



Сборник съдебна практика

Дело Т-510/17

Antonio Del Valle Ruiz и др.

срещу

Европейска комисия

и

Единен съвет за реструктуриране (ЕСП)

Решение на Общия съд (трети разширен състав) от 1 юни 2022 година

„Икономически и паричен съюз — Банков съюз — Единен механизъм за реструктуриране на кредитни институции и на някои инвестиционни посредници (ЕМП) — Процедура за реструктуриране, приложима в случай на субект, който е проблемен или има вероятност да стане проблемен — Приемане от ЕСП на схема за реструктуриране на Banco Popular Español — Право на изслушване — Делегиране на правомощия — Право на собственост — Задължение за мотивиране — Членове 18 и 20 и член 21, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 806/2014“

1. *Основни права — Харта на основните права на Европейския съюз — Право на добра администрация — Право на изслушване — Обхват — Неизслушване в рамките на процедура за реструктуриране на акционерите и кредиторите на субект, спрямо който е предприето действие по реструктуриране — Допустимост (член 41, параграф 2, буква а) и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз; член 14, параграф 2 и член 18 от Регламент № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 121, 130, 147, 165, 174, 175, 422, 429 и 437)

2. *Институции на Европейския съюз — Упражняване на правомощия — Делегиране — Предоставяне на правомощия на Комисията да одобрява приета от Единния съвет за реструктуриране (ЕСП) схема за реструктуриране — Липса на делегиране на самостоятелни правомощия на ЕСП (Регламент № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 218 и 219)

3. *Икономическа и парична политика — Икономическа политика — Единен механизъм за реструктуриране на кредитни институции и някои инвестиционни посредници — Приемане на схема за реструктуриране — Оценки на кредитна институция, извършени с оглед на приемането на посочената схема — Допустимост (член 20 от Регламент № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 283 и 302)

4. *Икономическа и парична политика — Икономическа политика — Единен механизъм за реструктуриране на кредитни институции и някои инвестиционни посредници — Приемане на схема за реструктуриране — Условия — Кредитна институция, която е проблемна или има вероятност да стане проблемна — Неплатежоспособност на посочената институция — Липса на последици (член 18, параграф 1, буква а) и параграф 4, буква в) от Регламент № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 333 и 335)

5. *Основни права — Харта на основните права на Европейския съюз — Право на добра администрация — Право на всяко лице да получи достъп до документите, които се отнасят до него — Обхват — Непредоставяне от Единния съвет за реструктуриране (ЕСП) на доклада за оценка в хода на административното производство, в което е приета схемата за реструктуриране — Допустимост (член 41, параграф 2, буква б) и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз; член 90, параграф 4 от Регламент № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 467)

6. *Основни права — Харта на основните права на Европейския съюз — Право на собственост — Обхват — Кредитна институция, която е проблемна или има вероятност да стане проблемна — Схема за реструктуриране, в която се предвижда обезценяване и преобразуване на капиталовите инструменти на посочената институция — Допустимост (член 17, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз; Регламент № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 495, 502, 513, 522 и 540)

Резюме

Жалбите за отмяна на схемата за реструктуриране на Banco Popular и/или на решението на Комисията за одобряването ѝ са отхвърлени в тяхната цялост

Banco Popular Español, SA (наричана по-нататък „Banco Popular“) е испанска кредитна институция, над която Европейската централна банка (ЕЦБ) е осъществявала пряк пруденциален надзор. На 7 юни 2017 г. Единният съвет за реструктуриране (ЕСП) приема решение относно схема за реструктуриране на Banco Popular¹ (наричана по-нататък „схемата за реструктуриране“). На същата дата Европейската комисия приема Решение 2017/1246², с което одобрява тази схема за реструктуриране.

¹ Решение SRB/EES/2017/08 на изпълнителната сесия на ЕСП от 7 юни 2017 година за приемане на схема за реструктуриране на Banco Popular Español, SA.

² Решение (ЕС) 2017/1246 на Комисията от 7 юни 2017 година за одобряване на схемата за реструктуриране на Banco Popular Español S.A. (ОВ L 178, 2017 г., стр. 15).

Преди приемането на схемата за реструктуриране се извършва оценка на Banco Popular, която включва два доклада, приложени към схемата за реструктуриране, а именно първа оценка (наричана по-нататък „оценка 1“) от 5 юни 2017 г., изготвена от ЕСП, и втора оценка (наричана по-нататък „оценка 2“) от 6 юни 2017 г., изготвена от независим експерт. Оценка 2 има по-специално за цел да се оценят активите и задълженията на Banco Popular и да се предоставят данните, позволяващи да се вземе решението относно акциите и инструментите на собственост, които следва да бъдат прехвърлени, и тези, позволяващи на ЕСП да определи търговските условия за целите на инструмента за продажба на стопанска дейност. Отново на 6 юни 2017 г. ЕЦБ, след консултация с ЕСП, извършва оценка дали Banco Popular е проблемна или има вероятност да стане проблемна³, като приема, че предвид проблемите на Banco Popular с ликвидността тази кредитна институция вероятно няма да може в близко бъдеще да плати дълговете си или други задължения на техния падеж⁴. На същия ден управителният съвет на Banco Popular уведомява ЕЦБ, че е стигнал до извода, че има вероятност кредитната институция да стане проблемна.

В схемата за реструктуриране ЕСП приема, че Banco Popular отговаря на условията за предприемане на действие по реструктуриране⁵, а именно че е проблемна или има вероятност да стане проблемна, че няма алтернативни мерки за предотвратяване в разумен срок на неизпълнението на задълженията от нейна страна и че е необходимо в обществен интерес да се предприеме действие по реструктуриране под формата на инструмент за продажба на стопанска дейност⁶. ЕСП упражнява правомощието си за обезценяване и преобразуване на капиталовите инструменти на Banco Popular⁷ и разпорежда, че произтичащите от това нови акции трябва да бъдат прехвърлени на Banco Santander на цена от едно евро.

Делата по жалбите са избрани за „пилотни“ измежду производствата по стотина жалби и искове на физически и юридически лица, притежаващи капиталови инструменти на Banco Popular преди реструктурирането. Производствата са по жалби за отмяна на схемата за реструктуриране и/или Решение 2017/1246, както и по искове за обезщетения за вреди.

С петте решения, постановени от трети разширен състав, Общият съд отхвърля жалбите на жалбоподателите в тяхната цялост. Настоящите дела дават за пръв път повод на Общия съд да се произнесе по законосъобразността на прието от ЕСП решение относно схема за реструктуриране.

³ Съгласно член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 година за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 225, 2014 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламентът за ЕМП“). Член 18 от този регламент урежда процедурата за реструктуриране.

⁴ Съгласно член 18, параграф 1, буква а) и параграф 4, буква в) от Регламента за ЕМП.

⁵ Съгласно член 18, параграф 1 от Регламента за ЕМП.

⁶ Съгласно член 24, параграф 1, буква а) от Регламента за ЕМП.

⁷ Съгласно член 21 от Регламента за ЕМП.

Съображения на Общия съд

На първо място, Общият съд подчертава, че приетата от ЕСП схема за реструктуриране подлежи на обжалване, без да се изисква едновременно с това да се обжалва и решението на Комисията за одобряване на схемата, тоест след като е одобрена от Комисията, такава схема поражда правни последици и е акт, срещу който може да бъде подадена самостоятелна жалба за отмяна.

На второ място, що се отнася до обхвата на упражнявания от него контрол, Общият съд смята, че тъй като решенията, които ЕСП приема в рамките на процедура за реструктуриране, се основават на изключително сложни икономически и технически преценки, той осъществява ограничен контрол. Общият съд обаче приема, че дори при сложни преценки като извършените от ЕСП в случая съдът на Съюза трябва да провери не само истинността на посочените доказателства, тяхната достоверност и непротиворечивост, но също и дали тези доказателства съдържат всички релевантни данни, които следва да бъдат взети предвид, за да се прецени дадена сложна ситуация, и дали могат да подкрепят направените въз основа на тях изводи.

На трето място, Общият съд разглежда доводите на жалбоподателите в светлината на Хартата на основните права на Европейския съюз.

Първо, Общият съд приема, че макар да не може да се изключи възможността акционерите и кредиторите на субект, за който е предприето действие по реструктуриране, да се позовават на правото да бъдат изслушани в процедурата за реструктуриране, за упражняването на това право може да бъдат предвидени ограничения. В това отношение Общият съд уточнява, че процедурата за реструктуриране на Banco Popular преследва цел от общ интерес — а именно целта да се гарантира стабилността на финансовите пазари — която може да обоснове ограничение на правото на изслушване. Съответно в процедурата за реструктуриране на Banco Popular липсата на разпоредба, която да предвижда изслушване на акционерите и кредиторите на съответния субект, и липсата на изслушване на жалбоподателите представляват ограничение на правото на изслушване, което е обосновано и необходимо с оглед на цел от общ интерес и спазва принципа на пропорционалност. Всъщност такова изслушване би застрашило постигането на целите за защита на стабилността на финансовите пазари и за осигуряване на непрекъснатост на критичните функции на субекта, както и изискванията за бързина и ефективност на процедурата за реструктуриране.

Второ, във връзка с правото на собственост Общият съд припомня по-специално, че Banco Popular е била проблемна или е имало вероятност да стане проблемна и че не е имало алтернативни мерки, които да предотвратят това положение. Следователно решението за обезценяване и преобразуване на капиталовите инструменти на Banco Popular в схемата за реструктуриране не е непропорционална и нетърпима намеса, накърняваща самата същност на правото на собственост на жалбоподателите, а трябва да се разглежда в смисъл, че установява обосновано и пропорционално ограничение на правото им на собственост.

Трето, във връзка с правото на достъп до преписката Общият съд подчертава, че фактът, че в административното производство, в което е приета схемата за реструктуриране, от една страна, ЕСП не е предоставил оценка 2 и от друга, ЕСП и Комисията не са предоставили документите, на които са се основали, не съставлява нарушение на посоченото право.

Всъщност някои сведения, с които ЕСП е разполагал, съдържащи се в схемата за реструктуриране, в оценка 2 и в документите, на които той се е основал, са професионална тайна и са поверителни. Поради това Общият съд смята, че след приемането на схемата за реструктуриране жалбоподателите не разполагат с право да получат цялата преписка, на която ЕСП се е основал.

На четвърто място, Общият съд отхвърля твърденията по основаниято, свързано с възражение за незаконосъобразност, поради това че релевантните разпоредби на Регламента за ЕМП⁸ нарушавали принципите относно делегирането на правомощия, като подчертава, че е необходимо институция на Съюза, а именно Комисията или Съветът, да одобри схемата за реструктуриране в аспектите ѝ, във връзка с които има свобода на преценка, за да може схемата да породи правни последици. Съответно законодателят на Съюза възлага на институция правната и политическата отговорност да определя политиката на Съюза в областта на реструктурирането, с което избягва „същинско изместване на отговорността“⁹, без да делегира самостоятелни правомощия на ЕСП.

На пето място, във връзка с оценки 1 и 2 Общият съд посочва, че поради неотложния характер на обстоятелствата ЕСП е можел да се основе на оценка 2, за да приеме схемата за реструктуриране. Въсъщност предвид времевите ограничения и наличната информация известна несигурност и приблизителност са присъщи на всяка временна оценка и изразените от извършилия тази оценка експерт резерви не означават, че тя не е „справедлива, консервативна и реалистична“¹⁰. Освен това Общият съд отбелязва, че оценка 1, с която се цели да се определи дали Вансо Popular е проблемна или има вероятност да стане проблемна, за да се установи дали са изпълнени условията за започване на процедура за реструктуриране или за обезценяване и преобразуване на капиталовите инструменти, престава да е актуална след оценката на ЕЦБ от 6 юни 2017 г. за това дали Вансо Popular е проблемна или има вероятност да стане проблемна.

На шесто място, Общият съд смята, че ЕСП и Комисията не са допуснали явна грешка в преценката, като са приели, че са изпълнени условията по член 18, параграф 1 от Регламента за ЕМП за предприемане на действие по реструктуриране.

Първо, Общият съд констатира, че неплатежоспособността на субекта не е условие, за да се заключи, че той е проблемен или има вероятност да стане проблемен, и следователно не е условие за приемането на схема за реструктуриране. Въсъщност фактът, че даден субект е счетоводно платежоспособен, не означава, че разполага с достатъчно ликвидни средства, а именно капиталови наличности, за да плати дълговете или другите си задължения, когато същите станат изискуеми. Поради това Общият съд счита, че ЕСП и Комисията не са допуснали явна грешка в преценката, като са приели, че Вансо Popular е проблемна или има вероятност да стане проблемна. Освен това той отбелязва, че схемата за реструктуриране е валидно приета независимо от причините, по които Вансо Popular е била проблемна или е имало вероятност да стане проблемна.

⁸ Членове 18, 21, 22 и 24 от Регламента за ЕМП.

⁹ По смисъла на решение от 13 юни 1958 г., *Megeon*/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7).

¹⁰ Съгласно член 20, параграф 1 от Регламента за ЕМП.

Второ, Общият съд смята, че жалбоподателите не са доказали наличието на алтернативни спрямо реструктурирането мерки и че ЕСП и Комисията не са допуснали явна грешка в преценката, като са приели, че няма реална вероятност други мерки от страна на частния сектор или действия на надзорните органи да предотвратят в разумен срок неизпълнението на задължения от страна на Banco Popular.

Трето, Общият съд отбелязва, че ЕСП и Комисията не са допуснали явна грешка в преценката, като са приели, че действието по реструктуриране е необходимо и пропорционално с оглед на преследваните цели от общ интерес.

На седмо място, Общият съд отхвърля твърденията по основаниято, свързано с това, че Комисията не е проверила схемата за реструктуриране, преди да я одобри, като подчертава, че Комисията посочва представител, който има право да участва в заседанията на изпълнителните и пленарните сесии на ЕСП в качеството си на постоянен наблюдател, и че представителят ѝ има право да участва в разискванията и има достъп до всички документи. Съответно чрез присъствието на няколко заседания на ЕСП Комисията е участвала в различните фази, предшествващи приемането на схемата за реструктуриране, запознала се е с предварителните проекти на тази схема и се е включила в изготвянето им.

На осмо място, Общият съд отхвърля твърденията по основаниято, свързано с нарушение на задължението за мотивиране в тежест на Комисията. Той подчертава, че когато одобрява схемата за реструктуриране в Решение 2017/1246, тя е можела, за да обоснове приемането на това решение, да изложи само мотиви за съгласието си със съдържанието на схемата за реструктуриране и с посочените от ЕСП мотиви.

На девето място, Общият съд отхвърля доводите относно нередовността на процедурата по продажба. Той потвърждава по-специално законосъобразността на решението на ЕСП да поиска от националния орган за реструктуриране да осъществи контакт само с институциите, участвали в процедурата за частна продажба на Banco Popular. Този орган има право да установи връзка с конкретни потенциални купувачи¹¹.

На десето и последно място, в случая Общият съд изключва извъндоговорната отговорност на ЕСП и на Комисията. В това отношение отбелязва, че жалбоподателите не са доказали наличието на неправомерно поведение на ЕСП или Комисията. Всъщност не е доказано никакво разкриване от ЕСП или от Комисията на поверителна информация относно прилагането на процедура за реструктуриране на Banco Popular и следователно не е констатирано никакво нарушение от тяхна страна на принципа на поверителност или на задължението за опазване на професионалната тайна.

Освен това жалбоподателите не са доказали наличието на причинно-следствена връзка между нарушенията от страна на ЕСП и Комисията, ако такива се приемат за установени, и проблема на Banco Popular с ликвидността и следователно между такива нарушения и твърдените вреди.

¹¹ Съгласно член 39, параграф 2, втора алинея от Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 2014 г., стр. 190).