Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi razširjeni senat)

z dne 13. julija 2018 *

„Ekonomska in monetarna politika – Bonitetni nadzor kreditnih institucij – Člen 4(1)(d) in (3) Uredbe (EU) št. 1024/2013 – Izračun količnika finančnega vzvoda – Zavrnitev ECB, da tožeči stranki dovoli, da iz izračuna količnika finančnega vzvoda izključi izpostavljenosti, ki izpolnjujejo nekatere pogoje – Člen 429(14) Uredbe (EU) št. 575/2013 – Diskrecijska pravica ECB – Napačna uporaba prava – Očitna napaka pri presoji“

V zadevi T-733/16,

Banque Postale s sedežem v Parizu (Francija), ki jo zastopata E. Guillaume in L. Coudray, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski centralni banki (ECB), ki jo zastopajo K. Lackhoff, R. Bax in G. Bassani, agenti, skupaj s H.-G. Kamannom in F. Louisom, odvetnikoma,

tožena stranka,

ob intervenciji

Republike Finske, ki jo zastopa S. Hartikainen, agent,

intervenientka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti odločbe ECB ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 z dne 24. avgusta 2016, sprejete na podlagi členov 4(1)(d) in 10 Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63) ter člena 429(14) Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1, popravka v UL 2013, L 208, str. 68 in UL 2013, L 321, str. 6),

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat),

v sestavi M. Prek (poročevalec), predsednik, E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke, sodniki, in J. Costeira, sodnica,

sodna tajnica: G. Predonzani, administratorka,

* Jezik postopka: francoščina.

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 20. februarja 2018

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, Banque postale, je delniška družba francoskega prava, ki ima dovoljenje za opravljanje dejavnosti kreditne institucije. Ker je pomemben subjekt v smislu člena 6(4) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63), spada pod neposredni bonitetni nadzor Evropske centralne banke (ECB).

2 Tožeča stranka je 22. julija 2015 v skladu s členom 429(14) Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1, popravka v UL 2013, L 208, str. 68 in UL 2013, L 321, str. 6) ECB zaprosila za dovoljenje, da iz izračuna količnika finančnega vzvoda izključi izpostavljenosti, ki izhajajo iz zneskov v zvezi z reguliranimi produkti, vloženih pri njej, in ki jih je bila zavezana prenesti na francosko javno ustanovo, Caisse des dépôts et consignations (CDC).

3 Zadevni produkti so shema Livret A, ki je urejena s členi od L.221-1 do L.221-9 francoskega code monétaire et financier (monetarni in finančni zakonik, v nadaljevanju: CMF), varčevalna shema prebivalstva (LEP), ki je urejena s členi od L.221-13 do L.221-17-2 CMF, in shema trajnostnega in solidarnega razvoja (LDD), urejena s členom L.221-27 CMF. V skladu s členom L.221-5 CMF se delež vseh vlog, zbranih na podlagi shem Livret A in LDD, centralizira v varčevalnem skladu, ki ga upravlja CDC. Enako velja za varčevalno shemo LEP v skladu s členom R.221-58 CMF.

4 ECB je 8. junija 2016 tožeči stranki poslala osnutek odločbe, s katero je zavrnila odobritev uporabe zahtevanega odstopanja, vendar ji je začasno dovolila, da iz izračuna količnika finančnega vzvoda izključi del izpostavljenosti, prenesenih na CDC, pri čemer bi se obseg tega prehodnega odstopanja moral postopoma zmanjševati, odstopanje pa bi nato bilo odpravljeno 1. januarja 2019. Določila ji je dvotedenski rok za predložitev stališč.

5 Tožeča stranka je 21. junija 2016 predložila pisna stališča o tem osnutku odločbe in ponovila svojo zahtevo za odobritev odstopanja, predvidnega v členu 429(14) Uredbe št. 575/2013. Podredno je menila, da je prehodno obdobje, ki ga je predvidela ECB, prekratko in bi ga bilo treba podaljšati do 31. decembra 2022. Prav tako je zahtevala, da poda izjavo na podlagi člena 31 Uredbe (EU) št. 468/2014 ECB z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi (okvirna uredba o EMN) (UL 2014, L 141, str. 1).

6 V prostorih ECB so se 5. julija 2016 sestali predstavniki tožeče stranke in ECB.

7 Tožeča stranka je 7. julija 2016 predložila nova pisna stališča, v katerih je poudarila, da vztraja pri svoji zahtevi za odobritev odstopanja, predvidnega v členu 429(14) Uredbe št. 575/2013. Podredno, je zaradi znatnega vpliva zavrnitve ECB, s katerim naj bi se imenovalec količnika finančnega vzvoda povečal za skoraj 50 %, predlagala, naj prehodno obdobje, ki ga je predvidela ECB, traja od 1. januarja 2017 do najmanj 31. decembra 2022.

8 ECB je 24. avgusta 2016 sprejela odločbo ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 na podlagi členov 4(1)(d) in 10 Uredbe št. 1024/2013 ter člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

9 ECB je, na prvem mestu, z njo zavrnila, da iz izračuna količnika finančnega vzvoda tožeče stranke izključi izpostavljenosti do CDC, ki izhajajo iz dela zneskov, vloženih na podlagi shem Livret A, LDD in LEP, in na katerega bi jih morala prenesti.

10 ECB je, prvič, priznala, da so pogoji iz člena 429(14), od (a) do (c), Uredbe št. 575/2013 izpolnjeni, z obrazložitvijo, najprej, da je treba CDC šteti za subjekt javnega sektorja, nato, da so bile izpostavljenosti do CDC obravnavane v bonitetne namene v skladu s členom 116(4) te uredbe, in nazadnje, da je bila tožeča stranka zavezana prenesti delež prihrankov, vloženih na podlagi shem Livret A, LDD in LEP, na CDC za financiranje naložb splošnega interesa. ECB je bistvu tudi poudarila, da ti pogoji niso bili izpolnjeni glede dela reguliranih prihrankov, ki pa jih ni treba prenesti na CDC ne glede na namen njihove uporabe.

11 ECB je, drugič, menila, da iz besedila člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 izhaja, da ima diskrecijsko pravico, ki ji omogoča, da iz izračuna količnika finančnega vzvoda izključi izpostavljenosti, ki izpolnjujejo pogoje, določene s to določbo, ali ne. V bistvu je menila, da čeprav so ti pogoji izpolnjeni, lahko obstajajo bonitetni razlogi, ki upravičujejo zavrnitev zahteve za odstopanje na podlagi te določbe. V zvezi s tem se je sklicevala na namen uvedbe količnika finančnega vzvoda, ki je zagotoviti preprost in pregleden pregled ravni izpostavljenosti kreditne institucije, ki ni prilagojen tveganju različnih sestavnih delov njenih izpostavljenosti, da se prepreči pretirano kopičenje navedenih izpostavljenosti glede na njen kapital.

12 ECB je, tretjič, menila, da so zneski, ki jih je tožeča stranka prenesla na CDC, še vedno izpostavljenosti, upoštevne za izračun njenega količnika finančnega vzvoda. ECB se je oprla na tri razloge. Prvi razlog, ki ga je opredelila kot „prvi znak“, temelji na računovodski obravnavi zbranih prihrankov. ECB je iz okoliščine, da so regulirani prihranki na strani obveznosti bilance stanja tožeče stranke, zneski, preneseni na CDC, pa na strani sredstev bilance stanja, sklepala, da je tožeča stranka še vedno odgovorna za izpostavljenost, ki jo ustvarijo zbrani prihranki, vključno z zneski, prenesenimi na CDC. ECB je dodala, da je bila tožeča stranka zavezana zagotavljati upravljanje operativnih tveganj, povezanih z reguliranimi prihranki. Drugi razlog temelji na pogodbeni obveznosti tožeče stranke, da izplača vloge strank, ne glede na vračilo sredstev, prenesenih na CDC, tožeči stranki. Tretji razlog temelji na obstoju roka med prilagoditvami postavk tožeče stranke in postavk CDC za ponovno uravnoteženje. ECB je menila, da bi bila lahko tožeča stranka v tem času do prenosa sredstev s strani CDC prisiljena začeti prisilno prodajo sredstev. Skratka, ECB je iz teh razlogov menila, da je mehanizem prenosa s CDC na tožečo stranko nepopoln in vzbuja pomisleke glede skrbnega in varnega poslovanja, ki upravičujejo zavrnitev njene zahteve.

13 ECB je, drugič, zaradi znatnega vpliva te zavrnitve za tožečo stranko tej dovolila, da iz zneska izpostavljenosti, ki se upoštevajo pri izračunu količnika finančnega vzvoda, začasno izključi del izpostavljenosti do CDC, ki jih je tožeča stranka pravno zavezana prenesti in ki presega 10 % mere njene celotne izpostavljenosti, pri čemer bi se odstotek izključenosti moral postopoma in linearno zniževati s 100 % leta 2016 na 86 % leta 2017, 71 % leta 2018 in tako naprej do 14 % leta 2022, dokler ne bi bil 1. januarja 2023 odpravljen.

Postopek in predlogi strank

14 Tožeča stranka je 18. oktobra 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

15 Republika Finska je 24. januarja 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom ECB. Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 1. marca 2017 to intervencijo dovolil.

16 Republika Finska je 20. aprila 2017 vložila intervencijsko vlogo. Tožeča stranka je v predpisanem roku predložila stališča glede te vloge. ECB ni predložila stališč.

17 Splošno sodišče je na predlog drugega senata na podlagi člena 28 Poslovnika Splošnega sodišča odločilo, da zadevo predodeli razširjenemu senatu.

18 Splošno sodišče (drugi razširjeni senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka.

19 Stranki sta na obravnavi 20. februarja 2018 ustno podali navedbe in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča.

20 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano odločbo razglasi za ničnо;

– ECB naloži plačilo stroškov.

21 ECB in Republika Finska Splošnemu sodišču predlagata, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

22 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja tri tožbene razloge; prvi se nanaša na napačno uporabo prava, ker naj bi ECB prezgodaj sprejela izpodbijano odločbo, drugi se nanaša na napačno uporabo ECB pri razlagi obsega njenih pristojnosti pri uporabi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, tretji razlog pa se nanaša na nezakonitost razlogov, s katerimi je ECB zavrnila odstopanje, zahtevano na podlagi te določbe.

23 Splošno sodišče meni, da zadostuje preučiti drugi in tretji tožbeni razlog. Tožeča stranka z drugim tožbenim razlogom ECB v bistvu očita, da si je pri uporabi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 priznala diskrecijsko pravico, s tretjim tožbenim razlogom pa izpodbija zakonitost njene uporabe diskrecijske pravice, če jo ima.

Drugi tožbeni razlog, ki se v bistvu nanaša na napačno uporabo prava ECB pri razlagi obsega pristojnosti na podlagi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013

24 Tožeča stranka trdi, da člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 ni mogoče razlagati tako, da ECB dodeljuje diskrecijsko pravico, ker naj bi bil prenos pooblastila, ki sta ga Evropski komisiji dodelila Evropski parlament in Svet Evropske unije na podlagi člena 290(1) PDEU, na tretjo institucijo, nezakonit. Iz tega sklepa, da navedbe v členu 429(14) Uredbe št. 575/2013, da pristojni organi „lahko“ instituciji dovolijo, da iz mere izpostavljenosti izključi izpostavljenosti, ki izpolnjujejo nekatera merila, ni mogoče razlagati tako, da navedenim organom dodeljuje diskrecijsko pravico. Zato bi bilo treba to določbo razlagati tako, da diskrecijsko pravico dodeljuje izključno pristojnim organom. Opozori, da je ECB sama

priznala, da je pri sprejetju izpodbijane odločbe izvajala diskrecijsko pravico, iz česar sklepa, da je napačno uporabila pravo pri razlagi obsega svoje pristojnosti pri uporabi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013.

25 ECB ob podpori Republike Finske izpodbija trditve tožeče stranke. Uvodoma izraža pomisleke glede interesa tožeče stranke za uveljavljanje tega tožbenega razloga. Meni, da ga je vsekakor treba zavrniti zaradi neutemeljenosti.

26 Glede izpodbijanja dopustnosti tega razloga s strani ECB zadostuje poudariti, da temelji na predpostavki, da naj bi se tožeča stranka sklicevala na nezakonitost člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, uvedenega z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2015/62 z dne 10. oktobra 2014 o spremembi Uredbe št. 575/2013 v zvezi s količnikom finančnega vzvoda (UL 2015, L 11, str. 37). ECB iz tega v bistvu sklepa, da če bi bil tak ugovor sprejet, tožeča stranka pri izračunu svojega količnika finančnega vzvoda ne bi mogla uporabiti nobenega odstopanja.

27 Vendar smisel trditev tožeče stranke ni tak. Kot je potrdila na obravnavi, v okviru tega tožbenega razloga trdi samo, da je treba člen 429(14) Uredbe št. 575/2013 razlagati tako, da ECB dodeljuje vezano pristojnost in ne diskrecijske pravice, vendar ne podaja ugovora nezakonitosti te določbe na podlagi člena 277 PDEU. Zato ne izpodbija veljavnosti te določbe, ampak podaja zgolj trditve glede njene razlage.

28 Glede vsebinske preučitve tega tožbenega razloga je treba poudariti, da pristojnost ECB za sprejetje izpodbijane odločbe izhaja iz Uredbe št. 1024/2013 in da je obseg njenih pooblastil določen s členom 429(14) Uredbe št. 575/2013.

29 V zvezi s pristojnostjo ECB za sprejetje izpodbijane odločbe je treba opozoriti, da je v skladu s členom 4(1)(d) Uredbe št. 1024/2013 na ECB prenesena naloga „zagotavljanj[a] skladnosti z akti iz prvega pododstavka člena 4(3), ki kreditnim institucijam nalagajo bonitetne zahteve v zvezi s kapitalskimi zahtevami, listinjenjem, omejitvami velike izpostavljenosti, likvidnostjo, finančnim vzvodom ter poročanjem in javnim razkritjem informacij o tem“. Ker je poleg tega tožeča stranka pomemben subjekt v smislu člena 6(4) Uredbe št. 1024/2013, je za izvajanje te naloge neposredno odgovorna ECB in ne nacionalni organi v okviru enotnega mehanizma nadzora (EMN) (sodba z dne 16. maja 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, točka 63).

30 Na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 1024/2013 „ECB za izvajanje nalog, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, in s ciljem zagotavljanja visokih standardov nadzora uporablja vse upoštevno pravo Unije“. Med upoštevno pravo spada Uredba št. 575/2013.

31 Glede obsega pooblastil ECB pri uporabi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, ki je bil vanjo vstavljen z Delegirano uredbo 2015/62, je v tej določbi določeno, da „[p]ristojni organi lahko instituciji dovolijo, da iz mere izpostavljenosti izključi izpostavljenosti, ki izpolnjujejo vse naslednje pogoje: (a) so izpostavljenosti do subjekta javnega sektorja; (b) obravnavajo se v skladu s členom 116(4); (c) izhajajo iz vlog, ki jih je institucija pravno zavezana prenesti na subjekt javnega sektorja iz točke (a) za namene financiranja naložb splošnega interesa“.

32 Pri tem tožbenem razlogu je zato treba preveriti, ali je treba člen 429(14) Uredbe št. 575/2013 razlagati tako, da pristojnim organom – in posledično ECB – dodeljuje diskrecijsko pravico, da zavrnejo odobritev odstopanja, čeprav so izpolnjeni pogoji, navedeni v tej določbi, ali nasprotno, da jim dodeljuje vezano pristojnost, ki nalaga odobritev odstopanja, če so navedeni pogoji izpolnjeni.

33 Tožeča stranka opira svojo razlago člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 na predpostavko, da Komisija ne bi smela določiti diskrecijske pravice pristojnih organov pri uporabi te določbe, in trdi, da je treba to določbo razlagati skladno s Pogodbo.

34 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba besedilo sekundarnega prava Evropske unije po možnosti razlagati tako, da je združljivo s pravili Pogodbe in s splošnimi načeli prava Unije (sodbe z dne 4. oktobra 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, točka 22; z dne 10. julija 2008, Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, točka 174, in z dne 25. novembra 2009, Nemčija/Komisija, T-376/07, EU:T:2009:467, točka 22).

35 Vendar kot kaže uporaba izraza „po možnosti“ v sodni praksi, navedeni v točki 34 zgoraj, te sodne prakse ni mogoče uporabiti v zvezi z določbo, ki je jasna in nedvoumna in zato ne potrebuje nobene razlage (glej v tem smislu sodbo z dne 25. novembra 2009, Nemčija/Komisija, T-376/07, EU:T:2009:467, točka 22). Če bi bilo tako, bi bilo načelo skladne razlage besedil sekundarnega prava Unije podlaga za razlago te določbe *contra legem*, česar pa ni mogoče sprejeti (glej v tem smislu sklep z dne 17. julija 2015, EEB/Komisija, T-685/14, neobjavljen, EU:T:2015:560, točka 31 in navedena sodna praksa). Glede določbe, ki je jasna in nedvoumna, lahko v primeru ugovora zakonitosti v smislu člena 277 PDEU Splošno sodišče preveri samo njeno skladnost z določbami Pogodbe in s splošnimi načeli prava Unije.

36 Vendar, kot je že bilo navedeno v točki 27 zgoraj, tožeča stranka ne podaja ugovora nezakonitosti glede člena 429(14) Uredbe št. 575/2013.

37 Zato je treba preveriti, ali je pomen člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 jasen in nedvoumen ali pa ga je nasprotno mogoče razlagati v skladu z določbami Pogodbe in splošnimi načeli prava Unije. Le v tem drugem primeru bo treba namreč preveriti, ali je Komisija, kot zatrjuje tožeča stranka, pristojnim organom neupravičeno dodelila diskrecijsko pravico pri uporabi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, kar bi pomenilo, da se navedeni člen razlaga tako, da jim nalaga vezano pristojnost.

38 Da bi se določil natančni obseg člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, je treba upoštevati ne le njegovo besedilo, temveč tudi njegov kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 41 in navedena sodna praksa).

39 Glede dobesedne razlage člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 je treba ugotoviti, da navedba, da „[p]ristojni organi lahko instituciji dovolijo, da iz mere izpostavljenosti izključi izpostavljenosti, ki izpolnjujejo vse naslednje pogoje“, nujno pomeni, da ta določba pristojnim organom deloma nalaga vezano pristojnost in deloma nanje prenaša diskrecijsko pravico.

40 V členu 429(14) Uredbe št. 575/2013 so na eni strani navedeni trije pogoji, ki veljajo za pristojne organe. Tako ti niso upravičeni odobriti odstopanja, če navedeni pogoji niso izpolnjeni. Imajo torej vezano pristojnost in morajo zavrniti uporabo te določbe.

41 Na drugi strani, če bi bili ti pogoji izpolnjeni, pristojni organi „lahko“ odobrijo odstopanje, to je imajo možnost odobriti odstopanje. Sklicevanje na to možnost nujno pomeni pravico, da pristojni organi odstopanje odobrijo ali zavrnejo. Glede tega imajo torej diskrecijsko pravico.

42 Zato je treba ugotoviti, da je besedilo člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 jasno in nedvoumno, iz česar izhaja, da imajo pristojni organi diskrecijsko pravico pri uporabi te določbe, potem ko so izpolnjeni pogoji iz te določbe.

43 Ta ugotovitev je tudi v skladu z razlago sobesedila in teleološko razlago člena 429(14) Uredbe št. 575/2013.

44 Glede razlage sobesedila člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 je treba navesti, da izvajanje diskrecijske pravice ustreza enemu od treh načinov uporabe odstopanj iz te uredbe.

45 Iz splošne sistematike Uredbe št. 575/2013 namreč izhaja, da ta hkrati določa odstopanja, ki se uporabijo po pravu, tj. ne da bi bilo potrebno posredovanje pristojnih organov, kot je določeno v členu 429(13) navedene uredbe, odstopanja, ki vključujejo posredovanje pristojnih organov v okviru izvajanja vezane pristojnosti, kot je določeno v členu 78(1) te uredbe, ali tudi odstopanja, ki vključujejo izvajanje diskrecijske pravice navedenih organov. Poleg člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 spada med odstopanja, ki spadajo v to tretjo skupino, člen 10(1) navedene uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2017, Crédit mutuel Arkéa/ECB, T-712/15, EU:T:2017:900, v pritožbenem postopku, točki 67 in 68).

46 Glede teleološke razlage člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, ker se ta nanaša na možnost izključitve nekaterih izpostavljenosti iz izračuna količnika finančnega vzvoda kreditnih institucij, so hkrati upoštevni cilji, ki se uresničujejo z uvedbo količnika finančnega vzvoda, in cilji, ki se uresničujejo posebej s členom 429(14) Uredbe št. 575/2013.

47 Glede, prvič, ciljev, ki se uresničujejo z uvedbo količnika finančnega vzvoda z obveznostjo, da kreditne institucije objavijo svoj količnik finančnega vzvoda in da po potrebi nazadnje upoštevajo nekatere ravni količnika finančnega vzvoda, iz uvodne izjave 90 Uredbe št. 575/2013 izhaja, da je bil namen zakonodajalca odvračanje kreditnih institucij od prevelikega finančnega vzvoda. Iz te uvodne izjave in opredelitev iz člena 4(1), točki 93 in 94, te uredbe izhaja, da se prevelik finančni vzvod nanaša na položaj, v katerem kreditna institucija prevelik del svojih naložb financira z zadolževanjem in ne s kapitalom. Zato obstaja tveganje, da kreditna institucija nima na voljo dovolj kapitala, da izpolni zahteve po poplačilu svojih dolgov, in mora zato prisilno prodati nekatera svoja sredstva. Negativne posledice tega prisilnega znižanja ravni finančnega vzvoda med finančno krizo so v uvodni izjavi 90 Uredbe št. 575/2013 navedene tako: „S tem so bili pritiski na zniževanje cen premoženja še večji, zaradi česar so imele institucije dodatne izgube, kar je nato povzročilo še dodatno zmanjšanje njihovega kapitala. Končni posledici tega negativnega poteka dogodkov sta bili zmanjšanje obsega kreditov, ki so na voljo realnemu gospodarstvu, ter resnejša in daljša kriza.“

48 V tem okviru je namen količnika finančnega vzvoda zagotoviti oceno ravni kapitala kreditne institucije glede na njene izpostavljenosti, neodvisno od upoštevanja stopnje tveganja vsake od njih. To izhaja iz uvodne izjave 91 Uredbe št. 575/2013, v kateri je poudarjeno, da „[k]apitalske zahteve, ki temeljijo na tveganju […] ne zadostujejo, da bi se institucije odvrnilo od prevzemanja tveganja prevelikega in nevzdržnega finančnega vzvoda“, in dokumentov Baselskega odbora, na katere se sklicujeta uvodni izjavi 92 in 93 Uredbe št. 575/2013. V publikaciji Baselskega odbora o sporazumih Basel III, ki je priložena k odgovoru na tožbo, je namreč količnik finančnega vzvoda opredeljen kot „preprost in pregleden količnik, ki ne temelji na tveganju in je umerjen za verodostojno dopolnitev kapitalskih zahtev, ki temeljijo na tveganju“. Ta neobstoj uteži glede na tveganje količnika finančnega vzvoda najdemo v opisu metodologije izračuna, kot je navedena v členu 429(2) Uredbe št. 575/2013. Ta člen določa, da se količnik finančnega vzvoda „izračuna kot mera kapitala institucije, deljena z mero skupne izpostavljenosti te institucije, in se izrazi kot odstotek“. Navedena ni nobena utež glede na stopnjo tveganja izpostavljenosti.

49 Vendar je treba ugotoviti, da ta cilj ni absoluten, ker je z Uredbo št. 575/2013 predvidena možnost, da se profil zelo nizkega tveganja nekaterih izpostavljenosti odraža v izračunu količnika finančnega vzvoda zadevnih kreditnih institucij.

50 To se na eni strani kaže v uvodni izjavi 95 Uredbe št. 575/2013, v kateri je določeno, da bi bilo treba „[p]ri pregledu učinka količnika finančnega vzvoda na različne poslovne modele […] posebno pozornost nameniti poslovnim modelom, v okviru katerih naj bi bilo tveganje manjše, kot so hipotekarni krediti in posebni kreditni aranžmaji pri enotah regionalne in lokalne ravni držav ter osebah javnega sektorja“. Ta namen je zapisan v členu 511 te uredbe, naslovljenem „Finančni vzvod“, iz katerega v bistvu izhaja, da mora poročilo, ki ga mora Evropski bančni organ (EBA) poslati Komisiji, da ta lahko po potrebi odloči, da bo zakonodajalcu predlagala, naj kot zavezujoče predpiše

nekatere ustrezne stopnje količnika finančnega vzvoda, vključevati „opredelit[ev] poslovnih modelov, ki odražajo celotne profile tveganosti institucij, in […] uvedb[o] različnih stopenj količnika finančnega vzvoda za te poslovne modele“.

51 Na drugi strani se to kaže z vstavitvijo člena 429(14) z Delegirano uredbo 2015/62, sprejeto na podlagi člena 456(1)(j) Uredbe št. 575/2013, v to isto uredbo, pri čemer navedeni člen določa možnost, da so nekatere izpostavljenosti izključene iz izračuna količnika finančnega vzvoda.

52 Glede, drugič, namena vstavitve člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 v navedeno uredbo je treba poudariti, da je v uvodni izjavi 12 Delegirane uredbe 2015/62 določeno, da bi morale spremembe, ki jih uvaja ta uredba, „zagotoviti večjo primerljivost količnikov finančnega vzvoda, ki jih razkrijejo institucije, prav tako pa bi morale pomagati preprečiti zavajanje tržnih udeležencev glede dejanskega finančnega vzvoda institucij“.

53 Iz besedila člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, ki je navedeno v točki 31 zgoraj, izhaja, da se ta določba uporablja le, če so izpolnjeni trije pogoji. Najprej morajo biti izpostavljenosti, ki se lahko izključijo iz izračuna količnika finančnega vzvoda, izpostavljenosti do subjekta javnega sektorja. Nato morajo biti obravnavane v skladu s členom 116(4) Uredbe št. 575/2013. Nazadnje, izhajati morajo iz vlog, ki jih je institucija pravno zavezana prenesti na zadevni subjekt javnega sektorja za namene financiranja naložb splošnega interesa.

54 Ugotoviti je treba, da je s tem odstopanjem Komisija s podporo zakonodajalca predvidela možnost, da izpostavljenosti kreditne institucije do subjekta javnega sektorja, ki imajo zaradi državnega poroštva enako stopnjo nizkega tveganja kot izpostavljenosti do te države in ki ne izhajajo iz izbire kreditne institucije o naložbah – ker je kreditna institucija zavezana k prenosu zadevnih zneskov – niso upoštevne za izračun količnika finančnega vzvoda in so zato lahko iz njega izključene.

55 Člen 116(4) Uredbe št. 575/2013 namreč določa, da se lahko „[v] izjemnih okoliščinah […] izpostavljenosti do subjektov javnega sektorja obravnavajo kot izpostavljenosti do enot centralne, regionalne ali lokalne ravni države, na območju katere so ustanovljene, če po mnenju pristojnih organov na tem območju, zaradi ustreznega jamstva s strani enot centralne, regionalne ali lokalne ravni države ni nikakršne razlike v tveganju med takimi izpostavljenostmi“. To določbo je treba razlagati v povezavi s členom 114(4) te uredbe, ki določa, da se „[i]zpostavljenostim do enot centralne ravni držav in centralnih bank držav članic, denominiranim in financiranim v domači valuti enot centralne ravni države in centralne banke, […] dodeli utež tveganja 0 %“. Zato se člen 429(14) Uredbe št. 575/2013 nanaša le na izpostavljenosti, ki bi bile pri izvajanju standardnega pristopa izračuna minimalnih kapitalskih zahtev upravičene do uteži tveganja 0 %.

56 Zato izvajanje člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 vključuje uskladitev dveh ciljev, in sicer, na eni strani, upoštevanje logike količnika finančnega vzvoda, ki določa, da mora ta količnik vključevati mero skupne izpostavljenosti kreditne institucije brez uteži tveganja, in, na drugi strani, upoštevanje cilja Komisije, ki ga je potrdil zakonodajalec, da nekatere izpostavljenosti, ki imajo profil zelo nizkega tveganja in ne izhajajo iz izbire kreditne institucije o naložbah, niso upoštevne za izračun količnika finančnega vzvoda in so zato lahko iz njega izključene.

57 Ugotoviti pa je treba, da pristojnim organom priznanje diskrecijske pravice pri uporabi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 omogoča presojo med tema dvema ciljema glede na posebnosti posameznega primera.

58 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je treba člen 429(14) Uredbe št. 575/2013 razlagati tako, da pristojnim organom dodeljuje diskrecijsko pravico, da zavrnejo odobritev odstopanja, ki ga uvaja, čeprav so pogoji iz tega člena izpolnjeni.

59 Ker je člen 429(14) Uredbe št. 575/2013 jasen in nedvoumen, je treba ugotoviti, da te določbe ni mogoče razlagati skladno, za kar si prizadeva tožeča stranka. Iz tega izhaja, da trditev tožeče stranke, ki se nanašajo na to, da Komisija ni bila upravičena pristojnim organom – in posledično ECB – določiti diskrecijske pravice, ni mogoče upoštevati za razlago te določbe in bi bile upoštevne le v podporo ugovoru nezakonitosti glede člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 v smislu člena 277 PDEU.

60 Prvi tožbeni razlog je zato treba zavrniti.

Tretji tožbeni razlog, s katerim se izpodbija zakonitost uporabe diskrecijske pravice s strani ECB

61 Tožeča stranka ugotavlja, da je ECB priznala, da so pogoji iz člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 v obravnavanem primeru izpolnjeni. Trdi, da kadar ima institucija diskrecijsko pravico, mora Splošno sodišče preveriti, ali lahko elementi, ki se upoštevajo, utemeljijo iz njih izvedene sklepe. Meni, da v obravnavani zadevi to ne velja za razloge, navedene v izpodbijani odločbi, ker ti ne dokazujejo obstoja utemeljenih in točno opredeljenih bonitetnih razlogov za zavrnitev izključitve izpostavljenosti do CDC iz izračuna količnika finančnega vzvoda. Tožeča stranka trdi, da je posledica takih razlogov, da odvzamejo učinek pogojem iz člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 in s tem tudi samo možnost odstopanja, ki je vseeno predvidena v navedeni določbi. Glede tega med drugim poudarja, da se rok za prilagoditev postavk tožeče stranke in postavk CDC ne nanaša na tveganje finančnega vzvoda, ampak na likvidnostno tveganje, in se je zato v tem okviru štel za zanemarljiv. Poleg tega navaja, da sta možnosti neplačila s strani francoske države in množičnih dvigov reguliranih prihrankov v primeru finančne krize zgolj teoretični.

62 ECB ob podpori Republike Finske predlaga zavrnitev tega tožbenega razloga. Opozarja na meje nadzora, ki ga lahko Splošno sodišče opravlja nad izvajanjem diskrecijske pravice, in dodaja, da je treba člen 429(14) Uredbe št. 575/2013, ki je izjema, razlagati ozko. Iz tega v bistvu sklepa, da so za razlago te določbe upoštevni splošni nameni te uredbe, ki se nanašajo na količnik finančnega vzvoda, in ne cilji člena 429(14) navedene uredbe. V zvezi s tem poudarja, da je namen količnika finančnega vzvoda, da je določen neodvisno od vseh uteži tveganja.

63 ECB meni, da je svojo diskrecijsko pravico ustrezno izvajala. V zvezi s tem opozarja zlasti, da pri državnih izpostavljenostih obstaja tveganje neplačila in da lahko na finančnih trgih povzročijo krizo zaupanja, po logiki količnika finančnega vzvoda pa se upoštevajo tudi izpostavljenosti z nizkim tveganjem. Meni, da je izpodbijano odločbo oprla na oceno posebnosti francoskih reguliranih prihrankov in položaja tožeče stranke.

64 Prvič, trdi, da izpostavljenosti do CDC lahko povzročijo prevelik finančni vzvod, ker se ne razlikujejo bistveno od izpostavljenosti, zaradi katerih je vzpostavljen finančni vzvod, saj se ta sredstva financirajo z dolgom do varčevalcev, ki jim ga mora tožeča stranka na njihovo zahtevo poplačati. Poleg tega ugotavlja, da tožeča stranka na CDC prenese vse regulirane prihranke, čeprav je zavezana prenesti le en njihov del.

65 Drugič, meni, da okoliščina, da so izpostavljenosti do CDC izenačene z izpostavljenostmi do francoske države in imajo v okviru standardne metode izračuna kapitalskih zahtev utež tveganja 0 %, ni upoštevna za izračun količnika finančnega vzvoda, ker ta temelji na načelu upoštevanja vseh izpostavljenosti v bilanci stanja, neodvisno od njihove stopnje tveganja.

66 Tretjič, ECB trdi, da rok za prilagoditev postavk tožeče stranke in postavk CDC ustvarja dodatno tveganje finančnega vzvoda. Ker tožeča stranka v tem času ne more terjati CDC, bi lahko bila zaradi dvigov zbranih prihrankov prisiljena svoj finančni vzvod zmanjšati s prisilno prodajo, kar bi ji povzročilo velike izgube. Dodaja, da čeprav se to tveganje prevelikega finančnega vzvoda začne s pomanjkanjem likvidnostnih sredstev, pa se od likvidnostnega tveganja razlikuje, ker temelji na relativni velikosti izpostavljenosti, ki se financirajo z zadolževanjem in ne s kapitalom kreditne

institucije. Zato naj v izpodbijani odločbi ne bi bilo zmede med likvidnostnim tveganjem in tveganjem prevelikega finančnega vzvoda, ta pa naj ne bi bila v nasprotju s presojo tega roka za prilagoditev za likvidnostno tveganje. Glede tega zavrača obstoj nedoslednosti med izpodbijano odločbo in njeno odločbo z dne 15. avgusta 2016 v zvezi z izračunom količnika likvidnostnega kritja, s katero je tožeči stranki izdala zahtevano dovoljenje, ker se ti odločbi nanašata na nadzorniške ukrepe, ki so zagotovo povezani, vendar različni. ECB dodaja, da je namen količnika finančnega vzvoda preprečiti, da bi bila sredstva financiranja kreditne institucije izključno usmerjena v dolg, in da pomeni „zadnjo nadzorno varnostno mrežo“.

67 Kot je bilo navedeno v točkah od 10 do 12 zgoraj, ECB z izpodbijano odločbo ni ugodila zahtevi po odstopanju na podlagi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013. Poudarila je, da so zneski, ki jih je tožeča stranka prenesla na CDC, še vedno izpostavljenosti, upoštevne za izračun njenega količnika finančnega vzvoda, ker regulirani prihranki temeljijo na nepopolnem mehanizmu prenosa, ki tožeči stranki prepušča, da nosi tveganje, povezano s količnikom finančnega vzvoda. Da bi ECB prišla do te ugotovitve, se je oprla na tri razloge – prvič, na računovodsko obravnavo reguliranih prihrankov, ki naj bi dokazovala, da ostaja tožeča stranka odgovorna za celotno izpostavljenost, ki jo ustvarijo zbrani prihranki, vključno z zneski, prenesenimi na CDC, drugič, na pogodbeno obveznost tožeče stranke, da izplača vloge strank neodvisno od vračila sredstev, prenesenih na CDC, tožeči stranki, in tretjič, na obstoj roka za prilagoditev postavk tožeče stranke in postavk CDC.

68 Tožeča stranka v okviru tega tožbenega razloga izpodbija zakonitost teh razlogov.

69 Čeprav ECB iz razlogov, navedenih v okviru preučitve drugega tožbenega razloga, odloča po prostem preudarku in ima posledično široko diskrecijsko pravico pri odločanju o odobritvi uporabe člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, sodni nadzor Splošnega sodišča nad utemeljenostjo razlogov iz izpodbijane odločbe ne sme pripeljati do nadomestitve presoje ECB z njegovo presojo, ampak je namenjen preverjanju, da izpodbijana odločba ne temelji na neresničnih dejstvih in da ni prišlo do napačne uporabe prava, očitne napake pri presoji ali zlorabe pooblastil (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 6. februarja 2014, CEEES in Asociación de Gestores de Estaciones de Servicio/Komisija, T-342/11, EU:T:2014:60, točka 70 in navedena sodna praksa).

70 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je, kadar imajo institucije tako diskrecijsko pravico, spoštovanje jamstev, ki jih zagotavlja pravni red Unije v upravnih postopkih, še toliko bolj temeljnega pomena. Med temi jamstvi, zagotovljenimi s pravnim redom Unije v upravnih postopkih, je zlasti načelo dobrega upravljanja, ki zajema obveznost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne elemente posamezne zadeve (sodbi z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14, in z dne 29. marca 2012, Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, točka 95).

Zakonitost razlogov iz točke 2.3.3(i) in (ii) izpodbijane odločbe

71 ECB je v točki 2.3.3(i) izpodbijane odločbe utemeljila svojo odločitev o zavrnitvi zahtevanega odstopanja z obrazložitvijo, da je računovodska obravnava reguliranih prihrankov prvi znak, da tožeča stranka še vedno nosi izpostavljenosti do CDC. V zvezi s tem je poudarila, da so regulirani prihranki na strani obveznosti bilance stanja tožeče stranke, izpostavljenosti do CDC pa na strani sredstev te bilance stanja. Poleg tega je ugotovila, da je bila tožeča stranka odgovorna za upravljanje operativnih tveganj, povezanih z zbiranjem reguliranih prihrankov.

72 ECB v pisanjih opozarja, da je bila računovodska obravnava reguliranih prihrankov v izpodbijani odločbi navedena le kot „prvi znak“, da tožeča stranka še vedno nosi izpostavljenosti do CDC, in trdi, da se pri zavrnitvi zahtevanega odstopanja ni oprla na to okoliščino. Vendar je iz sistematike izpodbijane odločbe razvidno, da so navedbe iz točke 2.3.3(i) navedene odločbe eden od razlogov, na

katere se je ECB oprla za ugotovitev, da so zneski, ki jih je tožeča stranka prenesla na CDC, še vedno izpostavljenosti, upoštevne za izračun njenega količnika finančnega vzvoda. Zato je treba preučiti zakonitost navedenega razloga.

73 ECB je v točki 2.3.3(ii) izpodbijane odločbe poudarila, da je bila tožeča stranka pogodbeno zavezana k izplačilu vlog strankam neodvisno od vračila sredstev, prenesenih na CDC, tožeči stranki ter da bi taka obveznost veljala tudi v primeru neplačila s strani CDC in francoske države. Dodala je, da je bilo to, da so izpostavljenosti vključene v izračun količnika finančnega vzvoda, upravičeno z obsegom izpostavljenosti do CDC in okoliščino, da se te izpostavljenosti morda ne bodo upoštevale v okviru drugih bonitetnih zahtev.

74 ECB je s tem razlogom tako menila, da so izpostavljenosti do CDC upoštevne za izračun količnika finančnega vzvoda tožeče stranke, ker je ta zavezana varčevalcem izplačati zneske, ki jih je morala prenesti na CDC, tudi če ta tožeči stranki navedenih zneskov ne bi bil zmožen povrniti.

75 Ugotoviti je treba, da je v izpodbijani odločbi edina ponazoritev položaja, v katerem CDC navedenih zneskov ne bi bil zmožen povrniti, položaj neplačila s strani francoske države. ECB je na obravnavi na postavljeno vprašanje potrdila, da je to edini primer, ki ga je predvidela.

76 Tožeča stranka ECB očita, da je z odvzemom polnega učinka členu 429(14) Uredbe št. 575/2013 napačno uporabila pravo.

77 V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav lahko ECB v okviru izvajanja diskrecijske pravice, ki ji jo priznava člen 429(14) Uredbe št. 575/2013, odobri ali zavrne odstopanje, določeno v tej določbi, pa se ta pravica izvaja s pridržkom, da ne krši ciljev, ki jim sledi to odstopanje, in da mu ne odvzame polnega učinka (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 15. decembra 2016, Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, točki 48 in 49 ter navedena sodna praksa).

78 Iz razlogov, navedenih v točkah od 46 do 57 zgoraj, je treba šteti, da je cilj člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 pristojnim organom omogočiti presojo med, na eni strani, logiko količnika finančnega vzvoda, da mora biti mera ravni izpostavljenosti kreditne institucije izključena iz upoštevanja tveganja, ki ga pomenijo izpostavljenosti te kreditne institucije, in, na drugi strani, možnostjo, da nekatere izpostavljenosti, ki imajo profil zelo nizkega tveganja in ne izhajajo iz izbire kreditne institucije o naložbah, niso upoštevne za izračun količnika finančnega vzvoda in so zato lahko iz njega izključene.

79 Iz tega nujno sledi, da se ECB ne more opreti na razloge, zaradi katerih v praksi skoraj ne bi bilo mogoče uporabiti možnosti, ki jo ponuja člen 429(14) Uredbe št. 575/2013, ne da bi bil tej določbi odvzet polni učinek in ne da bi bili kršeni cilji, zaradi katerih je bila uvedena (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 11. decembra 2008, Stichting Centraal Begeleidingsorgaan voor de Intercollegiale Toetsing, C-407/07, EU:C:2008:713, točka 30 in navedena sodna praksa).

80 Glede razloga iz točke 2.3.3(i) izpodbijane odločbe je treba ugotoviti, da ECB z njim izključuje iz uporabe člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 izpostavljenosti tožeče stranke do CDC na podlagi premislekov, ki so neločljivo povezani z izpostavljenostmi, na katere se ta določba nanaša.

81 To velja, prvič, za premislek, ki temelji na tem, da so izpostavljenosti tožeče stranke do CDC v njeni računovodski bilanci na strani sredstev.

82 Izpostavljenost je v členu 5(1) Uredbe št. 575/2013 opredeljena kot „aktivna ali zunajbilančna postavka“. Zato ta opredelitev nujno vključuje postavke, ki so na strani sredstev v bilanci stanja kreditne institucije. Poleg tega, ker se člen 429(14)(c) Uredbe št. 575/2013 nanaša na izpostavljenosti,

ki izhajajo iz vlog, ki jih je institucija pravno zavezana prenesti na subjekt javnega sektorja za namene financiranja naložb splošnega interesa, to zadeva le izpostavljenosti, ki so po svoji naravi namenjene vključitvi v bilanco stanja kreditne institucije, ne pa biti zunajbilančna postavka.

83 V zvezi s tem je navedba ECB v njenih pisanjih, da se izpostavljenosti do CDC v okviru reguliranih prihrankov razlikujejo od fiduciarnih sredstev, ki bi lahko bila predmet odprave pripoznanja in izključena iz izračuna količnika finančnega vzvoda na podlagi člena 429(13) Uredbe št. 575/2013, neupoštevna, ker gre samo za razlago in uporabo člena 429(14) Uredbe št. 575/2013.

84 Ker so izpostavljenosti, v zvezi s katerimi je v členu 429(14) Uredbe št. 575/2013 predvidena možnost, da se ne upoštevajo v okviru izračuna količnika finančnega vzvoda kreditne institucije, po svoji naravi namenjene temu, da so vključene v sredstva bilance stanja navedene institucije, premislek, ki temelji na tem, da so izpostavljenosti do CDC vključene v sredstva bilance stanja tožeče stranke, ne more utemeljeno upravičiti zavrnitve zahtevanega odstopanja.

85 Drugič, enako in iz podobnih razlogov velja glede premisleka, ki temelji na tem, da so navedene izpostavljenosti del zneskov, vloženih pri tožeči stranki v okviru reguliranih prihrankov, ki ostaja na strani obveznosti njene bilance stanja. V zvezi s tem zadostuje poudariti, da glede na izraze, uporabljene v členu 429(14)(c) Uredbe št. 575/2013, ta okoliščina nikakor ne nasprotuje uporabi te določbe, ampak je pogoj za njeno uporabo.

86 Ista ugotovitev velja, tretjič, za opozarjanje ECB, da tožeča stranka nosi operativno tveganje, povezano z reguliranimi prihranki. Operativno tveganje je v členu 4(1), točka 52, Uredbe št. 575/2013 opredeljeno kot „tveganje izgube zaradi neprimernega ali neuspešnega izvajanja notranjih procesov, ravnanj ljudi in delovanja sistemov ali zaradi zunanjih dogodkov ter vključuje pravno tveganje“. Ker člen 429(14) Uredbe št. 575/2013 zadeva izpostavljenosti, ki so del vlog pri zadevni kreditni instituciji, je v notranji logiki te določbe, da tožeča stranka nosi operativno tveganje, ki je povezano z zadevnimi prihranki.

87 Glede razloga iz točke 2.3.3(ii) izpodbijane odločbe je treba spomniti, da lahko v skladu s členom 429(14)(a) in (b) Uredbe št. 575/2013 „[p]ristojni organi […] instituciji dovolijo, da iz mere izpostavljenosti izključi izpostavljenosti, ki izpolnjujejo vse naslednje pogoje: (a) so izpostavljenosti do subjekta javnega sektorja; (b) obravnavajo se v skladu s členom 116(4)“.

88 Kot izhaja iz točk od 53 do 55 zgoraj, kaže sklicevanje člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 na člen 116(4) te uredbe v povezavi s členom 114(4) navedene uredbe na voljo zakonodajalca, da se lahko izpostavljenosti do subjektov javnega sektorja, ki imajo zaradi državnega poroštva enako stopnjo tveganja kot izpostavljenosti do te države, ne upoštevajo pri izračunu količnika finančnega vzvoda.

89 Ker člen 429(14) Uredbe št. 575/2013 zadeva le izpostavljenosti do subjektov javnega sektorja z državnim poroštvom, bi lahko zavrnitev, obrazložena z načelnim premislekom, da je lahko država v položaju neplačnice, ne da bi se preučila verjetnost takega primera glede zadevne države, privedla do tega, da v praksi skoraj ne bi bilo mogoče uporabiti možnosti, predvidene s členom 429(14) Uredbe št. 575/2013.

90 Vendar je treba za sklep, da bi lahko bila tožeča stranka prisiljena varčevalcem izplačati zneske, prenesene na CDC, ne da bi ji jih ta povrnil, ugotoviti, da iz izpodbijane odločbe izhaja, da je ECB opozorila le na možnost neplačila s strani francoske države, pri čemer pa ni preučila njene verjetnosti.

91 To, da ECB ni preučila verjetnosti neplačila s strani francoske države pri sprejetju izpodbijane odločbe, je potrjeno v zapisniku s sestanka z dne 5. julija 2016 s predstavniki tožeče stranke in ECB, v katerem je navedeno, da je eden od predstavnikov ECB na sestanku izjavil, da „[bi bilo treba] tako pri količniku

finančnega vzvoda upoštevati vse izpostavljenosti, vključene v bilanco stanja, [in da] verjetnost neplačila s strani francoske vlade tako niti ni bila ocenjena niti je ECB ni upoštevala pri svoji pripravi osnutka odločbe, ker je količnik finančnega vzvoda zahteva, ki ni občutljiva na tveganje“.

92 Poleg tega in posledično, ker ECB ni preučila verjetnosti neplačila s strani francoske države, navajanje obsega izpostavljenosti tožeče stranke do CDC v točki 2.3.3(ii) izpodbijane odločbe prav tako samo ne more upravičiti upoštevanja navedenih izpostavljenosti v izračunu količnika finančnega vzvoda. Navedeni obseg bi bil namreč lahko upoštevan le v primeru, ko tožeča stranka zaradi neplačila s strani francoske države od CDC ne bi mogla dobiti zneskov, prenesenih v okviru reguliranih prihrankov, in bi morala prisilno prodati sredstva.

93 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se zaradi razlogov iz točke 2.3.3(i) in (ii) izpodbijane odločbe odstopanju iz člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 odvzame polni učinek, ker ti razlogi izključujejo njegovo uporabo na podlagi elementov, ki so neločljivo povezani z izpostavljenostmi, predvidenimi v navedenem členu.

94 Te ugotovitve ne more ovreči utemeljevanje ECB in zlasti navajanje, da se izpostavljenosti do CDC ne razlikujejo bistveno od izpostavljenosti, zaradi katerih je vzpostavljen finančni vzvod, ker se ta sredstva financirajo z dolgom do varčevalcev, ki jim ga mora tožeča stranka na njihovo zahtevo poplačati. V zvezi s tem zadostuje poudariti, da je v nasprotju z drugimi izpostavljenostmi zakonodajalec za izpostavljenosti, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, predvidel možnost, da so izključene iz izračuna količnika finančnega vzvoda, ki je ECB ne more vnaprej izključiti.

95 Enako velja za navedbo, da zaradi državnega poroštva, povezanega z izpostavljenostmi do CDC, te ne postanejo neupoštevne v zvezi z izračunom količnika finančnega vzvoda tožeče stranke, ker je njegov namen zagotoviti oceno, ki ne temelji na stopnji tveganja posamezne izpostavljenosti tožeče stranke, in da so poleg tega lahko države izpostavljene tveganjem kapitalske ustreznosti. Ker je namreč zakonodajalec želel, da se lahko izpostavljenosti do subjektov javnega sektorja, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 429(14) Uredbe št. 575/2013, ne upoštevajo pri izračunu količnika finančnega vzvoda, je morala ECB pri uporabi svoje diskrecijske pravice uskladiti cilje, zaradi katerih je bil uveden količnik finančnega vzvoda, in cilje iz člena 429(14) Uredbe št. 575/2013. Vendar iz razlogov, navedenih v točkah od 88 do 90 zgoraj, to v navedeni zadevi ni bilo tako, saj se ECB ni oprla na presojo verjetnosti tveganja neplačila s strani francoske države, ampak je sprejela razlogovanje, s katerim je dejansko izključila vsako možnost ugoditve zahtevi, ki temelji na členu 429(14) Uredbe št. 575/2013.

96 Nazadnje, trditev ECB, da je tožeča stranka na CDC prenesla vse zneske, vložene pri njej v okviru reguliranih prihrankov, je neupoštevna. Glede tega je mogoče navesti, da se lahko na podlagi člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 iz izračuna količnika finančnega vzvoda izključijo le zneski, ki jih je tožeča stranka zavezana prenesti na CDC. Zato morajo biti prostovoljni prenosi na CDC vključeni v navedeni izračun.

97 Iz navedenega izhaja, da je bilo pri razlogih iz točke 2.3.3(i) in (ii) izpodbijane odločbe napačno uporabljeno pravo.

Zakonitost razloga iz točke 2.3.3(iii) izpodbijane odločbe

98 ECB se je v točki 2.3.3(iii) izpodbijane odločbe sklicevala na rok, ki preteče med prilagoditvijo postavk tožeče stranke in postavk CDC. ECB je iz tega v bistvu sklepala, da bi lahko bila tožeča stranka prisiljena začeti prisilno prodajo sredstev do prenosa sredstev s strani CDC.

99 Tožeča stranka trdi, da ta razlog izhaja iz zamenjave med likvidnostnim tveganjem in tveganjem finančnega vzvoda. Prav tako opozarja, da so pretekle finančne krize dokazale, da glede reguliranih prihrankov ni bilo „navala na bančna okenca“.

100 Poudariti je treba, da je v skladu z opredelitvijo iz člena 4(1), točka 94, Uredbe št. 575/2013 tveganje prevelikega finančnega vzvoda „tveganje, pogojeno z ranljivostjo institucije zaradi finančnega vzvoda ali pogojnega finančnega vzvoda, zaradi katerega bi lahko bili potrebni nenačrtovani popravni ukrepi poslovnega načrta institucije, vključno s prisilno prodajo sredstev, zaradi česar lahko nastanejo izgube ali prilagoditve vrednotenja za preostala sredstva institucije“.

101 Iz navedenega izhaja, da tveganja, predvidena v okviru prevelikega finančnega vzvoda, nastanejo v primeru pomanjkanja likvidnostnih sredstev. Kreditna institucija je namreč za pridobitev likvidnostnih sredstev lahko prisiljena sprejeti ukrepe, ki niso predvideni v poslovnem načrtu, vključno s prisilno prodajo sredstev, zaradi česar lahko nastanejo posledice, navedene v členu 4(1), točka 94, Uredbe št. 575/2013, kot je opozorjeno v uvodni izjavi 90 iste uredbe.

102 Ker se negativne posledice prevelikega finančnega vzvoda kažejo v primeru pomanjkanja likvidnostnih sredstev, zaradi okoliščine, ki jo navaja tožeča stranka, da rok za prilagoditev njenih postavk s postavkami CDC zadeva likvidnostno tveganje, navedeni rok ne postane neupošteven pri oceni tveganja, povezanega z njenim količnikom finančnega vzvoda.

103 Vendar tožeča stranka upravičeno ugotavlja, da ECB sama priznava, da ta rok za prilagoditev ne ustvarja likvidnostnega tveganja v okviru ocene zahtev glede likvidnostnega kritja iz člena 412 Uredbe št. 575/2013 in Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/61 z dne 10. oktobra 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 575/2013 v zvezi z zahtevo glede likvidnostnega kritja za kreditne institucije (UL 2015, L 11, str. 1).

104 Glede tega se tožeča stranka sklicuje na odločbo ECB z dne 15. avgusta 2016, ki se nanaša na izračun njenega količnika likvidnostnega kritja. ECB je v tej odločbi odobrila uporabo odstopanja iz člena 26 Delegirane uredbe 2015/61 glede roka za prilagoditev postavk tožeče stranke in postavk CDC. Ugotoviti je treba, da je ECB v tej odločbi menila, da to obdobje, če ni daljše od desetih koledarskih dni, ne nasprotuje temu, da so likvidnostni odlivi, povezani z izpostavljenostmi do CDC, določeni z zmanjšanjem za soodvisne likvidnostne prilive.

105 Poudariti je treba, da je bila Delegirana uredba 2015/61 sprejeta za dopolnitev Uredbe št. 575/2013, katere člen 412(1) določa, da imajo „[i]nstitucije […] likvidna sredstva, katerih vsota vrednosti krije likvidnostne odlive, zmanjšane za likvidnostne prilive v stresnih pogojih, s čimer se zagotovi, da institucije vzdržujejo zadostne ravni likvidnostnih blažilnikov za pokritje vsakega morebitnega neravnotežja med likvidnostnimi prilivi in odlivi v zelo stresnih pogojih za obdobje tridesetih dni [in da] lahko v stresnih razmerah uporabijo svoja likvidna sredstva, da bi krile svoje neto likvidnostne odlive“.

106 Člen 26 Delegirane uredbe 2015/61, naslovljen „Odlivi s soodvisnimi prilivi“, določa, da lahko „[p]o predhodni odobritvi pristojnega organa […] kreditne institucije izračunajo likvidnostni odliv brez soodvisnega priliva, če ta izpolnjuje vse naslednje pogoje: (a) soodvisni priliv je neposredno povezan z odlivom in se ga ne upošteva pri izračunu likvidnostnih prilivov iz poglavja 3; (b) soodvisni priliv se zahteva v skladu s pravno, regulativno ali pogodbeno obveznostjo; (c) soodvisni priliv izpolnjuje enega od naslednjih pogojev: (i) obvezno nastane pred odlivom; (ii) prejme se v 10 dneh, zanj pa jamči centralna raven države članice“.

107 Ugotoviti je treba, da ta določba pristojnim organom omogoča – in posledično ECB v okviru bonitetnega nadzora, ki ji je bil zaupan v skladu s členom 4(1)(d) Uredbe št. 1024/2013 – da izenačijo soodvisne prilive in odlive, če menijo, da zaradi obstoja poroštva enote centralne ravni države članice in kratkega roka med njimi navedeni rok ne ustvarja likvidnostnega tveganja.

108 Iz navedenega logično izhaja, da ECB z odobritvijo uporabe člena 26 Delegirane uredbe 2015/61 za likvidnostne prilive in odlive, povezane z izpostavljenostmi do CDC, priznava, da rok, ki lahko preteče med njimi, ne povzroča likvidnostnega tveganja.

109 To ugotovitev o neobstoju likvidnostnega tveganja zaradi takega roka za prilagoditev potrjuje tudi razlaga poročila organa EBA z dne 15. decembra 2015 o zahtevah po neto stabilnem financiranju na podlagi člena 510 Uredbe št. 575/2013, na katero se tožeča stranka sklicuje v tožbi. V tem poročilu organ EBA meni, da ker so banke zavezane prenesti dogovorjeni del reguliranih vlog na namenski sklad pod nadzorom države, ki odobri kredite za dejavnosti v splošnem interesu, in so prilivi in odlivi izenačeni vsaj mesečno ter je javni sklad pravno zavezan izplačati banko v primeru zmanjšanja zneska reguliranih vlog zaradi ugotovljenih dvigov, likvidnostno tveganje ne obstaja.

110 Ker se iz razlogov, navedenih v točki 101 zgoraj, tveganja, povezana s položajem prevelikega finančnega vzvoda, uresničujejo v primeru pomanjkanja likvidnostnih sredstev, je treba načelno stališče ECB, da bi lahko zadevni rok za prilagoditev spodbudil nastanek tveganj, povezanih s prevelikim finančnim vzvodom, medtem ko ne povzroča likvidnostnega tveganja, zaradi njegove splošnosti šteti za očitno napačno.

111 Zadevni rok za prilagoditev bi namreč lahko bil upošteven za tveganje finančnega vzvoda le v primeru, da bi obseg dvigov vlog, povezanih z reguliranimi prihranki, presegel „stresne pogoje“, predvidene v okviru izračuna količnika likvidnostnega kritja na podlagi člena 412(1) Uredbe št. 575/2013, medtem ko za likvidnostno tveganje ni upošteven.

112 ECB bi morala pri upoštevanju takega primera za zavrnitev zahteve tožeče stranke temeljito preučiti značilnosti reguliranih prihrankov. Pri tej preučitvi bi morala ECB zlasti preveriti, ali je glede na njihove značilnosti – in zlasti državno poroštvo, povezano z reguliranimi prihranki – mogoče, da sta obseg dvigov reguliranih prihrankov in njihova nenadnost taka, da mora tožeča stranka sprejeti ukrepe iz člena 4(1), točka 94, Uredbe št. 575/2013, ne da bi lahko čakala na prenos sredstev od CDC v okviru prilagoditve postavk.

113 ECB bi morala iz razlogov, navedenih v točkah 56 in 57 zgoraj, glede na posebnosti posameznega primera pri izvajanju člena 429(14) Uredbe št. 575/2013 presoditi med cilji količnika finančnega vzvoda in možnostjo, da so nekatere izpostavljenosti, ki izpolnjujejo pogoje iz te določbe, izključene iz izračuna navedenega količnika. Ta obveznost preučitve posebnosti reguliranih prihrankov izhaja tudi iz sodne prakse, navedene v točki 70 zgoraj.

114 Ugotoviti je treba, da ECB v izpodbijani odločbi ni podrobno preučila značilnosti reguliranih prihrankov, ampak je le abstraktno poudarila tveganja, zajeta z rokom za prilagoditev postavk tožeče stranke in postavk CDC.

115 Zato ECB s takim ravnanjem ni izpolnila svoje obveznosti na podlagi sodne prakse, navedene v točki 70 zgoraj, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne vidike posameznega primera.

116 Te ugotovitve ne ovrže trditev ECB, da je količnik finančnega vzvoda bonitetna zahteva, ki ne temelji na tveganju, in da se lahko na trgih skoraj v trenutku izgubi zaupanje v naložbe, ki običajno veljajo za zelo varne. Pri taki trditvi, ki temelji samo na ciljih, ki se uresničujejo z uvedbo količnika finančnega vzvoda z Uredbo št. 575/2013, se namreč ne upoštevajo cilji, ki se uresničujejo z vstavitvijo člena 429(14) v navedeno uredbo.

117 Iz zgoraj navedenega izhaja, da so vsi razlogi, ki jih ECB navaja za ugotovitev obstoja nepopolnega mehanizma prenosa, ki tožeči stranki prepušča, da nosi tveganje, povezano s količnikom finančnega vzvoda, in s tem za zavrnitev njene zahteve, da se iz izračuna količnika finančnega vzvoda izključijo izpostavljenosti do CDC, ki jih ustvarijo zneski, ki jih mora prenesti na CDC, nezakoniti.

118 Zato je treba ugoditi tretjemu tožbenemu razlogu tožeče stranke in razglasiti ničnost izpodbijane odločbe, ne da bi bilo treba preučiti prvi tožbeni razlog.

Stroški

119 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. ECB s svojim predlogom ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

120 V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške. Republika Finska zato nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Odločba Evropske centralne banke (ECB) št. ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 z dne 24. avgusta 2016 se razglasi za nično.**

2. **ECB se naloži plačilo stroškov.**

3. **Republika Finska nosi svoje stroške.**

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 13. julija 2018.

Podpisi