



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

3 април 2014 година *

„Обжалване — Финансов сектор — Сериозно смущение в икономиката на държава членка — Държавна помощ за банкова група — Форма — Капиталова вноска, като част от план за реструктуриране — Решение — Съвместимост на помощта с общия пазар — Условия — Изменение на условията за изплащане на помощта — Критерий за частния инвеститор“

По дело C-224/12 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 11 май 2012 г.,

Европейска комисия, за която се явяват L. Flynn, S. Noë и H. van Vliet, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Кралство Нидерландия, за което се явяват M. de Ree, C. Wissels и J. Langer, в качеството на представители, подпомагани от P. Glazener, advocaat,

ING Groep NV, установено Амстердам (Нидерландия), за което се явяват O.W. Brouwer и J. Blockx, advocaten, и M. O'Regan, solicitor,

жалбоподатели в първоинстанционното производство,

De Nederlandsche Bank NV, установено Амстердам (Нидерландия), за което се явяват S. Verschuur и H. Gornall advocaten, и M. Petite, адвокат,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състав, J. L. da Cruz Vilaça (докладчик), G. Arestis, J.-C. Bonichot и Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 септември 2013 г.,

* Езици на производството: нидерландски и английски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 декември 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяна на Решение на Общия съд на Европейския съюз от 2 март 2012 г. по дело Нидерландия и ING Groep/Комисия (T-29/10 и T-33/10, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което този съд уважава исканията за частична отмяна на Решение 2010/608/ЕО на Комисията от 18 ноември 2009 година относно държавна помощ C 10/09 (ex N 138/09), приведена в действие от Нидерландия за механизъм за подкрепа на неликвидните активи на ING и план за нейното реструктуриране (ОВ L 274, 2010 г., стр. 139, наричано по-нататък „спорното решение“).

Обстоятелства, предхождащи спора

- 2 ING Groep NV (наричано по-нататък „ING“), е финансова институция със седалище в Амстердам (Нидерландия), която предлага банкови, инвестиционни и застрахователни услуги (застраховки живот и пенсионни застраховки) на частни лица, дружества и институционални клиенти в повече от 40 страни. ING притежава 100 % от капитала на ING Bank NV и ING Verzekeringen NV, две дъщерни дружества, които от своя страна имат контрол над дъщерните дружества на ING, съответно в банковата и финансовата сфера.
- 3 Поради започналата през 2007 г. световна икономическа криза, която се задълбочава значително през следващата година, Кралство Нидерландия предприема различни мерки в полза на ING, две от които имат особено значение за настоящото производство по обжалване.
- 4 Първата мярка за помощ се състои в увеличаване на капитала посредством емитирането на 1 милиард ценни книжа на ING без право на глас и право на дивиденди, записани изцяло от Кралство Нидерландия на емисионна цена от 10 EUR за ценна книга. Тази операция позволява на ING да увеличи основния си капитал, наречен „Core Tier 1“ (капитал от първи ред), с 10 милиарда евро. Въз основа на условията за изплащане, предвидени в сключеното между Кралство Нидерландия и ING споразумение за записване на капитал, тези ценни книжа трябва да бъдат изкупени обратно по инициатива на ING на цена от 15 EUR за ценна книга (премия за обратно изкупуване в размер на 50 % спрямо емисионната цена) или след три години да бъдат преобразувани в обикновени акции. Ако ING избере опцията за преобразуване, тогава нидерландските власти могат да поискат от ING да изкупи обратно ценните книжа по курс от 10 EUR за ценна книга ведно с натрупаната лихва. На Кралство Нидерландия трябва да се изплати купон върху ценните книжа само ако ING изплати дивиденди върху обикновените акции.
- 5 Втората мярка за помощ се състои в размяна на парични потоци за обезценени активи от портфейл, състоящ се от ценни книжа, обезпечени с предоставени в Съединените щати ипотечни кредити върху жилища със значително намаляла стойност.
- 6 На 22 октомври 2008 г. Кралство Нидерландия уведомява Комисията за първата мярка за помощ и увеличаването на капитала е осъществено на 11 ноември 2008 г.
- 7 На 12 ноември 2008 г. Комисията приема Решение С (2008) 6936 по дело № 528/08 относно държавна помощ, предоставена от Кралство Нидерландия на ING (наричано по-нататък „първоначалното решение“). В това решение тя приема, че в изкупуването от тази държава

членка на ценните книжа на ING има елемент на помощ по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО. При все това Комисията посочва, че тази мярка е съвместима с общия пазар по смисъла на член 87, параграф 3, буква б) ЕО, тъй като е насочена към преодоляване на сериозни затруднения в икономиката на държава членка, резултат от световната икономическа криза. Поради това тя одобрява посочената мярка за срок от шест месеца. Комисията уточнява също, че ако в този шестмесечен период нидерландските власти представят надежден план за реструктуриране в това отношение (наричан по-нататък „план за реструктуриране“), валидността на първоначалното решение ще бъде удължена автоматично до приемането на решение относно този план.

- 8 На 4 март 2009 г. Кралство Нидерландия уведомява Комисията за втората мярка за помощ.
- 9 С писмо от 31 март 2009 г. Комисията уведомява Кралство Нидерландия за решението си да открие предвидената в член 88, параграф 2 ЕО процедура (ОВ С 158, стр. 13) поради съмнения относно съвместимостта на някои аспекти на мярката за обезценените активи със Съобщение на Комисията относно обработването на обезценените активи в банковия сектор на Общността (ОВ С 72, 2009 г., стр. 1). Все пак тази мярка е одобрена за период от шест месеца. В решението за откриване на процедурата се посочва, че нидерландската държава се задължава да включи мярката за спасяване на обезценените активи в плана за реструктуриране, който трябва да представи по силата на първоначалното решение.
- 10 На 12 май 2009 г. Кралство Нидерландия представя на Комисията плана за реструктуриране на ING. След няколко месеца разисквания на 22 октомври 2009 г. тази държава членка представя на Комисията преработения план за реструктуриране, който включва по-конкретно изменение на условията за изплащане на капиталовата вноска, направена от Кралство Нидерландия на 11 ноември 2008 г. (наричана по-нататък „капиталовата вноска“).
- 11 На 18 ноември 2009 г. Комисията приема спорното решение.
- 12 В съображение 34 от спорното решение, което е част от точка 2 от него, озаглавена „Описание на фактите“, Комисията представя изменението на условията за изплащане, както следва:

„В рамките на плана за реструктуриране Нидерландия представи изменение на споразумението за изплащането от ING на ценните книжа от първи ред. В съответствие с изменените условия ING може да изкупи обратно до 50 % от основните ценни книжа от първи ред на емисионната цена (10 EUR) плюс натрупаната [лихва при годишен купон] в размер на 8,5 % (около 253 млн. евро), плюс санкция за предсрочно обратно изкупуване, [ако курсът на акциите на ING надвишава] 10 EUR. Лихвата за предсрочно обратно изкупуване се увеличава с цената на акциите на ING. За целите на изчисляването на премията за предсрочно обратно изкупуване за цената на акциите е определена горна граница от 12,45 EUR. На това ниво санкцията е 13 % годишно. Санкцията за предсрочно обратно изкупуване би могла да е в размер на максимум 705 млн. евро, ако приемем, че 5-те млрд. евро бъдат възстановени 400 дни след датата на емитиране. Освен това наказателната премия има долна граница в размер на 340 млн. евро, което гарантира минимална вътрешна [норма] на възвръщаемост за Нидерландия в размер на 15 %. С други думи, като се отчете фактът, че в обичайния случай ING трябва да заплати премия за обратно изкупуване в размер на 2,5 млрд. евро, това изменение би довело до допълнително предимство за ING в размер на между 1, 79 и 2, 2 млрд. евро в зависимост от пазарната цена на акциите на ING. [...]“.

- 13 След като в съображение 98 от спорното решение отбелязва, че това изменение на условията за изплащане на капиталовата вноска води до „допълнителна помощ в размер на около 2 млрд.“ евро, Комисията все пак приема в съображение 157 от това решение, че тези допълнителни мерки за помощ също следва да бъдат обявени за съвместими с общия пазар в съответствие с член 87, параграф 3, буква б) ЕО.

14 Поради това член 2 от спорното решение гласи следното:

„Помощта за реструктуриране, предоставена от Нидерландия на ING, представлява държавна помощ по смисъла на член 87, параграф 1 от Договора.

Помощта е съвместима с общия пазар, при условие че са спазени ангажиментите, посочени в приложение II.

Премахва се временното ограничение за растежа на счетоводния баланс, определено с [първоначалното] решение [...]“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

15 На 28 януари 2010 г. Кралство Нидерландия и ING подават жалби в секретариата на Общия съд, съответно по дела T-29/10 и T-33/10.

16 С определение на председателя на трети състав на Общия съд от 15 март 2010 г. дела T-29/10 и T-33/10 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

17 С определение от 14 юли 2010 г. Общият съд допуска встъпването на De Nederlandsche Bank NV (наричано по-нататък „DNB“) в подкрепа на исканията на ING.

18 С обжалваното съдебно решение Общият съд уважава трите изложени от Кралство Нидерландия правни основания и първото правно основание, повдигнато от ING. Въз основа на това той отменя член 2, първа и втора алинея от спорното решение и приложение II към него.

19 Като разглежда тези правни основания, Общият съд приема по-конкретно че Комисията не може да се освободи, както тя предлага, от задължението си да разгледа икономическата рационалност на изменението на условията за изплащане с оглед на критерия за частния инвеститор единствено с мотива че капиталовата вноска, предмет на изплащането, сама по себе си представлява държавна помощ.

Фактите след постановяване на обжалваното съдебно решение

20 За да се съобрази с обжалваното съдебно решение, на 11 май 2012 г. Комисията приема решение C(2012) 3150 окончателен — Държавна помощ SA.28855 (N 373/2009) (ex-C/10/2009 и N528/2009) — Нидерландия/ING — Помощ за реструктуриране (наричано по-нататък „новото решение“). В това решение Комисията преразглежда изменението на условията за изплащане на капиталовата вноска в светлината на критерия за частния инвеститор и стига до извода, че частен инвеститор в условията на пазарна икономика не би приел тези нови условия. Тогава Комисията решава, че това изменение представлява държавна помощ, но с оглед на някои поети от Нидерландия ангажименти е съвместимо с вътрешния пазар.

21 С две жалби, подадени до Общия съд на 23 юли 2012 г. (дела T-325/12 и T-332/12), Кралство Нидерландия и ING искат отмяна на новото решение, по-конкретно тъй като Комисията приложила неправилно критерия за частния инвеститор. Междувременно двете страни оттеглят жалбите си и с Определение на Общия съд от 6 декември 2012 г. по дело Нидерландия и ING Groep/Комисия (T-325/12 и T-332/12) тези дела са заличени от регистъра на Общия съд.

22 В резултат на това оттегляне новото решение става окончателно.

Искания на страните

23 С жалбата си Комисията иска от Съда:

- като главно искане, да отмени обжалваното съдебно решение, да отхвърли жалбата, с която се иска частична отмяна на спорното решение, и да осъди Кралство Нидерландия и ING да заплатят съдебните разноски,
- при условията на евентуалност, да върне съединените дела на Общия съд, за да се произнесе по второто и третото правно основание, изложено от ING по дело T-33/10, и да не се произнася по съдебните разноски за двете инстанции, и
- при условията на евентуалност спрямо предходното, да отмени член 2, трета алинея от спорното решение и да осъди Кралство Нидерландия и ING да заплатят съдебните разноски за производството по жалбата.

24 Кралство Нидерландия иска от Съда:

- като главно искане, да отхвърли всички основания на Комисията и да я осъди да заплати съдебните разноски, и
- при условията на евентуалност, ако Съдът уважи едно или повече от изложените от Комисията основания и отмени обжалваното съдебно решение, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане.

25 ING иска от Съда:

- да приеме, че жалбата е недопустима и/или не може да произведе правни последици по посочените въпроси,
- при условията на евентуалност, ако Съдът приеме, че жалбата е допустима и може да произведе правни последици, да я отхвърли изцяло,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски както за производството по обжалване, така и за производството пред Общия съд и
- при условията на евентуалност спрямо предходното, ако Съдът уважи жалбата и отмени изцяло или отчасти обжалваното съдебно решение, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане, без да се произнася по разноските за първоинстанционното производство и за производството по жалбата.

26 DNB иска от Съда да отхвърли първото и четвъртото основание от жалбата на Комисията.

По жалбата

По първото основание, изведено от грешка на Общия съд, изразяваща се в това, че приема, че критерият за частния инвеститор е приложим по отношение на изменението на условията за възстановяване на държавна помощ

Доводи на страните

- 27 Комисията твърди, че прилагането на критерия за частния инвеститор е подходящо по отношение на действията на административните органи само когато те са в положение, сравнимо с това, в което биха могли да се окажат частните оператори. Частен инвеститор обаче никога не би могъл да се окаже в положение, при което да предостави държавна помощ на ING.
- 28 Кралство Нидерландия, ING и DNB считат, че първото основание не е обосновано. Те изтъкват по-конкретно, че въз основа на факта, че капиталовата вноска е мярка за помощ, отпусната от тази държава членка в качеството ѝ на публична власт, Комисията неправилно заключава, че всяко друго действие на Кралство Нидерландия във връзка с тази вноска вече няма да може да се преценява в зависимост от критерия за частния инвеститор.

Съображения на Съда

- 29 В самото начало трябва да се отбележи, че устните състезания пред Общия съд не са във връзка с конкретното прилагане на критерия за частния инвеститор по отношение на изменението на условията за изплащане на капиталовата вноска, а във връзка с приложимостта на този критерий.
- 30 В това отношение е важно да се припомни, че в точка 92 от Решение от 5 юни 2012 г. по дело Комисия/EDF (C-124/10 P) Съдът приема, че от гледна точка на целите, преследвани от член 87, параграф 1 ЕО и от критерия за частния инвеститор, икономическо предимство, дори и предоставено със средства от данъчно естество, трябва да се преценява от гледна точка на критерия за частния инвеститор, ако в резултат на обща преценка се окаже, че съответната държава членка въпреки използването на такива способности, попадащи в обхвата на публичната власт, е предоставила посоченото предимство в качеството си на акционер в предприятието, на което е собственик.
- 31 От това следва, че приложимостта на критерия за частния инвеститор спрямо намеса на публичната власт не зависи от формата, използвана за предоставянето на предимството, а от квалификацията на тази намеса като решение, взето от акционер в съответното предприятие.
- 32 Освен това този критерий е сред елементите, които Комисията е длъжна да вземе предвид, за да установи съществуването на такава помощ, и следователно не е изключение, което се прилага само по искане на държава членка, когато се установи, че съставомерните елементи на понятието за държавна помощ, несъвместима с общия пазар, съдържащо се в член 87, параграф 1 ЕО, са налице (вж. Решение по дело Комисия/EDF посочено по-горе, точка 103).
- 33 Следователно, когато е видно, че критерият за частния инвеститор може да бъде приложим, задача на Комисията е да поиска от съответната държава членка да ѝ предостави всички относими данни, които ще ѝ позволят да провери дали условията за приложимост и за прилагане на този критерий са изпълнени (вж. Решение по дело Комисия/EDF, посочено по-горе, точка 104).

- 34 Прилагането на тази съдебна практика не би могло да се изключи само поради факта че в случая става въпрос за приложимостта на критерия за частния инвеститор по отношение на изменение на условията за обратно изкупуване на ценни книжа, придобити с държавна помощ.
- 35 Наистина, както подчертава генералният адвокат в точка 41 от заключението си, всеки притежател на ценни книжа на каквато и да е стойност и от каквото и да е естество може да поиска или да се споразумее да предоговори условията за обратното им изкупуване. Следователно има смисъл да се сравнят поведението на държавата във връзка с това и поведението на хипотетичен частен инвеститор в сходно положение.
- 36 Определящ при това сравнение е въпросът дали изменението на условията за изплащане на капиталовата вноска отговаря на критерий за икономическа рационалност, по такъв начин, че частен инвеститор също би могъл да е в състояние да приеме такова изменение, именно като увеличи перспективите да получи обратно тази вноска.
- 37 При тези условия Общият съд не допуска грешка при прилагане на правото, като приема в точка 99 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е могла да се освободи задължението си да разгледа икономическата рационалност на изменението на условията за изплащане с оглед на критерия за частния инвеститор единствено с мотива че още капиталовата вноска, предмет на изплащането, сама по себе си представлява държавна помощ. Следователно той с основание приема, че едва след подобен анализ Комисията може да направи извода дали е налице допълнително предимство по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО.
- 38 От това следва, че първото основание трябва да се отхвърли като неоснователно.

По второто основание, изведено от неправилната преценка на Общия съд на пропуснатата от държавата членка полза в резултат на изменените условия за изплащане

Доводи на страните

- 39 Според Комисията Общият съд допуска грешка при прилагане на правото, като заключава, че дори да се приеме, че Комисията е могла да направи извода, че поради изменението на условията за изплащане за Кралство Нидерландия има пропуснати ползи, тя не е определила правилно размера на пропуснатите ползи, които твърди, че са налице, тъй като не е взела предвид изплащането на купон, отчитащ натрупаните лихви, станало задължително и безусловно според изменените условия.
- 40 Кралство Нидерландия и ING смятат, че това е въпрос, по който е необходима фактическа преценка и не може да бъде разгледан в производство по жалба.

Съображения на Съда

- 41 С второто си основание Комисията по същество оспорва анализа де факто, който Общият съд прави в точки 126—142 от обжалваното съдебно решение по въпроса за изменение на условията за изплащане на капиталовата вноска.
- 42 В точка 135 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че изплащането на купон, който отчита натрупаните до момента на предсрочното изплащане лихви, след изменението на условията за изплащане вече няма да зависи, както е зависело според първоначалните условия, от изплащането на дивиденди на притежателите на обикновени акции.

- 43 Обратно, Комисията изтъква, че още според първоначалните условия за изплащане ING е трябвало да плаща на Кралство Нидерландия натрупаната лихва при изплащане на капиталовата вноска.
- 44 Както отбелязва генералният адвокат в точка 47 от заключението си, въпросът дали изменените условия за изплащане са описани правилно в преработения план за реструктуриране, както и в каква степен е могло те да се различават от първоначалните условия, не е от компетентността на Съда в производство по обжалване.
- 45 Наистина, по силата на член 256, параграф 1 ЕО и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването се ограничава само до правни въпроси. Затова единствено Общият съд е компетентен да установява и преценява относимите факти, както и да преценява доказателствата. Следователно преценката на тези факти и на тези доказателства, освен в случай на тяхното изопачаване, не представлява правен въпрос, който в това си качество да подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване.
- 46 Тъй като Комисията не изтъква никакво изопачаване, от това следва, че второто основание трябва да се отхвърли като недопустимо.

По третото основание, изведено от грешка на Общия съд, допусната поради това, че той нямал право да отмени изцяло член 2, първа алинея от спорното решение

Доводи на страните

- 47 Комисията изтъква, че дори да е сбъркала, като е приела, че изменените условия за изплащане представляват държавна помощ или като е оценила размера на помощта по начина, по който тя го е направила, Общият съд нямал право да отмени изцяло член 2, първа алинея от спорното решение.
- 48 Наистина, като се вземе предвид, от една страна, че Общият съд признава липсата в помощта за реструктуриране, посочена в член 2, първа алинея от спорното решение, на разграничение между отделните елементи на тази помощ, и от друга страна, че квалифицирането като държавна помощ на капиталовата вноска и на мярката за обезценените активи, описани в това решение, не се оспорва от Общия съд, Комисията смята, че той е нарушил принципа на пропорционалност, като е отменил изцяло член 2, първа алинея.
- 49 Комисията твърди също, че във всеки случай Общият съд не е могъл да отмени изцяло член 2, първа алинея от спорното решение, тъй като в тази разпоредба имало само потвърждаващи актове.
- 50 Кралство Нидерландия и ING смятат, че Общият съд не е могъл да постъпи по друг начин, освен да отмени изцяло член 2, първа алинея от спорното решение, тъй като в тази разпоредба само се посочвала с общи изрази „помощта за реструктуриране“, част от която била помощта, за която се твърдяло, че се получава в резултат на изменението на условията за изплащане. Всъщност Общият съд приел, че преценката на това изменение не може да се отдели от другите части на акта.

Съображения на Съда

- 51 За произнасянето по основателността на това основание следва да се провери дали Общият съд е преценил правилно възможните последици за разпоредителната част на спорното решение, особено за член 2, първа алинея от него, от грешката, която според него опорочавала това решение, доколкото в него се приема, че изменението на условията за изплащане на капиталовата вноска представляват допълнителна помощ.
- 52 Според член 2, първа алинея от спорното решение „помощта за реструктуриране, предоставена от Нидерландия на ING, представлява държавна помощ [...]“.
- 53 Въз основа на дадените от Комисията отговори на писмените въпроси на Общия съд той приема, че посочената в спорното решение помощ от 17 милиарда евро е разпределена по следния начин: първо, 10 милиарда евро за помощта за капиталовата вноска, второ, около 2 милиарда евро за помощта във връзка с изменението на условията за изплащане, и трето, 5 милиарда евро за помощта, свързана с мярката за обезценените активи.
- 54 Следователно в точка 152 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно приема, че допълнителната помощ, т.е. помощта, която съответства на изменението на условията за изплащане, е съставен елемент на „помощта за реструктуриране“, посочена в член 2, първа алинея от разпоредителната част на спорното решение, в която не се прави разграничение между отделните елементи на тази помощ.
- 55 Въз основа на това в точка 153 от обжалваното съдебно решение Общият съд прави извода, че като се вземат предвид грешките, които опорочават направената в спорното решение квалификация като допълнителна помощ, член 2, първа алинея от това решение трябва да се отмени изцяло, тъй като той се основава на констатацията, че изменението на условията за изплащане представлява допълнителна помощ от около 2 милиарда евро.
- 56 По същество Комисията упреква Общия съд за това, че не се е ограничил до частична отмяна на член 2, първа алинея от спорното решение. Според нея такава отмяна наистина била възможна, тъй като преценката на мярката за помощ, свързана с изменението на условията за изплащане, могла да се отдели от преценката на другите елементи, формиращи помощта за реструктуриране.
- 57 Важно е във връзка с това да се припомни, че според постоянната съдебна практика частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, чиято отмяна се иска, може да бъде отделена от останалата част на акта. Това условие за наличие на възможност за отделяне не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност (Решение 24 май 2005 г. по дело Франция/Парламент и Съвет, C-244/03, Recueil, стр. I-4021, точки 12 и 13 и Решение от 6 декември 2012 г. по дело Комисия/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, точка 38).
- 58 В случая обаче частичната отмяна на член 2, първа алинея от спорното решение би довела до изменение на неговата същност, тъй като не е възможно да се определи точният размер на допълнителната помощ.
- 59 Наистина в съображение 34 от спорното решение Комисията приема, че изменението на условията за изплащане на капиталовата вноска представлявало допълнително предимство за ING в размер на между 1,7 млрд. и 2,2 млрд. EUR в зависимост от пазарната цена на акциите на ING.
- 60 Обратно, от своя страна Общият съд приема в точка 140 от обжалваното съдебно решение, че дори да се предположи, че осъщественото от Комисията квалифициране като допълнителна помощ е правилно, „пропуснатите ползи“ за нидерландската държава в резултат на изменението

на условията за изплащане могат да се равняват не на сума от около 2 милиарда евро, а на сума, която задължително е по-малка, пропорционално на размера на натрупаните към момента на изплащането лихви.

- 61 Въз основа на общия размер от 17 милиарда евро Комисията обаче стига до извода, че помощта за реструктурирането на ING представлява 5 % от RWA (претеглените спрямо риска активи) на ING. Освен това именно като използва този праг от 5 % от RWA като показател за мащабите на помощта, Комисията приема в съображение 141 от спорното решение, че ING е получило „значителна по размер помощ“.
- 62 В точки 154 и 156 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че по този начин допълнителната помощ е неразделна част от преценката на Комисията, когато се произнася по съвместимостта на тази последна помощ с общия пазар, и по-конкретно при определянето на равнището на ангажиментите, необходими за да може помощта да се обяви за съвместима.
- 63 Във връзка с предходната констатация в точка 158 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че от спорното решение става ясно, че Комисията е разгледала въпроса за обхвата на компенсаторните мерки с оглед на последиците от помощта за реструктурирането, съставена от помощта, свързана с капиталовата вноска, помощта, свързана с изменението на условията за изплащане, и помощта, свързана с мярката за обезценените активи, тоест с оглед на помощ с общ размер от 17 милиарда евро.
- 64 Следователно Общият съд с основание приема, че не е възможно допълнителната помощ да се отдели от разпоредителната част и от подкрепящите я мотиви.
- 65 Впрочем Комисията твърди, че не могло член 2, първа алинея от спорното решение да се отмени, тъй като тази разпоредба била само акт, потвърждаващ първоначалното решение.
- 66 Във връзка с това от първоначалното решение се установява, че Комисията одобрила „изкупуването от нидерландската държава на ценни книжа на ING като спешна мярка с оглед на икономическата криза за срок от шест месеца“. След изтичането на този срок мярката трябвало да се преразгледа.
- 67 Следователно тази мярка била временна, оправдана от извънредни обстоятелства и валидността ѝ зависела от представянето от нидерландските власти на дългосрочен план за жизнеспособността на ING. Ако бѐдел представен такъв план, тази мярка щяла да бѐде автоматично продължена, докато Комисията вземела решение относно този план.
- 68 Впрочем предмет на първоначалното решение била само мярката за помощ, представляваща капиталова инжекция от 10 милиарда евро, и изобщо не се споменавали другите мерки относно допълнителната помощ и обезценените активи.
- 69 Макар да е вярно, че според практиката на Съда изцяло потвърждаващ акт не може да бѐде предмет на жалба за отмяна (вж. по-конкретно Решение от 9 декември 2004 г. по дело Комисия/Greencore, C-123/03 P, Recueil, стр. I-11647, точка 39), вярно е и това, че Съдът приема също, че даден акт потвърждава изцяло съществуващ акт, когато не съдържа никакъв нов елемент в сравнение с него (вж. Решение от 10 декември 1980 г. по дело Grasselli/Комисия, 23/80, Recueil, стр. 3709, точка 18 и Решение от 14 септември 2006 г. по дело Комисия/ Fernández Gómez, C-417/05 P, Recueil, стр. I-8481, точка 46).
- 70 В спорното решение обаче, като се одобрява цялата помощ за реструктуриране на ING, която включва три мерки за помощ на обща стойност, възлизаща на 17 милиарда евро, не се потвърждава само това, което е одобрено в първоначалното решение.

- 71 Наистина, предварителен преглед на мярка за помощ, осъществен в извънредна ситуация на световна икономическа криза, която налага приемането на спешни мерки, не може да бъде подчинен на същите критерии като тези, от които трябва да се ръководи окончателно решение относно съвместимостта с вътрешния пазар на три мерки на значително по-висока стойност.
- 72 Следователно в спорното решение има няколко нови елемента в сравнение с първоначалното решение, които не позволяват то да се определи като „потвърждаващ акт“.
- 73 С оглед на всички посочени по-горе съображения третото основание трябва да бъде отхвърлено като необосновано.

По четвъртото основание, изведено от грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, приемайки, че член 2, втора алинея от спорното решение е незаконосъобразен, тъй като Комисията неправилно квалифицирала като „държавна помощ“ изменените условия за изплащане

Доводи на страните

- 74 Комисията упреква Общия съд за това, че въз основа на констатирана грешка, опорочаваща преценката ѝ на допълнителната помощ, стигнал до извода за наличие на отражение върху необходимите ангажименти, за да може помощта за реструктуриране да се обяви за съвместима с общия пазар. Следователно Общият съд допуснал грешка, като приел, че тъй като помощта, свързана с изменените условия за изплащане, била надценена, могло предложените от нидерландското правителство ангажименти да превишават необходимия минимум, който прави помощта в полза на ING съвместима с общия пазар.
- 75 Във връзка с това Комисията поддържа, че тя няма право да не приеме поети от държава членка във връзка с нотифицирана мярка ангажименти, тъй като те надхвърлят това, което е необходимо, за да стане помощта съвместима с общия пазар. Според Комисията, щом като предложените от Кралство Нидерландия ангажименти били достатъчни, за да направят съвместими капиталовата вноска, мярката във връзка с обезценените активи и изменението на условията за изплащане, взети заедно, следователно те били достатъчни да направят съвместими две от тези мерки.
- 76 Кралство Нидерландия и ING, подкрепяни във връзка с това от DNB, припомнят, че те са предложили въпросните ангажименти, тъй като Комисията дала да се разбере, че няма да приеме благоприятно решение, ако не бѐдели предложени тези минимални компенсаторни мерки. Поради това Комисията не могла да твърди, че не носела отговорност за тези ангажименти.

Съображения на Съда

- 77 Следва веднага да се отбележи, както сочи генералният адвокат в точка 64 от заключението си, че от направеното от Общия съд в точки 9—37 от обжалваното съдебно решение представяне на административната процедура, довела до приемането на спорното решение, се установява, че Комисията многократно е излагала мерките, които смятала за необходими, и същевременно обяснявала, че планът за реструктуриране няма да бѐде одобрен без тях.

- 78 Наистина, в точка 14 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че по време на проведена на 24 април 2009 г. среща между Комисията, Кралство Нидерландия, ING и DNB, Комисията посочва, че разглежданите мерки за помощ „нямало да бъдат одобрени“, ако ING не било склонно „да предприеме съществени мерки по реструктуриране, за да възстанови жизнеспособността си и да смекчи причинените нарушения на конкуренцията“.
- 79 В точка 29 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва също, че на 12 октомври 2009 г. ING представя на Комисията друг план за реструктуриране, в който няколкократно се прави позоваване на предложенията на комисаря по конкуренцията, направени в електронното писмо от 6 октомври 2009 г. По-конкретно в този план се предвиждали различни прехвърляния, водещи до намаляване на баланса на ING с 45 %, тоест почти три пъти спрямо предложението в представения на 12 май 2009 г. план за реструктуриране, пълна забрана за придобиване и поемане на ангажименти за спазване на определено поведение като изискванията от Комисията“.
- 80 От тази фактическа преценка, обратно на поддържаното от Комисията, се установява, че изброените в приложение II към спорното решение ангажименти не били резултат само от едностранни предложения на Кралство Нидерландия и на ING, към които Комисията нямала никакво отношение. Общият съд приема, че напротив, източник на тези ангажименти до голяма степен били изискванията, които Комисията наложила на Кралство Нидерландия и на ING по време на административната процедура.
- 81 При това положение поддържаната от Комисията в подкрепа на настоящото основание теза, че тя не била в състояние да влияе на предложените от Кралство Нидерландия и ING ангажименти, противоречи на фактическите изводи на Общия съд.
- 82 Анализът на това основание по същество предполага нова преценка на фактите, предмет на спора. Като се има предвид обаче, че Комисията не се позовава на тяхното изопачаване и по съображенията, припомнени в точка 45 от настоящото решение, Съдът не е компетентен да направи такава преценка в производство по жалба.
- 83 Следователно четвъртото основание трябва да се отхвърли като недопустимо.

По нетото основание, изведено от нарушение от страна на Общия съд на принципа ne ultra petita

Доводи на страните

- 84 Комисията изтъква, че в отправените до Общия съд от Кралство Нидерландия и ING жалби, съответно по дела T-29/10 и T-33/10, няма искане за отмяна на член 2, втора алинея от спорното решение, нито на приложението към него. Като отменил тези разпоредби, Общият съд неправомерно разширил предмета на подадената до него жалба и в резултат на това се произнесъл ultra petita.
- 85 Кралство Нидерландия и ING оспорват това заключение.

Съображения на Съда

- 86 Следва веднага да се отбележи, че с първото правно основание по дело T-33/10 ING иска от Общия съд да отмени спорното решение в частта, в която в него се приема, че „изменението на споразумението СТ1 представлява (допълнителна) държавна помощ“.

- 87 От жалбата за отмяна, която ING подава до Общия съд, се установява, че „споразумението СТ1“ отговаряло на сключеното между ING и Кралство Нидерландия споразумение за 10 милиарда евро капиталова инжекция СТ1 (Core Tier 1), от една страна, а от друга страна, изменението на това споразумение се състояло в изменение на условията за изплащане на капиталовата вноска.
- 88 От това следва, че с първото си правно основание ING иска от Общия съд да отмени спорното решение в частта, в която в него се приема, че това изменение представлява допълнителна помощ. Следователно това искане не е насочено срещу конкретен член или алинея от разпоредителната част на спорното решение.
- 89 Освен това в точка 147 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че „с първото си искане ING по същество иска отмяната на член 2, първа алинея от [спорното] решение и на член 2, втора алинея от това решение, както и на приложение II към него, тъй като Комисията възприема изменението на условията за изплащане като допълнителна помощ в размер на 2 милиарда евро“.
- 90 С оглед на изложеното по-горе следва да се приеме, че повдигнатото от Комисията основание, изведено от обстоятелството, че като отменил член 2, втора алинея от спорното решение и приложение II към него, Общият съд се е произнесъл *ultra petita*, не може да се уважи.
- 91 При това положение петото основание следва да се отхвърли като неоснователно.

По шестото основание, изведено при условията на евентуалност от факта, че ако Общият съд имал основание да отмени член 2, първа и втора алинея от спорното решение, той трябвало да отмени и третата алинея

Доводи на страните

- 92 Комисията отбелязва, че в съображение 30 от първоначалното решение бил записан поет от Кралство Нидерландия и от ING ангажимент ING да ограничи растежа на счетоводния си баланс, за да ограничи нарушаването на конкуренцията, причинено от капиталовата вноска. Въпреки това с оглед на ангажиментите, на които се основава изводът за съвместимост на помощта с вътрешния пазар, възприет в спорното решение, Комисията решава в член 2, трета алинея от това решение да премахне временното ограничение за нарастване на баланса на ING.
- 93 Според Комисията, ако Общият съд правилно е отменил анализа и ангажиментите, на които се основавал член 2, втора алинея от спорното решение и приложение II към него, това неизбежно имало за последица, че ING не е трябвало да бъде освободено от ограниченията за растежа на счетоводния баланс, които са му били наложени преди приемането на това решение. Наистина, изводът за съвместимост на помощта с вътрешния пазар в светлината на подробно описаните в приложение II към спорното решение ангажименти и отмяната на ограниченията за растеж на баланса образували едно неделимо цяло.
- 94 Кралство Нидерландия изтъква, че въпросът дали отмяната на член 2, първа и втора алинея от спорното решение трябва да доведе и до отмяна на третата алинея от член 2, предполага преценка по същество, която Общият съд не е могъл да направи, тъй като това не е било поискано от него. Според Кралство Нидерландия Съдът не може да направи тази преценка в производство по жалба, тъй като става въпрос за фактическа преценка.
- 95 ING смята, че това основание е явно недопустимо, тъй като Комисията никога не е правила искане в този смисъл пред Общия съд и следователно тя не може да го направи сега.

Съображения на Съда

- 96 С това основание Комисията по същество упреква Общия съд за това, че не е повдигнал служебно основание относно отмяната на член 2, трета алинея от спорното решение след отмяната на първата и втората алинея от този член.
- 97 Във връзка с това следва да се отбележи, че доколкото не може да се счита, че повдигнатият от Комисията въпрос е свързан с абсолютна процесуална предпоставка, Общият съд не е могъл да го разгледа служебно, без да се произнесе *ultra petita* (вж. в този смисъл Решение от 1 юни 2006 г. по дело P & O European Ferries (Vizcaya) и Diputación Foral de Vizcaya/Комисия, C-442/03 P и C-471/03 P, Recueil, стр. I-4845, точка 45 и Решение от 10 декември 2013 г. по дело Комисия/Ирландия и др., C-272/12 P, точка 28).
- 98 Поради това шестото основание трябва да се отхвърли като недопустимо.
- 99 Тъй като нито едно от трите основания, изложени от Комисията в подкрепа на жалбата ѝ, не може да бъде уважено, жалбата следва да се отхвърли изцяло.

По съдебните разноски

- 100 По силата на член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 101 Тъй като Комисията е загубила делото и Кралство Нидерландия и ING са поискали тя да бъде осъдена, следва тя да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 102 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим също и към производството по обжалване по силата на посочения член 184, параграф 1 от него, следва да се постанови DNB да понесе собствените си съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.**
- 3) De Nederlandsche Bank NV понася собствените си съдебни разноски.**

Подписи