu članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.), on je obuhvaćen izravnim bonitetnim nadzorom Europske središnje banke (ESB).

2 Dana 22. srpnja 2015. tužitelj je od ESB-a zatražio odobrenje na temelju članka 429. stavka 14. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3.) da iz izračuna omjera financijske poluge isključi izloženosti koje se sastoje od iznosa koji odgovaraju pravno uređenim proizvodima preuzetima kod njega, ali koje je bio dužan prenijeti na Caisse des dépôts et consignation (Depozitni i založni fond, Francuska, u daljnjem tekstu: CDC), kao francusku javnu instituciju.

3 Dotični su proizvodi livret A (štedni račun A), uređen člancima L.221-1 do L.221-9 francuskog Code monétaire et financier (Monetarni i financijski zakonik, u daljnjem tekstu: CMF), livret d'épargne populaire (štedni račun stanovništva, LEP), uređen člancima L.221-13 do L.221-17-2 CMF-a, i livret de développement durable et solidaire (štedni račun održivog i uključivog razvoja, LDD), uređen člankom L.221-27 CMF-a. Na temelju članka L.221-5 CMF-a, dio ukupnih depozita prikupljenih po osnovi štednog računa A i LDD-a centralizirano se prikuplja u štednom fondu kojim upravlja CDC. Na temelju članka R.221-58 CMF-a, isto vrijedi za LEP.

4 Dana 8. lipnja 2016. ESB je tužitelju dostavio nacrt odluke kojom se odbija odobriti korištenje zatraženim odstupanjem, ali kojim mu se, kao prijelazna mjera, dopušta da dio izloženosti prenesenih na CDC isključi iz izračuna omjera financijske poluge, pri čemu se opseg tog prijelaznog odstupanja treba postupno smanjivati, a potom ukinuti 1. siječnja 2019. ESB je tužitelju odredio rok od dva tjedna za podnošenje očitovanja.

5 Dana 21. lipnja 2016. tužitelj je dostavio svoja pisana očitovanja o tom nacrtu odluke i ponovio svoj zahtjev za korištenje odstupanjem koje je predviđeno u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013. Podredno smatra da je prijelazno razdoblje koje je ESB predvidio prekratko i treba se produljiti do 31. prosinca 2022. On je također zahtijevao da ga se sasluša na temelju članka 31. Uredbe (EU) br. 468/2014 ESB-a od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (Okvirna uredba o SSM-u) (SL 2014., L 141, str. 1.).

6 Dana 5. srpnja 2016. u ESB-ovim prostorima održao se sastanak između tužiteljevih i ESB-ovih predstavnika.

7 Dana 7. srpnja 2016. tužitelj je podnio nova pisana očitovanja kojima je istaknuo da ostaje pri svojem zahtjevu za primjenu članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013. Podredno, s obzirom na to da je učinak ESB-ova odbijanja znatan jer iznos nazivnika omjera financijske poluge povećava za gotovo 50 %, on je zatražio da se prijelazno razdoblje koje je ESB predvidio odredi u trajanju od 1. siječnja 2017. do barem 31. prosinca 2022.

8 Dana 24. kolovoza 2016. ESB je primjenom članka 4. stavka 1. točke (d) i članka 10. Uredbe br. 1024/2013 kao i članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 donio Odluku ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

9 U toj je odluci ESB, kao prvo, odbio iz izračuna tužiteljeva omjera financijske poluge isključiti izloženosti prema CDC-u koje su se sastojale od dijela iznosa položenih po osnovi štednog računa A, LDD-a i LEP-a koji je bio dužan prenijeti na njega.

10 ESB je, prvo, priznao da su uvjeti utvrđeni u članku 429. stavku 14. točkama (a) do (c) Uredbe br. 575/2013 ispunjeni, prije svega jer CDC treba smatrati subjektom javnog sektora, potom jer se s izloženostima prema CDC-u postupa u bonitetne svrhe u skladu s člankom 116. stavkom 4. te iste uredbe te, naposljetku, jer je tužitelj dužan prenijeti dio štednje položene po osnovi štednog računa A, LDD-a i LEP-a na CDC za potrebe financiranja ulaganja od općeg interesa. ESB je u biti također naglasio da ti uvjeti nisu ispunjeni glede dijela pravno uređene štednje za koji ne postoji obveza prijenosa na CDC, neovisno o svrsi njegova korištenja.

11 Drugo, ESB je zaključio da iz teksta članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 proizlazi da on raspolaže diskrecijskom ovlašću na temelju koje može odlučiti hoće li iz izračuna omjera financijske poluge isključiti izloženosti koje ispunjavaju uvjete utvrđene u toj odredbi. On u biti smatra da, čak i u slučaju da su ti uvjeti ispunjeni, mogu postojati bonitetni razlozi koji opravdavaju odbijanje zahtjeva za odstupanje na temelju te odredbe. U tom se pogledu pozvao na svrhu uvođenja omjera financijske poluge, a to je pružanje jednostavnog i transparentnog pregleda razine izloženosti kreditne institucije koja nije ponderirana rizikom različitih sastavnica njezinih izloženosti, a kako bi se izbjegao prevelik porast navedenih izloženosti u odnosu na njezin regulatorni kapital.

12 Treće, ESB smatra da su iznosi koje je tužitelj prenio na CDC i dalje izloženosti relevantne za izračun njegova omjera financijske poluge. On se oslonio na tri razloga. Prvi razlog, koji je okvalificirao kao „prvi pokazatelj”, počiva na načinu knjiženja prikupljene štednje. Iz okolnosti da se pravno uređena štednja nalazi na strani obveza u tužiteljevoj bilanci, a iznosi preneseni na CDC na strani imovine u njegovoj bilanci, ESB izvodi zaključak da on ostaje odgovoran za izloženosti koje se sastoje od prikupljene štednje, uključujući iznose prenesene na CDC. Dodao je da je tužitelj dužan osigurati upravljanje operativnim rizicima povezanima s pravno uređenom štednjom. Drugi se razlog sastoji od tužiteljeve ugovorne obveze da klijentima vrati depozite neovisno o tome jesu li tužitelju vraćena sredstva prenesena CDC-u. Treći se razlog zasniva na postojanju razdoblja između usklađivanja tužiteljevih i CDC-ovih pozicija radi ponovnog uravnoteženja. ESB je zaključio da bi tijekom tog vremenskog razmaka tužitelj mogao pribjeći prisilnoj prodaji imovine dok se ne prenesu sredstva koja potječu od CDC-a. Zaključno, iz tih je razloga ESB izveo zaključak da je mehanizam prijenosa s CDC-a na tužitelja nesavršen, čime izaziva zabrinutost s bonitetnog aspekta koja opravdava odbijanje njegova zahtjeva.

13 Kao drugo, s obzirom na znatan učinak tog odbijanja na tužitelja, ESB mu je odobrio da iz iznosa izloženosti koji je uzet obzir radi izračuna omjera financijske poluge privremeno isključi dio izloženosti prema CDC-u koji je tužitelj zakonski dužan prenijeti i koji prelazi 10 % mjere njegove ukupne izloženosti, pri čemu se postotak isključenja treba postupno i pravocrtno smanjivati, i to sa 100 % u 2016. na 86 % u 2017., na 71 % u 2018. i tako dalje do 14 % u 2022., kako bi se ukinuo 1. siječnja 2023.

Postupak i zahtjevi stranaka

14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 18. listopada 2016. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

15 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 24. siječnja 2017. Republika Finska zatražila je intervenciju u potporu ESB-ovu zahtjevu. Odlukom od 1. ožujka 2017. predsjednik drugog vijeća Općeg suda odobrio je tu intervenciju.

16 Dana 20. travnja 2017. Republika Finska podnijela je svoj intervencijski podnesak. Tužitelj je svoja očitovanja o tom podnesku podnio u određenom mu roku. ESB nije podnio očitovanja.

17 Na prijedlog drugog vijeća, Opći sud odlučio je, na temelju članka 28. Poslovnika Općeg suda, predmet uputiti proširenom sastavu suda.

18 Opći sud (drugo prošireno vijeće) odlučio je na prijedlog suca izvjestitelja otvoriti usmeni dio postupka.

19 Na raspravi 20. veljače 2018. stranke su saslušane prilikom svojih izlaganja i prilikom davanja odgovora na pitanja koja je postavio Opći sud.

20 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži ESB-u snošenje troškova.

21 ESB i Republika Finska od Općeg suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

22 U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na pogrešci koja se tiče prava u vezi s preuranjenošću pobijane odluke, drugi na pogrešci koja se tiče prava i koju je ESB počinio u tumačenju opsega svoje ovlasti prilikom provedbe članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 i treći na nezakonitosti razloga zbog kojih je ESB odbio dodijeliti odstupanje zatraženo na temelju te odredbe.

23 Opći sud smatra da je dovoljno ispitati drugi i treći tužbeni razlog. U bitnome, u okviru drugog tužbenog razloga tužitelj predbacuje ESB-u da si je dodijelio diskrecijsku ovlast prilikom primjene članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, a u okviru trećeg tužbenog razloga osporava zakonitost ESB-ove primjene te diskrecijske ovlasti, pod pretpostavkom da on njome raspolaže.

Drugi tužbeni razlog, koji se u biti temelji na pogrešci koja se tiče prava prilikom ESB-ova tumačenja dosega svoje ovlasti na temelju članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013

24 Tužitelj tvrdi da se članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 ne može tumačiti na način da ESB-u dodjeljuje diskrecijsku ovlast jer bi Europska komisija nezakonito postupila kada bi diskrecijsku ovlast koju su joj delegirali Europski parlament i Vijeće Europske unije na temelju članka 290. stavka 1. UFEU-a dalje delegirala na treće tijelo. On iz toga zaključuje da se navod u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 da nadležna tijela „mogu” kreditnoj instituciji dopustiti da iz mjere izloženosti isključi izloženosti koje ispunjavaju određene kriterije ne može tumačiti na način da navedenim tijelima dodjeljuje diskrecijsku ovlast. Stoga tu odredba valja tumačiti na način da nadležnim tijelima dodjeljuje isključivo izvršnu ovlast. Podsjeća na to da sam ESB priznaje da je prilikom donošenja

pobijane odluke izvršavao diskrecijsku ovlast i iz toga zaključuje da je u tumačenju opsega svoje ovlasti prilikom provedbe članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 on počinio povredu koja se tiče prava.

25 ESB, koji podupire Republika Finska, osporava tužiteljeve argumente. Uvodno izražava dvojbe u pogledu tužiteljeva interesa za isticanje ovog tužbenog razloga. U svakom slučaju smatra da ga treba odbiti kao neosnovan.

26 Što se tiče ESB-ova osporavanja dopuštenosti ovog tužbenog razloga, dovoljno je istaknuti da ono počiva na pretpostavci da tužitelj ističe prigovor nezakonitosti članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, unesenog Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/62 od 10. listopada 2014. o izmjeni Uredbe br. 575/2013 u pogledu omjera financijske poluge (SL 2015., L 11, str. 37.). ESB iz toga u biti zaključuje da se tužitelj, ako bi se takav prigovor trebao prihvatiti, prilikom izračuna svojeg omjera financijske poluge ne bi mogao koristiti nikakvim odstupanjem.

27 No, to nije smisao tužiteljeve argumentacije. Kao što je to potvrdio na raspravi, u okviru ovog tužbenog razloga on se ograničava na tvrdnju da članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 treba tumačiti na način da ESB-u daje ograničenu nadležnost, a ne diskrecijsku ovlast, i protiv te odredbe ne ističe nikakav prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a. Prema tome, on ne osporava valjanost te odredbe, već svoju argumentaciju samo stavlja u kontekst njezina tumačenja.

28 Što se tiče ispitivanja osnovanosti ovog tužbenog razloga, valja istaknuti da ESB-ova nadležnost za donošenje pobijane odluke proizlazi iz Uredbe br. 1024/2013 i da je opseg njegovih ovlasti određen člankom 429. stavkom 14. Uredbe br. 575/2013.

29 Što se tiče ESB-ove nadležnosti za donošenje pobijane odluke, valja podsjetiti na to da je, na temelju članka 4. stavka 1. točke (d) Uredbe br. 1024/2013, ESB-u dodijeljena zadaća „osiguravati usklađenost s aktima iz članka 4. stavka 3., prvog podstavka, koji propisuju bonitetne zahtjeve za kreditne institucije u odnosu na kapitalne zahtjeve, sekuritizaciju, ograničenja velike izloženosti, likvidnost, financijsku polugu, izvješćivanje i javnu objavu informacija o tim pitanjima”. Osim toga, budući da je tužitelj značajan subjekt u smislu članka 6. stavka 4. Uredbe br. 1024/2013, izvršenje te zadaće izravno je u nadležnosti ESB-a, a ne nacionalnih tijela u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) (presuda od 16. svibnja 2017., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, T-122/15, u žalbenom postupku, EU:T:2017:337, t. 63.).

30 Na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1024/2013, „[u] provođenju zadaća dodijeljenih mu ovom Uredbom, i s ciljem osiguravanja visokih standarda nadzora, ESB primjenjuje relevantno pravo Unije”. To relevantno pravo obuhvaća i Uredbu br. 575/2013.

31 Što se tiče opsega ESB-ovih ovlasti prilikom primjene članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, koji je u navedenu uredbu umetnut Delegiranom uredbom 2015/62, u toj je odredbi određeno da „[n]adležna tijela instituciji mogu dopustiti da iz mjere izloženosti isključi izloženosti koje ispunjavaju sve sljedeće uvjete: (a) riječ je o izloženostima prema subjektu javnog sektora; (b) tretira ih se u skladu s člankom 116. stavkom 4.; (c) proizlaze iz depozita koje je institucija pravno obvezna prenijeti na subjekt javnog sektora iz točke (a) za potrebe financiranja ulaganja od općeg interesa”.

32 Prema tome, ovim se tužbenim razlogom zahtijeva provjera treba li članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 tumačiti na način da nadležnim tijelima, a slijedom toga i ESB-u, daje diskrecijsku ovlast da odbiju odobriti odstupanje, čak i ako su ispunjeni uvjeti navedeni u toj odredbi, ili, naprotiv, na način da im dodjeljuje ograničenu nadležnost na temelju koje se odobrenje mora dodijeliti ako su navedeni uvjeti ispunjeni.

33 Svoje tumačenje članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 tužitelj zasniva na pretpostavci da Komisija za nadležna tijela nije imala pravo predvidjeti diskrecijsku ovlast prilikom provedbe te odredbe i tvrdi da se ona treba tumačiti na način koji je u skladu s Ugovorom.

34 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da tekst sekundarnog prava Europske unije treba što je više moguće tumačiti u smislu njegove usklađenosti s odredbama Ugovora i općim načelima prava Unije (presude od 4. listopada 2007., Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, t. 22., od 10. srpnja 2008., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, t. 174. i od 25. studenoga 2009., Njemačka/Komisija, T-376/07, EU:T:2009:467, t. 22.).

35 Međutim, kao što je to potvrđeno upotrebom izraza „što je više moguće" u sudskoj praksi spomenutoj u točki 34. ove presude, takva se sudska praksa ne može primijeniti u pogledu odredbe čiji je smisao jasan, koja nije dvosmislena i stoga ne zahtijeva nikakvo tumačenje (vidjeti u tom smislu presudu od 25. studenoga 2009., Njemačka/Komisija, T-376/07, EU:T:2009:467, t. 22.). Da je to slučaj, načelo usklađenog tumačenja tekstova sekundarnog prava Unije služilo bi kao temelj za tumačenje te odredbe *contra legem*, što se ne može prihvatiti (vidjeti u tom smislu rješenje od 17. srpnja 2015., EEB/Komisija, T-685/14, neobjavljeno, EU:T:2015:560, t. 31. i navedenu sudsku praksu). U pogledu odredbe koja je jasna i nedvosmislena, samo je na Općem sudu da u slučaju isticanja prigovora nezakonitosti u smislu članka 277. UFEU-a provjeri njezinu usklađenost s odredbama Ugovora i općim načelima prava Unije.

36 No, kako je to već navedeno u točki 27. ove presude, tužitelj ne ističe nikakav prigovor nezakonitosti u odnosu na članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013.

37 Prema tome, valja provjeriti je li članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 jasan i nedvosmislen ili, naprotiv, može li dopustiti tumačenje u skladu s odredbama Ugovora i općim načelima prava Unije. Naime, samo će u ovom drugom slučaju trebati provjeriti, kao što to tužitelj tvrdi, nije li Komisija imala pravo nadležnim tijelima dodijeliti diskrecijsku ovlast prilikom provedbe članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, a što bi podrazumijevalo da se navedeni članak tumači na način da im određuje ograničenu nadležnost.

38 Radi određivanja točnog dosega članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, valja voditi računa ne samo o njegovu tekstu nego i o njegovu kontekstu i ciljevima koji se nastoje ostvariti propisom kojeg je on dio (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

39 Što se tiče doslovnog tumačenja članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, mora se utvrditi da navod prema kojem „[n]adležna tijela instituciji mogu dopustiti da iz mjere izloženosti isključi izloženosti koje ispunjavaju sve sljedeće uvjete" nužno podrazumijeva da ta odredba nadležnim tijelima djelomično određuje ograničenu nadležnost, a djelomično im delegira diskrecijsku ovlast.

40 S jedne strane, u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 istaknuta su tri uvjeta koja su određena nadležnim tijelima. Stoga ona nemaju pravo odobriti odstupanje ako navedeni uvjeti nisu ispunjeni. Ona, dakle, imaju ograničenu nadležnost i moraju odbiti korištenje tom odredbom.

41 S druge strane, u slučaju da su ti uvjeti ispunjeni, nadležna tijela „mogu", to jest imaju mogućnost odobriti odstupanje. Upućivanje na tu mogućnost nužno podrazumijeva pravo nadležnih tijela da odluče hoće li ga odobriti. Stoga ona u tom pogledu raspolažu diskrecijskom ovlašću.

42 Prema tome, treba zaključiti da članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 sadržava jasan i nedvosmislen tekst iz kojeg proizlazi da, jednom kada se ispune uvjeti koji se nalaze u toj odredbi, nadležna tijela prilikom njezine provedbe raspolažu diskrecijskom ovlašću.

43 Taj je zaključak također u skladu s kontekstualnim i teleološkim tumačenjem članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013.

44 Što se tiče kontekstualnog tumačenja članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, valja istaknuti da izvršavanje diskrecijske ovlasti odgovara jednom od triju načina za provedbu odstupanja koja se nalaze u toj uredbi.

45 Naime, iz opće strukture Uredbe br. 575/2013 proizlazi da su njome istodobno predviđena odstupanja koja se primjenjuju *ex lege*, to jest bez potrebe za intervencijom nadležnih tijela, a kakvo je ono predviđeno u članku 429. stavku 13. navedene uredbe, zatim odstupanja koja podrazumijevaju intervenciju nadležnih tijela u okviru provedbe ograničene nadležnosti, kakvo je ono predviđeno u članku 78. stavku 1. iste uredbe, ili pak odstupanja koja podrazumijevaju izvršavanje navedenih tijela diskrecijske ovlasti. Osim članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, među odstupanjima koja su obuhvaćena ovom trećom kategorijom nalazi se i članak 10. stavak 1. navedene uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2017., Crédit mutuel Arkéa/ESB, T-712/15, EU:T:2017:900, u žalbenom postupku, t. 67. i 68.).

46 Što se tiče teleološkog tumačenja članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, s obzirom na to da se on odnosi na mogućnost da se određene izloženosti isključe iz izračuna omjera financijske poluge kreditnih institucija, istodobno su relevantni ciljevi koji se nastoje postići uvođenjem omjera financijske poluge i ciljevi kojima posebno služi članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013.

47 Što se tiče, kao prvo, ciljeva koji se nastoje postići uvođenjem omjera financijske poluge, i to preko obveze kreditnih institucija da objave svoj omjer financijske poluge te možda u konačnici da poštuju određene razine omjera financijske poluge, iz uvodne izjave 90. Uredbe br. 575/2013 proizlazi da je zakonodavčeva namjera bila odvratiti kreditne institucije od stvaranja prekomjernih financijskih poluga. Iz te uvodne izjave kao i iz definicija u članku 4. stavku 1. točkama 93. i 94. iste uredbe proizlazi da se prekomjerna financijska poluga odnosi na situaciju u kojoj kreditna institucija financira prevelik dio svojih ulaganja zaduživanjem umjesto svojim regulatornim kapitalom. Rizik se, dakle, sastoji od toga da kreditna institucija ne raspolaže s dovoljno regulatornog kapitala da se nosi sa zahtjevima za povrat svojih dugova i treba hitno prodati određeni dio svoje imovine. Negativne posljedice tog hitnog smanjenja razine financijske poluge tijekom financijske krize navedene su u uvodnoj izjavi 90. Uredbe br. 575/2013 na sljedeći način: „[t]o je dovelo do povećanja pritiska na smanjenje cijena imovine, zbog čega su institucije pretrpjele dodatne gubitke, koji su onda doveli do dodatnog smanjenja njihovog regulatornog kapitala[; k]rajnji je rezultat te negativne spirale događaja bilo smanjenje dostupnosti kredita za realno gospodarstvo te produbljenje i produžetak krize”.

48 U tom se okviru omjerom financijske poluge nastoji dati procjena razine regulatornog kapitala kreditne institucije u odnosu na njezine izloženosti, neovisno o tome je li u obzir uzeta razina rizika koju podrazumijeva svaka od tih izloženosti. To proizlazi iz uvodne izjave 91. Uredbe br. 575/2013, u kojoj je istaknuto da „[k]apitalni zahtjevi koji se temelje na riziku […] sami po sebi nisu dovoljni da bi se institucije odvratilo od preuzimanja rizika prekomjerne i neodržive financijske poluge”, kao i iz rada Bazelskog odbora za nadzor banaka (BCBS), na koji upućuju uvodne izjave 92. i 93. Uredbe br. 575/2013. Naime, u BCBS-ovoj publikaciji o sporazumu Basel III, koja je podnesena u prilogu odgovoru na tužbu, omjer financijske poluge predviđen je kao „jednostavan i transparentan omjer koji se ne zasniva na riziku i koji je kalibriran kako bi se vjerodostojno ispunili kapitalni zahtjevi koji se temelje na riziku”. Taj izostanak ponderiranja omjerom financijske poluge opisan je u njegovoj metodologiji izračuna, kako je navedeno u članku 429. stavku 2. Uredbe br. 575/2013. Ondje je pojašnjeno da se omjer financijske poluge izračunava „tako da se mjera kapitala institucije podijeli s mjerom ukupne izloženosti institucije te se izražava kao postotak”. Nije spomenuto nikakvo ponderiranje prema razini rizika za izloženosti.

49 Međutim, treba utvrditi da taj cilj nije apsolutan stoga što je Uredbom br. 575/2013 predviđena mogućnost da se posebno nizak profil rizičnosti određenih izloženosti odražava u izračunu omjera financijske poluge dotičnih kreditnih institucija.

50 To se, s jedne strane, očituje u uvodnoj izjavi 95. Uredbe br. 575/2013, u kojoj je pojašnjeno da „[p]ri ocjeni utjecaja omjera financijske poluge na različite poslovne modele treba obratiti posebnu pozornost na poslovne modele koji se smatraju onima s nižom stopom rizika, kao što su krediti osigurani nekretninama i specijalizirano financiranje jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave i subjek[ata] javnog sektora". Ta je namjera prenesena u članak 511. te iste uredbe, koji je naslovljen „Financijska poluga" i iz kojeg u bitnome proizlazi da izvješće koje Europsko nadležno tijelo za bankarstvo (EBA) mora uputiti Komisiji kako bi ona prema potrebi odlučila hoće li predložiti zakonodavcu da određene primjerene razine omjera financijske poluge učini obveznima treba uključivati „utvrđ[enje] poslovni[h] model[a] koji odražavaju cjelokupni profil rizičnosti institucija i […] uvođenj[e] različitih razina omjera financijske poluge za te poslovne modele".

51 To se, s druge strane, očituje u tome što je Delegiranom uredbom 2015/62, donesenom na temelju članka 456. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 575/2013, u tu istu uredbu umetnut članak 429. stavak 14., koji predviđa mogućnost da se određene izloženosti isključe iz izračuna omjera financijske poluge.

52 Kao drugo, što se tiče svrhe koja se nastoji postići umetanjem članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 u navedenu uredbu, valja istaknuti da bi, prema uvodnoj izjavi 12. Delegirane uredbe 2015/62, promjene koje se njome uvode „trebale […] dovesti do bolje usporedivosti omjera financijske poluge koji objavljuju institucije te bi trebale pridonijeti izbjegavanju dovođenja sudionika na tržištu u zabludu u pogledu stvarne financijske poluge institucija".

53 Iz teksta članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, iznesenog u točki 31. ove presude, proizlazi da se ta odredba može primijeniti samo ako su ispunjena tri uvjeta. Prije svega, izloženosti koje se mogu isključiti iz izračuna omjera financijske poluge trebaju se odnositi na subjekt javnog sektora. Potom, treba ih tretirati u skladu s člankom 116. stavkom 4. Uredbe br. 575/2013. Naposljetku, navedene izloženosti trebaju proizlaziti iz depozita koje je institucija pravno obvezna prenijeti na predmetni subjekt javnog sektora za potrebe financiranja ulaganja od općeg interesa.

54 Treba utvrditi da je Komisija tim odstupanjem, uz zakonodavčevu potporu, predvidjela mogućnost da izloženosti kreditne institucije prema subjektima javnog sektora koje zbog državnog jamstva predstavljaju istu nisku razinu rizika kao i izloženosti prema toj državi i koje ne odgovaraju ulagačkoj odluci s njezine strane – jer kreditna institucija podliježe obvezi prijenosa dotičnih iznosa – ne budu relevantne za izračun omjera financijske poluge i da se stoga mogu iz njega isključiti.

55 Naime, članak 116. stavak 4. Uredbe br. 575/2013 predviđa da se „[u] iznimnim […] okolnostima izloženosti prema subjektima javnog sektora mogu tretirati kao izloženosti prema središnjoj državi, jedinici područne (regionalne) ili lokalne samouprave na čijem su području nadležnosti ona osnovana ako prema mišljenju nadležnih tijela ne postoji razlika u riziku između spomenutih izloženosti zbog postojanja odgovarajućeg jamstva središnje države ili jedinice područne (regionalne) ili lokalne samouprave". Ovu odredbu treba tumačiti u vezi s člankom 114. stavkom 4. te iste uredbe, u kojem je određeno da „[i]zloženostima prema središnjim državama i središnjim bankama država članica nominiranima i s izvorima sredstava u domaćoj valuti te središnje države i središnje banke dodjeljuje se ponder rizika 0 %". Stoga se članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 tiče samo izloženosti kojima bi se prilikom primjene standardiziranog pristupa u izračunu minimalnih kapitalnih zahtjeva dodijelio ponder rizika 0 %.

56 Posljedično, provedba članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 pretpostavlja međusobno uravnoteženje dvaju ciljeva: s jedne strane, da se slijedi logika omjera financijske poluge koja zahtijeva da se u izračun tog omjera uključi mjera ukupne izloženosti kreditne institucije bez ponderiranja rizikom te, s druge strane, da se u obzir uzme Komisijin cilj koji je podupro zakonodavac i prema kojem, ovisno o okolnostima, određene izloženosti koje imaju posebno nizak profil rizičnosti i ne proizlaze iz ulagačke odluke kreditne institucije nisu relevantne za izračun omjera financijske poluge i mogu iz njega biti isključene.

57 No, valja utvrditi da nadležna tijela mogu ta dva cilja međusobno uravnotežiti s obzirom na osobitosti svakog slučaja jer im je priznata diskrecijska ovlast prilikom provedbe članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013.

58 Imajući u vidu prethodno izneseno, valja zaključiti da članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 treba tumačiti na način da nadležnim tijelima daje diskrecijsku ovlast da odbiju odobriti njime uvedeno odstupanje, čak i ako su uvjeti koji se u njemu nalaze ispunjeni.

59 S obzirom na jasnoću i potpunu nedvosmislenost članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013, treba zaključiti da ta odredba ne dopušta usklađeno tumačenje koje tužitelj zagovara. Proizlazi da se tužiteljevi argumenti – koji se temelje na tome da Komisija nije imala pravo za nadležna tijela i, slijedom toga, za ESB predvidjeti diskrecijsku ovlast – ne mogu uzeti u obzir za potrebe tumačenja te odredbe i bili bi relevantni samo kako bi se podupro prigovor nezakonitosti u smislu članka 277. UFEU-a istaknut protiv članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013.

60 Prema tome, drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, kojim se osporava zakonitost ESB-ove primjene diskrecijske ovlasti

61 Tužitelj primjećuje da je ESB priznao da su u ovom slučaju bili ispunjeni uvjeti predviđeni u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013. Podsjeća na to da, kada institucija raspolaže diskrecijskom ovlašću, Opći sud treba provjeriti mogu li elementi koji su uzeti u obzir poduprijeti iz njih izvedene zaključke. On smatra da to ovdje nije slučaj s razlozima koji su istaknuti u pobijanoj odluci jer oni ne upućuju na postojanje opravdanih i dobro definiranih bonitetnih razloga kako bi se odbilo da se izloženosti prema CDC-u isključe iz izračuna omjera financijske poluge. Tužitelj ističe da su zbog takvih razloga uvjeti u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 i time sama mogućnost odstupanja, koja je ipak predviđena navedenom odredbom, lišeni učinka. U tom pogledu ističe, među ostalim, da se razdoblje usklađivanja između tužiteljevih i CDC-ovih pozicija ne tiče rizika financijske poluge, već likvidnosnog rizika, te ga se u tom okviru smatralo zanemarivim. Također ističe da je mogućnost neplaćanja francuske države teoretske naravi, kao što je to i masovno povlačenje pravno uređene štednje u slučaju financijske krize.

62 ESB, koji podupire Republika Finska, zahtijeva da se ovaj tužbeni razlog odbije. Podsjeća na granice nadzora koji Opći sud može izvršavati nad provedbom diskrecijske ovlasti i dodaje da članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 kao iznimku treba usko tumačiti. Iz toga u biti zaključuje da je za tumačenje članka 429. stavka 14. navedene uredbe relevantna njezina opća svrha u vezi s omjerom financijske poluge, a ne ciljevi svojstveni toj odredbi. Glede toga ističe da svrha omjera financijske poluge zahtijeva da se on utvrdi neovisno o bilo kakvom ponderu rizika.

63 ESB smatra da je pravilno izvršavao svoju diskrecijsku ovlast. U tom pogledu podsjeća, među ostalim, na to da izloženosti države mogu dovesti do nastanka statusa neispunjavanja obveza i potaknuti krizu povjerenja na financijskim tržištima te da se prema logici omjera financijske poluge izloženosti uzimaju u obzir čak i ako su niskog rizika. Smatra da je pobijanu odluku zasnovao na procjeni osobitosti francuske pravno uređene štednje i tužiteljeva položaja.

64 Kao prvo, tvrdi da izloženosti prema CDC-u mogu predstavljati izvor prekomjerne financijske poluge jer se u svojoj biti ne razlikuju od izloženosti koje stvaraju financijsku polugu, s obzirom na to da se radi o imovini financiranoj dugom prema štedišama koji im je tužitelj dužan vratiti na njihov zahtjev. Osim toga, primjećuje da tužitelj na CDC prenosi svu pravno uređenu štednju, iako je dužan prenijeti samo dio.

65 Kao drugo, on smatra da okolnost da su izloženosti prema CDC-u izjednačene s izloženostima prema francuskoj državi i da im je u okviru standardizirane metode za izračun kapitalnih zahtjeva dodijeljen ponder rizika 0 % nije relevantna za omjer financijske poluge jer se on zasniva na načelu prema kojem se u obzir uzimaju sve izloženosti koje se nalaze u bilanci, neovisno o njihovoj razini rizika.

66 Kao treće, ESB tvrdi da razdoblje usklađivanja odnosnih pozicija tužitelja i CDC-a stvara dodatni rizik financijske poluge. Budući da se tijekom tog razdoblja ne može obratiti CDC-u, tužitelj bi, suočen s povlačenjem prikupljene štednje, mogao biti naveden na smanjenje svoje financijske poluge mogućom prisilnom prodajom, koja bi za njega bila izvor znatnih gubitaka. Dodaje da, iako taj rizik prekomjerne financijske poluge nastupa kao posljedica manjka likvidnosti, između njih postoji razlika jer se taj rizik zasniva na relativnoj veličini izloženosti financiranih dugom u odnosu na regulatorni kapital kreditne institucije. On stoga nije u pobijanoj odluci pomiješao likvidnosni rizik s rizikom prekomjerne financijske poluge i ta odluka nije u suprotnosti s ocjenom tog razdoblja usklađivanja po osnovi likvidnosnog rizika. U tom pogledu osporava da postoji nedosljednost između pobijane odluke i njegove odluke od 15. kolovoza 2016. koja se odnosi na izračun koeficijenta likvidnosti i kojom se tužitelju daje odobrenje koje je tražio jer se te odluke tiču bonitetnih mjera, koje su, doduše, povezane, ali različite. Dodaje da se omjerom financijske poluge namjerava izbjeći da izvori financiranja kreditne institucije budu previše usmjereni prema dugu i on predstavlja „zadnju mrežu bonitetne sigurnosti”.

67 Kao što je to navedeno u točkama 10. do 12. ove presude, u pobijanoj je odluci ESB primjenom članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 odbio prihvatiti zatraženo odstupanje. Naglasio je da su iznosi koje je tužitelj prenio na CDC i dalje izloženosti relevantne za izračun njegova omjera financijske poluge jer se pravno uređena štednja zasniva na nesavršenom mehanizmu prijenosa, na temelju kojeg je tužitelju prepušteno da snosi rizik povezan s omjerom financijske poluge. Kako bi došao do tog zaključka, ESB se oslonio na tri razloga, od kojih se prvi temelji na načinu knjiženja pravno uređene štednje, iz kojeg proizlazi da je tužitelj i dalje odgovoran za sve izloženosti koje se sastoje od pravno uređene štednje, uključujući iznose prenesene na CDC, drugi na tužiteljevoj ugovornoj obvezi da depozite vrati klijentima, neovisno o povratu tužitelju onih sredstava koja su prenesena na CDC, i treći na postojanju razdoblja između usklađivanja tužiteljevih i CDC-ovih pozicija.

68 U okviru ovog tužbenog razloga tužitelj osporava zakonitost tih razloga.

69 Budući da zbog razloga izloženih u okviru ispitivanja drugog tužbenog razloga ESB raspolaže diskrecijskom ovlašću i posljedično širokom marginom prosudbe prilikom odluke hoće li dopustiti korištenje člankom 429. stavkom 14. Uredbe br. 575/2013, pri sudskom nadzoru koji Opći sud mora izvršiti u pogledu osnovanosti razloga pobijane odluke on ne može ESB-ovu ocjenu zamijeniti svojom, već je taj nadzor namijenjen provjeri temelji li se pobijana odluka na materijalno netočnim činjenicama, je li u njoj pogrešno primijenjeno pravo ili počinjena očita pogreška u ocjeni i je li došlo do zlouporabe ovlasti (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 6. veljače 2014., CEEES i Asociación de Gestores de Estaciones de Servicio/Komisija, T-342/11, EU:T:2014:60, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

70 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kad institucije raspolažu diskrecijskom ovlašću, poštovanje prava koje jamči pravni poredak Unije u upravnim postupcima od temeljne je važnosti. Među jamstvima koja u upravnim postupcima pruža pravni poredak Unije nalazi se osobito pravo na dobru upravu, koje obuhvaća obvezu nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve elemente relevantne za predmetni slučaj (presude od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14. i od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 95.).

Zakonitost razloga u točki 2.3.3. podtočkama i. i ii. pobijane odluke

71 U točki 2.3.3. podtočki i. pobijane odluke ESB je opravdao svoj odabir da odbije zatraženo odstupanje time što način knjiženja pravno uređene štednje predstavlja prvi pokazatelj za to da izloženosti prema CDC-u i dalje snosi tužitelj. U tom je pogledu istaknuo da se pravno uređena štednja nalazi na strani obveza u tužiteljevoj bilanci i da se izloženosti prema CDC-u nalaze na strani imovine u toj bilanci. On je, osim toga, primijetio da je tužitelj odgovoran za upravljanje operativnim rizicima povezanima s prikupljanjem pravno uređene štednje.

72 ESB u svojim pismenima podsjeća na to da je način knjiženja pravno uređene štednje iznesen u pobijanoj odluci tek kao „prvi pokazatelj" za to da izloženosti prema CDC-u i dalje snosi tužitelj te tvrdi da se radi odbijanja zatraženog odstupanja nije oslonio na tu okolnost. Međutim, iz strukture pobijane odluke proizlazi da razmatranja u njezinoj točki 2.3.3. podtočki i. čine jedan od razloga na koje se ESB oslonio kako bi zaključio da su iznosi koje je tužitelj prenio na CDC i dalje bili izloženosti relevantne za izračun njegova omjera financijske poluge. Prema tome, valja ispitati zakonitost navedenog razloga.

73 U točki 2.3.3. podtočki ii. pobijane odluke ESB je istaknuo da tužitelj podliježe ugovornoj obvezi povrata depozita klijentima neovisno o tome jesu li mu vraćena sredstva prenesena na CDC te da takva obveza također vrijedi u slučaju neplaćanja CDC-a i francuske države. Dodaje da i obujam izloženosti prema CDC-u i okolnost da se te izloženosti ne trebaju uzeti u obzir po osnovi drugih bonitetnih zahtjeva opravdavaju to da ih se uključi u izračun omjera financijske poluge.

74 Stoga je na temelju tog razloga ESB zaključio da su izloženosti prema CDC-u relevantne radi izračuna tužiteljeva omjera financijske poluge jer on podliježe obvezi da štedišama vrati iznose koje je bio dužan prenijeti na CDC, također i u slučaju u kojem potonji ne bi mogao tužitelju vratiti navedene iznose.

75 Mora se utvrditi da je situacija u kojoj CDC ne bi mogao vratiti navedene iznose prikazana u pobijanoj odluci samo u pogledu neplaćanja francuske države. Upitan na raspravi, ESB je potvrdio da je to jedini slučaj koji je imao na umu.

76 Tužitelj predbacuje ESB-u da je počinio povredu koja se tiče prava kada je članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 lišio korisnog učinka.

77 U tom pogledu valja istaknuti da – iako je u okviru izvršavanja diskrecijske ovlasti, koja mu je priznata člankom 429. stavkom 14. Uredbe br. 575/2013, ESB slobodan odlučiti hoće li odobriti odstupanje predviđeno u toj odredbi – ta se sloboda ostvaruje pod uvjetom da ne povrijedi ciljeve kojima to odstupanje teži te da omogući postizanje njegova korisnog učinka (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 15. prosinca 2016., Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, t. 48. i 49. i navedenu sudsku praksu).

78 Zbog razloga izloženih u točkama 46. do 57. ove presude, treba zaključiti da je cilj članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 omogućiti nadležnim tijelima da uravnoteže, s jedne strane, logiku omjera financijske poluge koja zahtijeva da se mjera razine izloženosti kreditne institucije ne uzme u obzir prilikom procjene rizika koji predstavljaju izloženosti te kreditne institucije te, s druge strane, mogućnost da određene izloženosti koje imaju posebno nizak profil rizičnosti i ne proizlaze iz ulagačke odluke kreditne institucije ne budu relevantne za izračun omjera financijske poluge i mogu iz njega biti isključene.

79 Iz toga nužno proizlazi zaključak da se ESB ne može osloniti na razloge koji gotovo onemogućuju da se u praksi primijeni mogućnost pružena člankom 429. stavkom 14. Uredbe br. 575/2013 a da tu odredbu ne liši korisna učinka i zanemari ciljeve na temelju kojih je uvedena (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 11. prosinca 2008., Stichting Centraal Begeleidingsorgaan voor de Intercollegiale Toetsing, C-407/07, EU:C:2008:713, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

80 Što se tiče razloga u točki 2.3.3. podtočki i. pobijane odluke, mora se utvrditi da njime ESB iz korištenja člankom 429. stavkom 14. Uredbe br. 575/2013 isključuje tužiteljeve izloženosti prema CDC-u na temelju razmatranja svojstvenih izloženostima na koje se ta odredba odnosi.

81 To vrijedi, kao prvo, za razmatranje koje se temelji na tome da se tužiteljeve izloženosti prema CDC-u nalaze na strani imovine u njegovoj računovodstvenoj bilanci.

82 Izloženost je u članku 5. točki 1. Uredbe br. 575/2013 definirana kao „stavka imovine ili izvanbilančna stavka”. Prema tome, ta definicija nužno uključuje elemente koji se nalaze na strani imovine u bilanci kreditne institucije. Osim toga, budući da se članak 429. stavak 14. točka (c) Uredbe br. 575/2013 tiče izloženosti koje proizlaze iz depozita koje je institucija pravno obvezna prenijeti na subjekt javnog sektora za potrebe financiranja ulaganja od općeg interesa, radi se o izloženostima koje se po svojoj naravi moraju nalaziti u bilanci kreditne institucije, prije nego što bi činile izvanbilančne stavke.

83 U tom pogledu ESB-ov navod u njegovim pismenima da se izloženosti prema CDC-u po osnovi pravno uređene štednje razlikuju od fiducijarne imovine, koja se primjenom članka 429. stavka 13. Uredbe br. 575/2013 može eventualno prestati priznavati i isključiti iz izračuna omjera financijske poluge, jest irelevantan jer se radi samo o tumačenju i primjeni članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013.

84 Prema tome, budući da se izloženosti u odnosu na koje je člankom 429. stavkom 14. Uredbe br. 575/2013 previđena mogućnost da ih se ne uzme u obzir prilikom izračuna omjera financijske poluge kreditne institucije moraju po svojoj naravi nalaziti na strani imovine u bilanci navedene institucije, razmatranjem koje se temelji na tome da se izloženosti prema CDC-u nalaze na strani imovine u tužiteljevoj bilanci ne može se valjano opravdati odbijanje da se zatraženo odstupanje odobri.

85 Kao drugo, isto vrijedi, i to zbog sličnih razloga, za razmatranje koje se temelji na tome da navedene izloženosti čine dio iznosa položenih kod tužitelja po osnovi pravno uređene štednje, koja u njegovoj bilanci ostaje na strani obveza. U tom je pogledu dovoljno istaknuti da, s obzirom na izraze upotrijebljene u članku 429. stavku 14. točki (c) Uredbe br. 575/2013, ta okolnost predstavlja uvjet za njezinu provedbu i primjena te odredbe ni približno joj se ne protivi.

86 Isti se zaključak primjenjuje, kao treće, na ESB-ovo isticanje da tužitelj snosi operativni rizik povezan s pravno uređenom štednjom. On je definiran u članku 4. stavku 1. točki 52. Uredbe br. 575/2013 na način da označava „rizik gubitka koji proizlazi iz neadekvatnih ili neuspjelih unutarnjih procesa, ljudi i sustava ili iz vanjskih događaja, uključujući pravni rizik”. Budući da se članak 429. stavak 14. Uredbe br. 575/2013 odnosi na izloženosti koje čine dio depozita položenih u dotičnu kreditnu instituciju, u skladu je s logikom te odredbe da tužitelj snosi operativni rizik povezan s predmetnom štednjom.

87 Što se tiče razloga u točki 2.3.3. podtočki ii. pobijane odluke, valja podsjetiti na to da prema članku 429. stavku 14. točkama (a) i (b) Uredbe br. 575/2013 „[n]adležna tijela instituciji mogu dopustiti da iz mjere izloženosti isključi izloženosti koje ispunjavaju sve sljedeće uvjete: (a) riječ je o izloženostima prema subjektu javnog sektora; (b) tretira ih se u skladu s člankom 116. stavkom 4.”.

88 Kao što to proizlazi iz točaka 53. do 55. ove presude, upućivanje u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 na članak 116. stavak 4. te iste uredbe u vezi s njezinim člankom 114. stavkom 4. odražava zakonodavčevu volju da se izloženosti prema subjektima javnog sektora, koje zbog državnog jamstva predstavljaju istu razinu rizika kao i izloženosti prema toj državi, mogu i zanemariti za potrebe izračuna omjera financijske poluge.

89 Budući da je u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 riječ samo o izloženostima prema subjektima javnog sektora koji raspolažu državnim jamstvom, odbijanje obrazloženo načelnim razmatranjem da se država može naći u situaciji neplaćanja a da se ne ispita vjerojatnost takvog događaja u odnosu na dotičnu državu gotovo bi onemogućilo da se u praksi primijeni mogućnost predviđena člankom 429. stavkom 14. Uredbe br. 575/2013.

90 No, treba utvrditi da, za potrebe zaključka da bi tužitelj mogao imati obvezu vratiti štedišama iznose prenesene na CDC a da mu ih potonji ne vrati, iz pobijane odluke proizlazi da se ESB ograničio na isticanje samo mogućnosti neplaćanja francuske države a da nije ispitao njegovu vjerojatnost.

91 Okolnost da prilikom donošenja pobijane odluke ESB nije ispitao vjerojatnost neplaćanja francuske države također je potvrđena zapisnikom sa sastanka od 5. srpnja 2016. između predstavnika tužitelja i ESB-a, prema kojem je tijekom tog sastanka jedan od predstavnika ESB-a izjavio da se „kod omjera financijske poluge [trebaju] stoga uzeti u obzir sve izloženosti prikazane u bilanci [i da] vjerojatnost neplaćanja francuske države ESB nije tako ni procijenio ni uzeo u obzir kada je izrađivao nacrt odluke jer je omjer financijske poluge zahtjev koji nije osjetljiv na rizik”.

92 Uostalom i posljedično, budući da ESB nije ispitao vjerojatnost neplaćanja francuske države, okolnost da je u točki 2.3.3. podtočki ii. pobijane odluke istaknut obujam tužiteljevih izloženosti prema CDC-u ne može sama po sebi opravdati ni uzimanje u obzir navedenih izloženosti prilikom izračuna omjera financijske poluge. Naime, navedeni obujam mogao bi biti relevantan samo u slučaju u kojem zbog neplaćanja francuske države tužitelj ne bi mogao od CDC-a pribaviti iznose prenesene po osnovi pravno uređene štednje i trebao bi pribjeći prisilnoj prodaji imovine.

93 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da razlozi u točki 2.3.3. podtočkama i. i ii. pobijane odluke lišavaju odstupanje u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 korisnog učinka jer ga oni izuzimaju iz primjene na temelju elemenata koji su svojstveni izloženostima predviđenima u navedenom članku.

94 Ovaj zaključak nije opovrgnut ESB-ovom argumentacijom, a osobito isticanjem da izloženosti prema CDC-u nisu u svojoj biti različite od izloženosti koje stvaraju financijsku polugu jer se ta imovina financira dugom prema štedišama koji im je tužitelj dužan vratiti na njihov zahtjev. U tom je pogledu dovoljno istaknuti da je, za razliku od drugih izloženosti, zakonodavac za izloženosti koje ispunjavaju uvjete predviđene u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 predvidio mogućnost da ih se ne uključi u izračun omjera financijske poluge, a što je mogućnost koju ESB ne može odmah isključiti.

95 Isto vrijedi za navod da državno jamstvo povezano s izloženostima prema CDC-u ne lišava iste relevantnosti u pogledu izračuna tužiteljeva omjera financijske poluge jer se na temelju njega može dati procjena koja se ne zasniva na razini rizika koji podrazumijeva svaka od tužiteljevih izloženosti i jer, osim toga, države mogu biti izložene rizicima solventnosti. Naime, budući da je zakonodavčeva namjera bila da se izloženosti prema subjektima javnog sektora koje ispunjavaju uvjete predviđene u članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013 mogu i zanemariti za potrebe izračuna omjera financijske poluge, na ESB-u je bilo da prilikom izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti međusobno uravnoteži ciljeve na temelju kojih je uveden omjer financijske poluge i ciljeve iz članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013. No, zbog razloga izloženih u točkama 88. do 90. ove presude, to nije bio slučaj jer se ESB nije oslonio na procjenu vjerojatnosti rizika neplaćanja francuske države, već je prihvatio rasuđivanje kojim se zapravo isključuje bilo kakva mogućnost prihvaćanja zahtjeva zasnovanog na članku 429. stavku 14. Uredbe br. 575/2013.

96 Naposljetku, ESB-ovo isticanje da tužitelj na CDC prenosi sve iznose koji su kod njega položeni po osnovi pravno uređene štednje jest irelevantno. Glede toga može se podsjetiti na to da se na temelju članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 iz izračuna omjera financijske poluge mogu isključiti samo iznosi koje je tužitelj dužan prenijeti na CDC. Stoga se dobrovoljni prijenosi prema CDC-u moraju uključiti u navedeni izračun.

97 Iz prethodno iznesenog proizlazi da su razlozi u točki 2.3.3. podtočkama i. i ii. pobijane odluke zahvaćeni pogreškom koja se tiče prava.

Zakonitost razloga u točki 2.3.3. podtočki iii. pobijane odluke

98 U točki 2.3.3. podtočki iii. pobijane odluke ESB se pozvao na razdoblje koje razdvaja usklađivanja odnosnih pozicija tužitelja i CDC-a. ESB iz toga zaključuje u biti da bi tužitelj mogao pribjeći prisilnoj prodaji imovine dok se ne prenesu sredstva koja potječu od CDC-a.

99 Tužitelj tvrdi da je taj razlog pomiješao likvidnosni rizik s rizikom financijske poluge. Podsjeća također na to da su prošle financijske krize pokazale da u odnosu na pravno uređenu štednju nije bilo „navale na šaltere”.

100 Valja istaknuti da se, prema definiciji u članku 4. stavku 1. točki 94. Uredbe br. 575/2013, rizik prekomjerne financijske poluge odnosi na „rizik koji proizlazi iz ranjivosti institucije zbog financijske poluge ili potencijalne financijske poluge i koji može dovesti do neželjenih izmjena njezinog poslovnog plana, uključujući prisilnu prodaju imovine što može rezultirati gubicima ili prilagodbom vrednovanja njezine preostale imovine”.

101 Iz toga proizlazi da se rizici predviđeni po osnovi prekomjerne financijske poluge ostvaruju u situaciji u kojoj je likvidnost nedostatna. Naime, kreditna institucija radi pribavljanja gotovine može biti navedena na poduzimanje mjera koje nisu predviđene u poslovnom planu, uključujući prisilnu prodaju imovine s posljedicama navedenima u članku 4. stavku 1. točki 94. Uredbe br. 575/2013, a kao što na to podsjeća uvodna izjava 90. te iste uredbe.

102 Budući da se negativne posljedice prekomjerne financijske poluge očituju u slučaju nedostatne likvidnosti, okolnost, koju je istaknuo tužitelj, da se razdoblje usklađivanja njegovih pozicija s CDC-ovim pozicijama tiče likvidnosnog rizika ne čini navedeno razdoblje irelevantnim prilikom procjene rizika povezanog s njegovim omjerom financijske poluge.

103 Međutim, tužitelj s pravom ističe da sam ESB priznaje da to razdoblje usklađivanja ne dovodi do likvidnosnog rizika po osnovi ocjene zahtjeva za likvidnosnu pokrivenost u članku 412. Uredbe br. 575/2013 i u Delegiranoj uredbi Komisije (EU) 2015/61 od 10. listopada 2014. o dopuni Uredbe br. 575/2013 u pogledu zahtjeva za likvidnosnu pokrivenost kreditnih institucija (SL 2015., L 11, str. 1.).

104 U tom se pogledu tužitelj poziva na ESB-ovu odluku od 15. kolovoza 2016. o izračunu njegova koeficijenta likvidnosti. U toj je odluci ESB prihvatio da se odstupanje iz članka 26. Delegirane uredbe 2015/61 primijeni u odnosu na razdoblje usklađivanja tužiteljevih i CDC-ovih odnosnih pozicija. Valja zaključiti da je u toj odluci ESB utvrdio da se tom razdoblju, pod uvjetom da nije duže od deset kalendarskih dana, ne protivi to da se likvidnosni odljevi povezani s izloženostima prema CDC-u odrede na način da se od njih odbiju međuovisni priljevi.

105 Valja istaknuti da je Delegirana uredba 2015/61 donesena radi dopune Uredbe br. 575/2013, koja u članku 412. stavku 1. određuje da „[i]nstitucije su dužne držati likvidnu imovinu, zbroj čijih vrijednosti pokriva likvidnosne odljeve umanjene za likvidnosne priljeve u stresnim uvjetima kako bi se osiguralo da institucije održavaju razine zaštitnog sloja likvidnosti koje su primjerene za pokriće moguće neravnoteže između likvidnosnih priljeva i odljeva u iznimno stresnim uvjetima tijekom razdoblja od trideset dana, [te da se t]ijekom razdoblja stresa, institucije […] mogu koristiti svojom likvidnom imovinom za pokriće svojih neto likvidnosnih odljeva”.

106 Prema članku 26. Delegirane uredbe 2015/61, naslovljenom „Odljevi s međuovisnim priljevima”, „[p]odložno prethodnom odobrenju nadležnog tijela, kreditne institucije mogu izračunati likvidnosni odljev umanjen za međuovisni priljev koji ispunjava sljedeće uvjete: (a) međuovisni priljev izravno je povezan s odljevom i ne uzima se u obzir u izračunu likvidnosnih priljeva iz poglavlja 3.; (b) međuovisni priljev zahtijeva se u skladu s pravnom, regulatornom ili ugovornom obvezom; (c) međuovisni priljev ispunjava jedan od sljedećih uvjeta: i. obvezno nastaje prije odljeva; ii. primljen je u roku od deset dana i za njega jamči središnja država države članice”.

107 Mora se utvrditi da ova odredba dopušta nadležnim tijelima, a posljedično i ESB-u u okviru zadaće bonitetnog nadzora koja mu je dodijeljena člankom 4. stavkom 1. točkom (d) Uredbe br. 1024/2013, da poravnavaju međuovisne likvidnosne priljeve i odljeve ako zbog postojanja jamstva središnje države države članice i kratkoće razdoblja koje ih razdvaja procijeni da navedeno razdoblje ne dovodi do likvidnosnog rizika.

108 Iz toga logično proizlazi da je ESB-ovo odobrenje za primjenu članka 26. Delegirane uredbe br. 2015/61 na likvidnosne priljeve i odljeve povezane s izloženostima prema CDC-u izjednačeno njegovim priznanjem da razdoblje koje ih može razdvajati ne dovodi do likvidnosnog rizika.

109 Ovaj zaključak o izostanku likvidnosnog rizika uzrokovanog takvim razdobljem usklađivanja, osim toga, poduprt je čitanjem EBA-ina izvješća od 15. prosinca 2015. o zahtjevima za neto stabilne izvore financiranja na temelju članka 510. Uredbe br. 575/2013, na koje se tužitelj poziva u svojoj tužbi. U tom izvješću EBA procjenjuje da likvidnosni rizik ne postoji kada banke imaju obvezu prenijeti unaprijed utvrđen dio pravno uređenih depozita na namjenski fond pod nadzorom države koji daje zajmove za poslove od općeg interesa, kada se priljevi i odljevi poravnavaju barem na mjesečnoj osnovi i kada je javni fond pravno obvezan izvršiti banci povrat u slučaju smanjenja iznosa pravno uređenih depozita zbog utvrđenog povlačenja.

110 Budući da se zbog razloga izloženih u točki 101. ove presude rizici povezani sa slučajem prekomjerne financijske poluge ostvaruju u slučaju nedostatne likvidnosti, ESB-ovo načelno stajalište da bi predmetno razdoblje usklađivanja moglo potaknuti nastanak rizika povezanih s prekomjernom financijskom polugom, iako ne predstavlja likvidnosni rizik, zbog njegove općenitosti treba smatrati očito pogrešnim.

111 Naime, predmetno razdoblje usklađivanja moglo bi biti relevantno za rizik financijske poluge, dok to nije slučaj u pogledu likvidnosnog rizika, i to samo u slučaju u kojem bi povlačenje depozita povezanih s pravno uređenom štednjom bilo tako veliko da nadilazi „iznimno stresne uvjete” predviđene u okviru izračuna koeficijenta likvidnosti na temelju članka 412. stavka 1. Uredbe br. 575/2013.

112 Takva se mogućnost nije mogla uzeti u obzir radi odbijanja tužiteljeva zahtjeva a da ESB temeljito ne ispita obilježja pravno uređene štednje. To je ispitivanje trebalo, među ostalim, navesti ESB da ispita je li se – s obzirom na njezina obilježja, a osobito na državno jamstvo povezano s pravno uređenom štednjom – moglo predvidjeti da je povlačenje pravno uređene štednje takvog obujma i tako iznenadno da tužitelj mora pribjeći mjerama predviđenima u članku 4. stavku 1. točki 94. Uredbe br. 575/2013 a da ne može pričekati prijenos sredstava podrijetlom od CDC-a po osnovi usklađivanja pozicija.

113 Naime, zbog razloga izloženih u točkama 56. i 57. ove presude, na ESB-u je bilo da s obzirom na osobitosti svakog slučaja i prilikom provedbe članka 429. stavka 14. Uredbe br. 575/2013 međusobno uravnoteži ciljeve omjera financijske poluge i mogućnost da se određene izloženosti koje ispunjavaju uvjete u toj odredbi isključe iz izračuna navedenog omjera. Ta obveza da se ispitaju osobitosti pravno uređene štednje proizlazila je također iz sudske prakse navedene u točki 70. ove presude.

114 No, mora se utvrditi da u pobijanoj odluci ESB nije podrobno ispitao obilježja pravno uređene štednje, ograničivši se na apstraktno isticanje rizika povezanih s razdobljem pozicijskog usklađivanja između tužiteljevih i CDC-ovih pozicija.

115 Prema tome, postupivši tako ESB je povrijedio svoju obvezu iz sudske prakse navedene u točki 70. ove presude da pažljivo i nepristrano ispita sve elemente relevantne za predmetni slučaj.

116 Ovaj zaključak nije opovrgnut ESB-ovom argumentacijom koja se temelji na tome da je omjer financijske poluge bonitetni zahtjev koji se ne zasniva na riziku i da tržišta mogu iznenada izgubiti povjerenje u ulaganja koja se obično smatraju vrlo sigurnima. Naime, takvom je tvrdnjom, koja se zasniva samo na ciljevima koji se nastoje ostvariti uvođenjem omjera financijske poluge na temelju Uredbe br. 575/2013, propušteno uzeti u obzir ciljeve koji se nastoje ostvariti umetanjem članka 429. stavka 14. u tu istu uredbu.

117 Iz prethodno navedenog proizlazi da su nezakonitošću zahvaćeni svi razlozi koje je ESB istaknuo kako bi zaključio da postoji nesavršen mehanizam prijenosa kojim je tužitelju prepušteno da snosi rizik povezan s omjerom financijske poluge i da stoga treba odbiti njegov zahtjev da se iz izračuna njegova omjera financijske poluge isključe izloženosti prema CDC-u koje se sastoje od iznosa koje mu je dužan prenijeti.

118 Stoga valja prihvatiti tužiteljev treći tužbeni razlog i poništiti pobijanu odluku, pri čemu nema potrebe ispitati prvi tužbeni razlog.

Troškovi

119 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. S obzirom na to da ESB nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova u skladu s tužiteljevim zahtjevom.

120 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Proizlazi da će Republika Finska snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Odluka Europske središnje banke (ESB) ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 od 24. kolovoza 2016.**

2. **ESB-u se nalaže snošenje troškova.**

3. **Republika Finska snosit će vlastite troškove.**

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 13. srpnja 2018.

Potpisi