



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 5 czerwca 2024 r.*

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór nad instytucjami kredytowymi – Szczególne zadania nadzorcze powierzone EBC – Ustalanie wymogów ostrożnościowych – Nieodwołalne zobowiązania do zapłaty – Powaga rzeczy osądzonej – Przekroczenie uprawnień – Oczywisty błąd w ocenie – Zasada dobrej administracji – Proporcjonalność

W sprawie T-186/22

BNP Paribas, z siedzibą w Paryżu (Francja), który reprezentowali A. Gosset-Grainville i M. Trabucchi, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), który reprezentowali E. Yoo, D. Segoin i F. Bonnard, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie: F. Schalin (sprawozdawca), prezes, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm, G. Steinfatt i D. Kukovec, sędziowie,

sekretarz: L. Ramette, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 czerwca 2023 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, BNP Paribas, wnosi o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, pkt 1.10 i 3.10.1–3.10.8 decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) ECB-SSM-2022-FRBNP-7 z dnia 2 lutego 2022 r. (zwanej dalej „decyzją z dnia 2 lutego 2022 r.”), a także załączników do niej, w zakresie, w jakim określa ona środki, jakie należy zastosować względem nieodwołalnych zobowiązań do zapłaty (zwanym dalej „NZZ”) związanych z systemami gwarancji depozytów lub funduszami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz, po drugie, pkt 1.10 i 3.9.1–3.9.8 decyzji EBC ECB-SSM-2022-FRBNP-86 z dnia 21 grudnia 2022 r. (zwanej dalej „decyzją z dnia 21 grudnia 2022 r.”), a także załączników do niej, w zakresie, w jakim określa ona środki, jakie należy zastosować względem NZZ związanych z systemami gwarancji depozytów lub funduszami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Okoliczności powstania sporu

- 2 Skarżąca, jako podmiot istotny w rozumieniu art. 6 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63), podlega bezpośrednio nadzorowi ostrożnościowemu EBC.
- 3 W dniu 31 marca 2021 r. EBC w ramach realizacji spoczywających na nim zadań w zakresie nadzoru ostrożnościowego przesłał skarżącej kwestionariusz dotyczący jej podejścia do NZZ, które stanowią możliwość wywiązania się z obowiązku wnoszenia składek na rzecz funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub systemów gwarancyjnych poprzez zawarcie uzgodnienia, stosownie do którego należna kwota zostanie przekazana na pierwsze żądanie organu odpowiedzialnego za fundusze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub systemy gwarancyjne i któremu towarzyszy gwarancja udostępnienia na wyłączność funduszy, w praktyce w formie depozytu w gotówce, w kwocie równej należnej składce.
- 4 W dniu 29 kwietnia 2021 r. skarżąca przekazała odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu.
- 5 W dniu 10 listopada 2021 r. EBC w wyniku przeprowadzenia procesu przeglądu i oceny nadzorczej (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) skierował do skarżącej projekt decyzji, w którym zawarto w szczególności wymóg ostrożnościowy, aby skumulowana kwota NZZ została odliczona od kapitału podstawowego Tier I (zwanego dalej „CET 1”). Skarżącą wezwano do ustosunkowania się do tego projektu.
- 6 W piśmie z dnia 22 listopada 2021 r. skarżąca przekazała swoje uwagi.
- 7 Na podstawie art. 4 ust. 1 lit. f) i art. 16 rozporządzenia nr 1024/2013 EBC wydał decyzję z dnia 2 lutego 2022 r.
- 8 W decyzji tej EBC stwierdził, że zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1024/2013 zasady, strategie, procedury i mechanizmy wprowadzone przez skarżącą, a także fundusze własne i środki płynne, jakie posiada, nie zapewniają prawidłowego zarządzania ryzykiem i jego pokrycia w zakresie, w jakim skarżąca zawyżyła poziom CET 1.

- 9 W celu zapewnienia pokrycia tego ryzyka EBC nałożył, po pierwsze, środek na podstawie art. 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1024/2013 (zwany dalej „środkiem nakazującym odliczenie”) oraz, po drugie, obowiązek na podstawie art. 16 ust. 2 lit. j) owego rozporządzenia (zwany dalej „obowiązkiem sprawozdawczym”).
- 10 Nałożony środek nakazujący odliczenie odpowiada, zgodnie ze wzorem obliczeniowym określonym w pkt 1.10 decyzji z dnia 2 lutego 2022 r., wartości kwot złożonych tytułem zabezpieczenia i ujętych w bilansie skarżącej po stronie aktywów, pomniejszonej o pozycje mogące obniżyć ryzyko, to jest posiadane przez skarżącą pozycje CET 1 odnoszące się do kwot złożonych tytułem zabezpieczenia, oraz w stosownym przypadku o dodatnią wartość ekonomiczną przypisaną do aktywów ujętych w bilansie, z uwzględnieniem kwot złożonych tytułem zabezpieczenia NZZ.
- 11 Celem obowiązku sprawozdawczego jest umożliwienie EBC upewnienia się, że skarżąca należycie uwzględniła nałożony na nią obowiązek odliczenia.

Żądania stron i okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

- 12 W dniu 12 kwietnia 2022 r. skarżąca wniosła skargę rozpatrywaną w niniejszej sprawie.
- 13 W ramach nowego cyklu SREP EBC wydał decyzję z dnia 21 grudnia 2022 r., która ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2023 r. zastąpiła decyzję z dnia 2 lutego 2022 r. (decyzje te będą dalej zwane łącznie „zaskarżonymi decyzjami”) i w której utrzymano zarówno środek nakazujący odliczenie, jak i obowiązek sprawozdawczy.
- 14 Wydając tę decyzję, EBC zastosował procedurę taką samą jak ta opisana w pkt 3–6 powyżej.
- 15 W dniu 15 lutego 2023 r. skarżąca złożyła w sekretariacie Sądu pismo dostosowujące skargę, w którym żąda również stwierdzenia częściowej nieważności decyzji z dnia 21 grudnia 2022 r., powołując się na te same zarzuty co zarzuty pierwotnie podniesione w skardze na decyzję z dnia 2 lutego 2022 r.
- 16 W piśmie z dnia 14 marca 2023 r. EBC przedstawił swoje uwagi w przedmiocie pisma dostosowującego skargę.
- 17 Strona skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z dnia 2 lutego 2022 r.;
 - stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z dnia 21 grudnia 2022 r.;
 - obciążenie EBC kosztami postępowania.
- 18 EBC wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

- 19 W uzasadnieniu skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty, dotyczące, po pierwsze, naruszenia powagi rzeczy osądzonej i przekroczenia uprawnień, po drugie, oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady dobrej administracji, po trzecie, naruszenia prawa wynikającego z pozbawienia skuteczności (effet utile) przepisów regulujących korzystanie z NZZ oraz, po czwarte, naruszenia zasady proporcjonalności.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia powagi rzeczy osądzonej i przekroczenia uprawnień

- 20 Skarżąca podnosi w istocie, że poprzez nałożenie środka ogólnego, który nie uwzględnia jej indywidualnej sytuacji ostrożnościowej, EBC przekroczył uprawnienia przyznane mu na mocy rozporządzenia nr 1024/2013, uściślone w wyrokach z dnia 9 września 2020 r.: Société Générale/EBC (T-143/18, niepublikowanym, EU:T:2020:389), Crédit Agricole i in./EBC (T-144/18, niepublikowanym, EU:T:2020:390), Confédération nationale du Crédit Mutuel i in./EBC (T-145/18, niepublikowanym, EU:T:2020:391), BPCE i in./EBC (T-146/18, niepublikowanym, EU:T:2020:392), Arkéa Direct Bank i in./EBC (T-149/18, niepublikowanym, EU:T:2020:393) i BNP Paribas/EBC (T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394) (zwanym dalej „wyrokami z 2020 r.”). EBC miał w ten sposób naruszyć art. 266 TFUE oraz art. 4 ust. 1 lit. f), art. 16 ust. 1 lit. c) i art. 16 ust. 2 lit. d) i j) rozporządzenia nr 1024/2013.
- 21 Skarżąca zarzuca EBC dokładniej to, że oparł swoją decyzję na rozumowaniu, które mogło jedynie skutkować całkowitym odliczeniem kwoty zabezpieczeń związanych z NZZ. Z tego względu EBC jej zdaniem uchybił zobowiązaniom spoczywającym na nim na mocy art. 266 TFUE.
- 22 W tym względzie skarżąca twierdzi, że porównanie między decyzjami, których nieważność Sąd stwierdził w wyrokach z 2020 r., a zaskarżonymi decyzjami dowodzi, że wspomniane decyzje opierają się w istocie na identycznym uzasadnieniu.
- 23 Co więcej, w jej ocenie EBC nie przeprowadził odrębnego badania jej indywidualnej sytuacji. W tym względzie skarżąca podnosi, że zamiarem EBC było stworzenie pozorów przeprowadzenia indywidualnego badania poprzez odwołanie się do informacji udzielonych przez nią w przekazanych w dniu 29 kwietnia 2021 r. odpowiedziach na przesłany jej przez EBC w dniu 31 marca 2021 r. kwestionariusz i poprzez formalne rozszerzenie uzasadnienia zaskarżonych decyzji. Jednakże jej zdaniem ta część zaskarżonych decyzji, która dotyczy kwantyfikacji ryzyka związanego z NZZ, jest w pełni zestandaryzowana i opiera się nie na ustaleniach dotyczących konkretnie skarżącej, lecz na stwierdzeniach natury ogólnej, które można odnieść do każdej instytucji kredytowej decydującej się na ujęcie NZZ poza bilansem.
- 24 EBC kwestionuje argumenty skarżącej.
- 25 W niniejszej sprawie skarżąca zarzuca EBC w istocie naruszenie nie tylko art. 4 ust. 1 lit. f), art. 16 ust. 1 lit. c) i art. 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1024/2013, uściślonych w wyrokach z 2020 r., oraz art. 16 ust. 2 lit. j) tego rozporządzenia, lecz również art. 266 TFUE ze względu na – jak twierdzi – nieuwzględnienie wynikającej ze wspomnianych wyroków wykładni tego rozporządzenia. W jej ocenie EBC ponownie przyjął środek nakazujący odliczenie i w rzeczywistości nie przeprowadził indywidualnego badania.

- 26 Zgodnie z art. 266 TFUE akapit pierwszy w przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność. Postanowienia te ustanawiają podział kompetencji między władzą sądowniczą a władzą administracyjną, zgodnie z którym to instytucja będąca autorem aktu, którego nieważność stwierdzono, powinna ustalić, jakich środków wymaga wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność (zob. wyrok z dnia 5 września 2014 r., Éditions Odile Jacob/Komisja, T-471/11, EU:T:2014:739, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dana instytucja, aby zastosować się do wyroku stwierdzającego nieważność i zapewnić jego pełne wykonanie, jest zobowiązana do uwzględnienia nie tylko sentencji wyroku, ale również uzasadnienia, które do niej doprowadziło i które stanowi jej nieodzowne oparcie w tym sensie, że jest niezbędne do określenia dokładnego znaczenia tego, co orzeczono w sentencji. To właśnie w uzasadnieniu bowiem, po pierwsze, wskazuje się konkretny przepis uznany za niezgodny z prawem, a po drugie, przedstawia się szczegółowo przyczyny orzeczonej w sentencji niezgodności z prawem, które dana instytucja musi uwzględnić, zastępując akt, którego nieważność stwierdzono (wyroki: z dnia 26 kwietnia 1988 r., Asteris i in./Komisja, 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, pkt 27; z dnia 6 marca 2003 r., Interporc/Komisja, C-41/00 P, EU:C:2003:125, pkt 29; z dnia 13 września 2005 r., Recalde Langarica/Komisja, T-283/03, EU:T:2005:315, pkt 50).
- 28 Artykuł 266 TFUE nakłada na daną instytucję obowiązek zapobieżenia temu, by akt mający zastąpić akt, którego nieważność stwierdzono, obciążony był takimi samymi wadami jak te zidentyfikowane w wyroku stwierdzającym nieważność (wyroki: z dnia 6 marca 2003 r., Interporc/Komisja, C-41/00 P, EU:C:2003:125, pkt 30; z dnia 13 września 2005 r., Recalde Langarica/Komisja, T-283/03, EU:T:2005:315, pkt 51).
- 29 Należy ponadto podkreślić, że art. 266 TFUE zobowiązuje instytucję będącą autorem aktu, którego nieważność stwierdzono, jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do zapewnienia wykonania wyroku stwierdzającego nieważność (wyroki: z dnia 6 marca 2003 r., Interporc/Komisja, C-41/00 P, EU:C:2003:125, pkt 30; z dnia 5 września 2014 r., Éditions Odile Jacob/Komisja, T-471/11, EU:T:2014:739, pkt 57). Procedura mająca na celu zastąpienie takiego aktu może zatem zostać podjęta na nowo właśnie w tym miejscu, w którym wystąpiła stwierdzona niezgodność z prawem (zob. wyrok z dnia 29 listopada 2007 r., Włochy/Komisja, C-417/06 P, niepublikowany, EU:C:2007:733, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 5 września 2014 r., Éditions Odile Jacob/Komisja, T-471/11, EU:T:2014:739, pkt 58).
- 30 Na wstępie należy zauważyć, że EBC nie wniósł odwołań od wyroków z 2020 r., w których stwierdzono częściową nieważność jego decyzji, o których w tych wyrokach mowa. Jednakże celem decyzji zaskarżonych w niniejszej sprawie nie jest zastąpienie decyzji, których nieważność stwierdzono w wyroku z dnia 9 września 2020 r., BNP Paribas/EBC (T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394). Decyzja w ramach SREP jest bowiem przyjmowana przez EBC każdego roku i wchodzi ona w życie w dniu w niej określonym. W tym samym dniu decyzja związana ze SREP z poprzedniego roku przestaje obowiązywać, chyba że nowa decyzja związana ze SREP stanowi inaczej. W zakresie, w jakim skarżąca podnosi naruszenie art. 266 TFUE, rozpatrywanego zarzutu nie można zatem uwzględnić. Należy natomiast ocenić, czy EBC działał z przekroczeniem uprawnień, przyjmując, z naruszeniem art. 4 ust. 1 lit. f), art. 16 ust. 1 lit. c) i art. 16 ust. 2 lit. d) i j) rozporządzenia nr 1024/2013, uściślonych w wyrokach z 2020 r., środek nakazujący odliczenie, nie przeprowadziwszy w rzeczywistości indywidualnego badania.

- 31 W tym kontekście należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1024/2013 ustanowiło jednolity mechanizm nadzorczy i ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych. Wspomniane rozporządzenie przyznaje EBC kompetencję do wykonywania zadań w zakresie nadzoru ostrożnościowego wymienionych w jego art. 4 ust. 1. Zgodnie z art. 6 owego rozporządzenia EBC wykonuje swoje zadania w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, w którego skład wchodzi EBC i właściwe organy krajowe. EBC jest w szczególności właściwy w zakresie zapewniania nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi strefy euro zaklasyfikowanymi jako „istotne”. W tym kontekście każdego roku poddaje on podmioty istotne ocenie w ramach SREP, aby ustalić w szczególności, „czy uregulowania, strategie, procesy i mechanizmy wdrożone przez instytucje, a także fundusze własne i płynność tych instytucji zapewniają należyte zarządzanie ryzykiem i ochronę przed nim”. Decyzja w ramach SREP jest zatem przyjmowana przez EBC każdego roku, jak zauważono w poprzednim punkcie, a przynajmniej w regularnych odstępach, i wchodzi ona w życie w dniu w niej określonym.
- 32 Okoliczność, że EBC nie wniósł odwołań od wyroków z 2020 r., oznacza, że korzystają one z powagi rzeczy osądzonej. Chociaż EBC, ściśle rzecz biorąc, nie zastąpił decyzji, których nieważność stwierdzono, nowymi decyzjami związanymi ze SREP z roku, którego wspomniane sprawy dotyczyły, to jednak w nowych cyklach decyzji związanych ze SREP jest on zobowiązany – w celu zapobieżenia temu, by nowe decyzje były obarczone takimi samymi wadami jak te zidentyfikowane w wyrokach z 2020 r. – do przestrzegania treści wyroków Sądu (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 26 kwietnia 1988 r., *Asteris i in./Komisja*, 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, pkt 27, 29; z dnia 23 października 2008 r., *People’s Mojahedin Organization of Iran/Rada*, T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 62).
- 33 Należy również przypomnieć, że w wyrokach z 2020 r. Sąd orzekł, że:
- artykuł 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 208, s. 68; Dz.U. 2013, L 321, s. 6), które to rozporządzenie zawiera wymogi o charakterze generalnym, w tym kontekście zidentyfikowane również jako objęte „pierwszym filarem”, nie stoi na przeszkodzie identyfikacji ryzyka, któremu można zaradzić za pomocą środka przyjętego na podstawie rozporządzenia nr 1024/2013, to jest w ramach uprawnień EBC objętych „drugim filarem”;
 - artykuł 16 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1024/2013 przewiduje bowiem, że do celów wykonywania zadań, o których mowa w jego art. 4 ust. 1, EBC dysponuje określonymi w art. 16 ust. 2 owego rozporządzenia uprawnieniami do wymagania od instytucji kredytowych, aby podjęły one konieczne środki w celu rozwiązania stwierdzonych problemów w określonych sytuacjach (wyrok z dnia 9 września 2020 r., *BNP Paribas/EBC*, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 58);
 - jedną z tych sytuacji jest ta, w której w ramach przeprowadzonego na podstawie art. 4 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1024/2013 przeglądu nadzorczego EBC stwierdził, że zasady, strategie, procedury i mechanizmy wprowadzone przez instytucję kredytową, a także fundusze własne i środki płynne, jakie posiada, nie zapewniają prawidłowego zarządzania ryzykiem i jego pokrycia (wyrok z dnia 9 września 2020 r., *BNP Paribas/EBC*, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 58);

- artykuł 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1024/2013 przewiduje, że EBC ma w szczególności uprawnienie do tego, by wymagać od instytucji stosowania szczególnej polityki w zakresie rezerw lub szczególnego traktowania aktywów w kontekście wymogów w zakresie funduszy własnych (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2020 r., BNP Paribas/EBC, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 49–60);
 - ryzyko, które EBC zidentyfikował we wspomnianych sprawach (podobnie jak w niniejszej sprawie), polegało na zawyżeniu wartości CET 1, a wiązało się ono z faktem, że NZZ były traktowane jako pozycje pozabilansowe i z tego względu nie były one ujęte w bilansie instytucji kredytowej po stronie pasywów, zaś zabezpieczenie związane z NZZ było do chwili ich wykonania niedostępne (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2020 r., BNP Paribas/EBC, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 63);
 - zważywszy w szczególności na znaczenie CET 1 dla kondycji finansowej instytucji, a ogólniej, dla stabilności sektora finansowego, nie można było zaprzeczyć istnieniu tak zidentyfikowanego przez EBC ryzyka (wyrok z dnia 9 września 2020 r., BNP Paribas/EBC, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 67);
 - EBC może uznać, nie naruszając w tym względzie prawa, że podejście ostrożnościowe do NZZ, a tym samym do nierozzerwalnie z nimi związanego zabezpieczenia, może prowadzić do zastosowania jednego ze środków przewidzianych w art. 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1024/2013, i to niezależnie od tego, że pod względem księgowym NZZ jako takie są ujęte jako pozycje pozabilansowe (wyrok z dnia 9 września 2020 r., BNP Paribas/EBC, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 70);
 - jednakże ze względu na to, że EBC nie przeprowadził indywidualnego badania sytuacji skarżących w odnośnych sprawach, wymaganego przez art. 4 ust. 1 lit. f), art. 16 ust. 1 lit. c) i art. 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1024/2013, doszło do naruszenia tych przepisów, w związku z czym stwierdzono w tym zakresie nieważność zaskarżonych w owych sprawach decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2020 r., BNP Paribas/EBC, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 77–84).
- 34 Wynika stąd, że EBC może korzystać ze swoich uprawnień (objętych „drugim filarem”) takich jak środek nakazujący odliczenie, jeżeli spełnione są określone przesłanki, a mianowicie jeżeli instytucja kredytowa jest narażona na ryzyko i jeżeli ryzyko to nie jest wystarczająco pokryte. Jednakże ustalenie, czy takie ryzyko istnieje i czy jest ono pokryte, wymaga w każdym konkretnym przypadku indywidualnego badania.
- 35 W wyrokach z 2020 r. Sąd stwierdził, że zaskarżone w odnośnych sprawach decyzje nie wskazywały na przeprowadzenie przez EBC jakiegokolwiek indywidualnego badania w celu zweryfikowania, czy skarżące w odnośnych sprawach wprowadziły zasady, strategie, procedury i mechanizmy w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. f) i art. 16 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1024/2013, by sprostać ryzyku ostrożnościowemu związanemu z ujmowaniem NZZ poza bilansem oraz by upewnić się w stosownym przypadku co do ich adekwatności wobec takiego ryzyka.
- 36 W rezultacie Sąd stwierdził, iż z podejścia EBC wynikało, że uznał on, iż ryzyko wywołuje samo korzystanie przez daną instytucję z NZZ i ujmowanie ich poza bilansem, w związku z czym jakiegokolwiek bardziej szczegółowe badanie sytuacji, w jakiej ta instytucja się znajduje, jest zbędne.

- 37 Należy wobec tego stwierdzić, że w wyrokach z 2020 r. Sąd stwierdził nieważność decyzji, które przedłożono mu do kontroli, ze względu na to, że EBC nie przeprowadził w odniesieniu do skarżących w odnośnych sprawach indywidualnego przeglądu nadzorczego wymaganego przez art. 4 ust. 1 lit. f), art. 16 ust. 1 lit. c) i art. 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1024/2013.
- 38 Sąd nie zakwestionował ani znaczenia CET 1, ani zidentyfikowanego przez EBC we wspomnianych decyzjach ryzyka, a mianowicie ryzyka przeszacowania CET 1, ani też możliwości nałożenia środka nakazującego odliczenie.
- 39 Podobnie okoliczność, że EBC nałożył w zaskarżonych decyzjach środek nakazujący odliczenie, który był prawie identyczny ze środkiem nałożonym w decyzjach, których nieważność stwierdzono w wyrokach z 2020 r., również nie oznacza ani tego, że EBC nie zastosował się do wspomnianych wyroków, ani tego, że przyjął objęte „pierwszym filarem” stanowisko oparte na teoretycznych założeniach.
- 40 Sąd nie orzekł bowiem, że środek ten jest jako taki niezgodny z prawem. Przeciwnie, orzekł on, że EBC jest uprawniony do nałożenia takiego środka. Sąd nie rozstrzygnął zaś kwestii tego, czy środek nałożony na skarżące w odnośnych sprawach był uzasadniony, czy też nie, ponieważ nieważność zaskarżonych decyzji będących przedmiotem wyroków z 2020 r. stwierdzono ze względu na nieprzeprowadzenie indywidualnego badania. W związku z tym nie można uwzględnić argumentu skarżącej, zgodnie z którym EBC nie dopełnił obowiązku wykluczenia wszelkich środków o treści identycznej z treścią uznaną za niezgodną z prawem.
- 41 Ponadto Sąd przyznał również, że identyczne ryzyko może zostać pokryte za pomocą identycznych środków (wyrok z dnia 9 września 2020 r., BNP Paribas/EBC, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 80).
- 42 Co więcej, okoliczność, że ryzyko zidentyfikowane w zaskarżonych decyzjach jest takie samo jak ryzyko zidentyfikowane w decyzjach, których nieważność stwierdzono w wyrokach z 2020 r., nie oznacza sama w sobie, że EBC nie uwzględnił płynących z tych wyroków wniosków.
- 43 W związku z tym należy zweryfikować, czy EBC przeprowadził indywidualne badanie sytuacji skarżącej.
- 44 W tym względzie należy zauważyć, że w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji będących przedmiotem wyroków z 2020 r. EBC opracował metodologię pozwalającą na przeprowadzanie – w ramach oceny związanej ze SREP w odniesieniu do kolejnych lat – bardziej skonkretyzowanego badania sytuacji instytucji kredytowych zaciągających NZZ.
- 45 W niniejszym wypadku przeprowadzone zgodnie ze wspomnianą metodologią EBC badanie polegało na skorzystaniu z kwestionariusza, dzięki któremu EBC w świetle odpowiedzi udzielonych przez instytucje podlegające nadzorowi ostrożnościowemu i wnoszące składki na rzecz finansowania jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Fund, SRF) oraz systemów gwarancji depozytów poprzez zaciąganie NZZ przeanalizował, czy były one narażone na ryzyko przeszacowania CET 1, a jeżeli tak, to czy ryzyko to było pokryte.
- 46 Z tego względu zadane pytania dotyczyły kwot zaciągniętych NZZ, złożonych zabezpieczeń, podejścia księgowego i ostrożnościowego do NZZ i zabezpieczeń, a także możliwych scenariuszy związanych z odzyskaniem zabezpieczeń lub wezwaniem do wykonania NZZ, w tym powiązań

między tymi różnymi scenariuszami. Ponadto na potrzeby oceny zasad, strategii, procedur i mechanizmów wprowadzonych przez odnośną instytucję kredytową w celu zarządzania ryzykiem, a także funduszy własnych i środków płynnych, jakie posiada ona, by pokryć to ryzyko, EBC zażądał dodatkowych informacji dotyczących w szczególności podejścia księgowego i ostrożnościowego, środków ograniczających ryzyko, środków w zakresie płynności i funduszy własnych oraz wszelkich innych środków stosowanych w celu ograniczenia ryzyka przeszacowania CET 1.

- 47 EBC w ramach pierwszego etapu wykonywania uprawnień przyznanych mu przez art. 16 ust. 1 lit. c) i art. 16 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1024/2013 ustalił, czy zachodzi ryzyko przeszacowania przez skarżącą CET 1, a w ramach drugiego etapu zbadał indywidualną sytuację skarżącej w celu ustalenia, czy wprowadzone przez nią zasady, strategie, procedury i mechanizmy oraz fundusze własne i środki płynne, jakie posiada, zapewniają prawidłowe zarządzanie ryzykiem przeszacowania CET 1 i pokrycie tego ryzyka.
- 48 I tak, dokonawszy kwantyfikacji ryzyka, EBC w ramach drugiego etapu ocenił, czy posiadany przez skarżącą CET 1 zapewnia prawidłowe zarządzanie ryzykiem przeszacowania CET 1 i prawidłowe pokrycie tego ryzyka, stosując podejście pięciostopniowe.
- 49 W pierwszej kolejności EBC ocenił, czy skarżąca pokryła częściowo ryzyko przeszacowania CET 1 za pomocą CET 1, który była już zobowiązana posiadać na podstawie obowiązujących regulacji w zakresie funduszy własnych i który mógłby przyczynić się do pokrycia tego ryzyka. W drugiej kolejności sprawdził on, czy poziom posiadanego przez skarżącą CET 1 w zakresie wykraczającym poza mające do niej zastosowanie całkowite wymogi w zakresie funduszy własnych mógł pokryć ryzyko przeszacowania CET 1. W trzeciej kolejności EBC ocenił, czy z ostrożnościowego punktu widzenia zabezpieczeniom złożonym w związku z NZZ można przypisać dodatnią wartość ekonomiczną mogącą tym samym ograniczyć wpływ zaciągnięcia NZZ i udzielenia odpowiadających im zabezpieczeń na zdolność CET 1 do podźwignięcia ryzyka. W czwartej kolejności EBC ocenił, czy istnieją aktywa lub rezerwy z tytułu odroczonego podatku dochodowego, które mogłyby obniżyć poziom przeszacowania CET 1, a w piątej kolejności zbadał on, czy istnieją inne szczególne okoliczności lub inne szczególne środki zastosowane przez skarżącą, które mogłyby ograniczyć ryzyko przeszacowania CET 1.
- 50 Przeprowadziwszy opisane powyżej badanie odnoszące się do funduszy własnych, EBC zbadał, czy posiadane przez skarżącą środki płynne zapewniają prawidłowe zarządzanie zidentyfikowanym ryzykiem i jego prawidłowe pokrycie.
- 51 Ponadto EBC zbadał, czy i w jaki sposób wprowadzone przez skarżącą zasady, strategie, procedury i mechanizmy zapewniają prawidłowe zarządzanie ryzykiem przeszacowania CET 1 i prawidłowe pokrycie tego ryzyka.
- 52 EBC doszedł ostatecznie do wniosku, że wprowadzone zasady, strategie, procedury i mechanizmy oraz fundusze własne i środki płynne, jakie skarżąca posiada, nie zapewniają prawidłowego zarządzania zidentyfikowanym ryzykiem i jego pokrycia, co uzasadniało nałożenie środka nakazującego odliczenie.
- 53 Należy stwierdzić, że z powyższego wynika, iż EBC wziął pod uwagę istotne czynniki, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. f) i art. 16 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1024/2013, i przeprowadził indywidualne badanie sytuacji skarżącej.

- 54 Ponadto należy oddalić argument skarżącej, zgodnie z którym EBC nie przedstawił dowodu na istnienie ryzyka jej właściwego, ponieważ zidentyfikowane ryzyko jest „właściwe” wszystkim instytucjom korzystającym z NZZ, w związku z czym działanie EBC ma w rzeczywistości charakter fasadowy, a jego celem jest ustanowienie normy o charakterze generalnym.
- 55 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, EBC zidentyfikował właściwe jej ryzyko. W ramach swoich zadań w zakresie nadzoru ostrożnościowego EBC uwzględnił bowiem, przyjmując je za punkt wyjścia, stosowane przez skarżącą podejście księgowe jako jeden z wielu elementów stanu faktycznego w celu ustalenia, czy i w jaki sposób skarżąca zarządzała ryzykiem ostrożnościowym, na które była narażona w związku z zaciągnięciem NZZ i udzieleniem zabezpieczeń, oraz czy i w jaki sposób pokrywała ona to ryzyko.
- 56 I tak EBC stwierdził, że skarżąca zdecydowała się na kombinowane podejście księgowe polegające na ujęciu NZZ poza bilansem i jednoczesnym uwzględnieniu w bilansie po stronie aktywów, jako roszczenia o zwrot, kwot złożonych tytułem zabezpieczenia w ich pełnej wartości nominalnej. W ocenie EBC taki wybór oznaczał, że składki na rzecz finansowania funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz funduszy gwarancji depozytów nie znajdowały odzwierciedlenia w bilansie, co wiązało się z ryzykiem przeszacowania CET 1.
- 57 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że EBC nie ustanowił żadnej normy o charakterze generalnym, ponieważ każda instytucja stosuje właściwe sobie podejście księgowe do NZZ i związanych z nimi zabezpieczeń, mające zastosowanie zasady rachunkowości pozostawiają zaś pewien margines, a nawet pewien wybór, z którego skarżąca skorzystała.
- 58 W tym względzie, jak podniósł EBC, można dokonać różnych wyborów albo w celu zapobieżenia temu ryzyku, albo w celu zaradzenia mu za pomocą innych środków, czego ustalenie jest skądinąd możliwe jedynie w oparciu o indywidualne badanie.
- 59 I tak możliwe jest ujęcie zobowiązania do zapłaty w bilansie po stronie pasywów lub uzgodnienia dotyczącego zabezpieczenia w rachunku zysków i strat. Instytucja stosująca takie podejście odnotowałaby stratę, w związku z czym równoważna kwota zostałaby odliczona od jej CET 1 w chwili zaciągnięcia zobowiązania. Możliwe jest również nieujmowanie NZZ w bilansie po stronie pasywów, to znaczy zastosowanie ujęcia pozabilansowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu gotówki przekazanej tytułem zabezpieczenia po stronie aktywów bilansu jako roszczenia o zwrot wobec SRF. Takie podejście księgowe nie przekłada się na obniżenie pozycji CET 1, chociaż zabezpieczenie nie jest dla danej instytucji dostępne. Podobnie z punktu widzenia podejścia ostrożnościowego możliwe jest dokonanie dobrowolnego obniżenia na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 575/2013 lub uznanie, że ujęte w bilansie aktywa odpowiadające roszczeniu o zwrot kwot złożonych tytułem zabezpieczenia generują ekspozycję na ryzyko, któremu należy przypisać określoną wagę, co spowoduje powstanie wymogów w zakresie funduszy własnych, a tym samym częściowo pokryje ryzyko przeszacowania CET 1.
- 60 Wszystkie te możliwości znajdują odzwierciedlenie w szczególności w decyzjach wydanych w ramach SREP w odniesieniu do 2022 r., które EBC przedstawił w następstwie środka organizacji postępowania i które dowodzą, że badanie indywidualnej sytuacji poszczególnych instytucji zaciągających NZZ doprowadziło do odmiennych wniosków. W zależności bowiem od poszczególnych instytucji kwoty złożone tytułem zabezpieczenia, które w konsekwencji stały się niedostępne, podlegały odliczeniu częściowemu lub odliczeniu całkowitemu albo nie podlegały żadnemu środkowi nakazującemu odliczenie.

61 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady dobrej administracji

- 62 Skarżąca zarzuca EBC, że naruszył zasadę dobrej administracji i wydał decyzję opartą na teoretycznych założeniach, która nie uwzględnia w rzeczywistości szczególnej sytuacji instytucji, zwłaszcza pod względem bezpieczeństwa ostrożnościowego i płynności, a tym samym popełnił oczywisty błąd w ocenie podejścia ostrożnościowego mającego zastosowanie do NZZ. Twierdzi ona, że EBC, wykluczając „bufory bezpieczeństwa” przy dokonywaniu oceny tego, czy skarżąca była w stanie zareagować na ewentualne ryzyko związane z NZZ, popełnił oczywisty błąd w ocenie. Podobnie jej zdaniem EBC, uznając, że ryzyko związane z płynnością jest nierozzerwalnie sprzężone z księgowaniem NZZ poza bilansem i że żadna alternatywa dla środka nakazującego odliczenie – w szczególności wymóg dodatkowych środków płynnych – nie mogłaby temu zaradzić, przyjął stanowisko oparte na teoretycznych założeniach, nie dokonawszy oceny istnienia ryzyka po stronie skarżącej. Skarżąca uważa również, że EBC dokonał odwrócenia ciężaru dowodu i że nie wziął pod uwagę odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, ponieważ nie wpłynęły one na jego ostateczne stanowisko.
- 63 EBC podkreśla, że argumenty skarżącej opierają się na ryzyku, na jakie byłaby narażona w przypadku wezwania do wykonania NZZ, podczas gdy ryzyko przez niego zidentyfikowane polegało na przeszacowaniu CET 1 skarżącej. Uważa on również, że prawidłowo ocenił adekwatność kapitałową i płynnościową skarżącej w świetle zidentyfikowanego ryzyka.
- 64 W niniejszym wypadku z pism skarżącej wynika, że zarzuca ona EBC naruszenie zasady dobrej administracji ze względu na to, iż w jej ocenie oparł się on na rozumowaniu abstrakcyjnym i na ryzyku, którego prawdopodobieństwa nie zbadano. Jej zdaniem EBC nie zbadał, czy wezwanie do wykonania NZZ może postawić skarżącą w niestabilnej sytuacji, a przedstawione przez niego uzasadnienie było ogólne i stereotypowe.
- 65 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeżeli właściwa instytucja dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi, kontrola sądowa, jaką Sąd powinien sprawować nad prawidłowością uzasadnienia zaskarżonej decyzji, nie może prowadzić do zastąpienia oceny właściwej instytucji jego własną oceną, lecz ma na celu sprawdzenie, czy zaskarżona decyzja nie opiera się na nieprawidłowych ustaleniach faktycznych, czy nie została wydana z naruszeniem prawa oraz czy nie jest dotknięta oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2023 r., EBC/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd Unii powinien w szczególności nie tylko zbadać, czy dowody, na których się oparto, są zgodne z faktami, wiarygodne i spójne, ale także sprawdzić, czy dowody te zawierają wszystkie istotne informacje, które należy wziąć pod uwagę do celów oceny złożonej sytuacji, i czy nadają się one do uzasadnienia wniosków wyciągniętych na ich podstawie (zob. wyrok z dnia 4 maja 2023 r., EBC/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że jeżeli instytucje dysponują takim zakresem uznania, poszanowanie gwarancji zapewnianych przez porządek prawny Unii w postępowaniu administracyjnym nabiera jeszcze większego znaczenia. Do owych gwarancji zapewnianych przez porządek prawny Unii w postępowaniu administracyjnym należy w szczególności zasada dobrej

administracji, z którą wiąże się obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez właściwą instytucję wszystkich istotnych okoliczności sprawy (wyroki: z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 14; z dnia 29 marca 2012 r., Komisja/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, pkt 95).

- 68 Należy przypomnieć, że ryzykiem zidentyfikowanym przez EBC jest ryzyko przeszacowania CET 1 i że celem środka nakazującego odliczenie jest zarządzenie temu właśnie ryzyku, a nie ryzyku wywołanemu ewentualnym wezwaniem do wykonania NZZ. Ryzyko przeszacowania CET 1 wynika z niedostępności kwot złożonych tytułem zabezpieczenia zobowiązania zaciągniętego przez skarżącą. Ponadto skarżąca ani razu nie zakwestionowała w swoich pismach niedostępności tych kwot ani zidentyfikowanego ryzyka jako takiego. Chociaż między zidentyfikowanym ryzykiem a zaciągnięciem NZZ istnieje związek, ryzyko przeszacowania CET 1 należy odróżnić od ryzyka wynikającego z wezwania do wykonania NZZ. Ryzyko, jakie wywołuje wezwanie do wykonania NZZ, stanowi dla danej instytucji ryzyko poniesienia strat z chwilą, gdy wezwano do wykonania NZZ i gdy pozabilansowe NZZ stają się rzeczywistym wydatkiem skutkującym stratami, które należy ująć w jej rachunku zysków i strat.
- 69 Wynika stąd, że EBC nie miał obowiązku zbadania, czy skarżąca jest w stanie podźwignąć ryzyko wezwania do wykonania NZZ. W związku z tym zarzut skarżącej odnoszący się do zasady dobrej administracji, zgodnie z którym EBC nie zbadał, czy jej indywidualna sytuacja zapewniała pokrycie ryzyka innego niż ryzyko zidentyfikowane przez EBC, jest bezskuteczny.
- 70 Co się tyczy argumentów, zgodnie z którymi EBC dokonał odwrócenia ciężaru dowodu i nie wziął pod uwagę informacji przekazanych przez skarżącą w odpowiedziach na kwestionariusz, należy je oddalić.
- 71 Prawdą jest, że wykazanie istnienia ryzyka należy do EBC. Jednakże może on tego dokonać jedynie na podstawie konkretnych informacji „właściwych” danej instytucji kredytowej. Z tego powodu przesłano szczegółowy kwestionariusz w celu uzyskania informacji niezbędnych do dokonania oceny indywidualnej sytuacji skarżącej. Wspomniany kwestionariusz wpisuje się w ramy obowiązku współpracy przewidzianego w art. 28 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 EBC z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego) (Dz.U. 2014, L 141, s. 1). Przepis ten przewiduje, że strona w ramach procedury nadzorczej, którą w niniejszym wypadku jest skarżąca, ma obowiązek współdziałania z EBC w wyjaśnieniu stanu faktycznego. Kwestionariusz nie skutkował zatem zwolnieniem EBC z obowiązku przeprowadzenia indywidualnego badania ani odwróceniem ciężaru dowodu. Przeciwnie, na podstawie otrzymanych informacji EBC przeprowadził analizę, zidentyfikował ryzyko i doszedł w odniesieniu do skarżącej do wniosku, że ryzyko to nie było pokryte, uzasadniając w ten sposób środek nakazujący odliczenie oraz obowiązek sprawozdawczy.
- 72 Jeżeli chodzi o obowiązek sprawozdawczy, należy stwierdzić, że taki środek jest możliwy na podstawie art. 16 ust. 2 lit. j) rozporządzenia nr 1024/2013. Fakt, że informacji należy udzielić przy zastosowaniu wzoru COREP C 01.00, wiersz 0529, numer identyfikacyjny 1.1.1.28 – „Elementy kapitału podstawowego Tier I lub odliczenia od kapitału podstawowego Tier I – inne”, zawartego w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/451 z dnia 17 grudnia 2020 r. ustanawiającego wykonawcze standardy techniczne do celów stosowania rozporządzenia nr 575/2013 w odniesieniu do sprawozdań nadzorczych instytucji oraz uchylającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 680/2014 (Dz.U. 2021, L 97, s. 1), nie

proceeds to the application, in spite of the fact that the complainant claims that the measure in question is a „first pillar”. The application of this annex, as follows from the contested decisions, is justified in the circumstances, in that the measure in question does not provide at this stage for a separate point serving to provide information in accordance with the requirements laid down by EBC in the context of the exercise of the power, of which mention is made in art. 16 of the Statute of the ECB, 2013/1024.

73. As regards the argument, in accordance with which EBC committed an obvious error in its assessment, because it misinterpreted the meaning of „buffer for safety” in its assessment, whether the complainant was in a position to react to the risk, to which it could be exposed on account of the increase in NZZ and the fact that it was not reflected in the balance sheet, it should be noted that EBC examined this aspect. It stated that, in the context of the complainant's own funds, in the context of the requirements laid down in the „second pillar”, it is not possible to regard the funds as funds intended for the coverage of the risk of the CET 1. In this regard, as follows from the contested decisions, the complainant may use „buffer for safety” in relation to any type of risk, and not exclusively the risk of the increase in NZZ, which it did not challenge. Similarly, it may pay „buffer for safety” in the context of the permitted payments of profits at any time before the realization of the risk, unless EBC orders the deduction or prohibits the payment of profits. Moreover, the complainant did not inform the ECB of any legally binding obligation, which would make it impossible for it to freely use the „buffer for safety” for purposes other than the coverage of the risk of the increase in NZZ. Moreover, it should be noted that, as EBC did, the complainant seems to confuse the risk of the increase in NZZ with its potential consequences. The risk of the increase in NZZ consists in the potential increase in its value in relation to the actual ability of the complainant to absorb losses, which would allow it to take on exposure to uncovered risks with its own funds. Although „buffer for safety” consisting of CET 1 may cover losses resulting from such exposure, they do not cover the risk of the increase in NZZ.
74. It is therefore not possible to take into account the argument of the complainant concerning „buffer for safety” and the statement, in accordance with which EBC did not take it into account.
75. It is also not possible to take into account the allegation concerning liquidity. The statement of the complainant EBC is based on theoretical assumptions, without having assessed the existence of the risk from its perspective. In its statement, EBC recognized that the risk of the increase in NZZ is inextricably linked with the increase in NZZ outside the balance sheet and that no alternative for the measure of the deduction – in particular the requirement of additional liquid assets – could be devised.
76. In this regard, it should be noted that, in the contested decisions, EBC stated that the liquid assets held by the complainant do not have any significance for the guarantee of the correct management of the risk of the increase in NZZ and the necessary coverage of this risk. It stated that, as follows from the 3.10.4 decision of 2 February 2022 and the 3.9.4 decision of 21 December 2022, in the event of a request to comply with NZZ, the relevant entities subject to supervision would have to provide a cash guarantee in order to obtain the necessary liquidity, or the SRF, the national restructuring fund and the orderly liquidation system, or the system of guarantees of deposits, would have to provide direct security. It would not have any effect in any case on the net liquidity of the institution. In any event, the effect of the liquid assets would be felt at the moment of the initial

ustanowienia zabezpieczenia, a zatem ryzyko związane z płynnością już by się zmaterializowało, co znalazłoby odzwierciedlenie w zarządzaniu ryzykiem związanym z płynnością zabezpieczeń przez odnośne podmioty.

- 77 Należy stwierdzić, że ocena, zgodnie z którą skoro depozyt zabezpieczający został już złożony, to skutki tej operacji dla płynności zostały już przez skarżącą uwzględnione, a wpływ na wskaźniki płynności już się zmaterializował, nie jest bez znaczenia. Ponadto z pism skarżącej wynika również, że przyznaje ona, iż okoliczność, że NZZ są objęte zabezpieczeniem w formie depozytu w gotówce, oznacza, że wypływy środków pieniężnych już nastąpiły i że udzielone zabezpieczenie nie będzie się zatem po stronie skarżącej wiązało z dodatkowymi wpływami z tytułu NZZ.
- 78 EBC zbadał również, czy posiadanie dodatkowych środków płynnych złagodziłoby obawy dotyczące ryzyka związanego z NZZ.
- 79 W tym względzie w zaskarżonych decyzjach EBC na podstawie informacji przekazanych przez skarżącą stwierdził, że dodatkowe środki płynne nie pokrywają ryzyka przeszacowania CET 1. Posiadanie dodatkowych środków płynnych ma pośredni wpływ na ryzyko dla kapitału, ponieważ środkom płynnym przypisuje się zwykle niską wagę ryzyka. Jednakże te pozytywne skutki były już automatycznie uwzględnione w systemach skarżącej, które określają aktywa ważone ryzykiem. Wzięcie tego wpływu pod uwagę również przy obliczaniu odliczenia z tytułu ryzyka związanego z NZZ byłoby równoznaczne z dwukrotnym uwzględnieniem pozytywnych skutków wynikających z posiadania dodatkowych środków płynnych.
- 80 Zważywszy na zidentyfikowane ryzyko, rozumowanie to jest wolne od błędów.
- 81 Okoliczność, że owo rozumowanie ma zastosowanie również do innych instytucji kredytowych zaciągających NZZ, nie oznacza, że EBC nie przeprowadził badania indywidualnej sytuacji skarżącej i że przedstawił uzasadnienie ogólne i stereotypowe, naruszając zasadę dobrej administracji.
- 82 Z powyższego wynika, że zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa wynikającego z pozbawienia skuteczności (effet utile) przepisów regulujących korzystanie z NZZ

- 83 Skarżąca utrzymuje, że zaskarżone decyzje pozbawiają NZZ wszelkiej skuteczności (effet utile).
- 84 W pierwszej kolejności uważa ona, że odmienne podejście księgowo i ostrożnościowe do NZZ (które nie są ujmowane w kosztach w jej księgach rachunkowych) względem bezpośrednich składek gotówkowych (które są ujmowane w kosztach w jej księgach rachunkowych) jest spójne z celem prawodawcy polegającym na zachowaniu zdolności wnoszących składki instytucji do finansowania gospodarki realnej. W jej ocenie zaskarżone decyzje poprzez narzucenie niezróżnicowanego podejścia ostrożnościowego do NZZ i składek gotówkowych zagrażają ustanowionej przez prawodawcę równowadze między finansowaniem funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz systemów gwarancji depozytów z jednej strony a finansowaniem gospodarki realnej z drugiej strony, ponadto zaś nie uwzględniają różnicy w naturze tych dwóch kategorii składek.

- 85 W drugiej kolejności twierdzi ona, że środek nakazujący odliczenie jest sprzeczny z zamierzonymi przez prawodawcę celami w postaci elastyczności, szybkości i skuteczności, jak wynika z genezy aktów, na których opiera się unia bankowa, oraz z lektury zapisu debat parlamentarnych, ponieważ czyni wnoszenie składek ex ante na rzecz funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz systemów gwarancji depozytów bardziej restrykcyjnym.
- 86 EBC odpiesa argumentację skarżącej.
- 87 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele uregulowania, którego jest częścią (wyrok z dnia 26 stycznia 2012 r., ADV Allround, C-218/10, EU:C:2012:35, pkt 26; zob. także wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., A, C-33/11, EU:C:2012:482, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 To, że NZZ mogą, obok składek ex ante w gotówce, być wykorzystywane jako składki na rzecz funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz systemów gwarancji depozytów, nie budzi wątpliwości, zważywszy na jasne brzmienie:
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1);
 - dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190);
 - dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 2014, L 173, s. 149).
- 89 W tym względzie w art. 70 ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014 uściślono, że „[d]ostępne środki finansowe uwzględniane na potrzeby osiągnięcia poziomu docelowego określonego w art. 69 mogą obejmować [NZZ], które są w pełni zabezpieczone zabezpieczeniem złożonym z aktywów o niskim ryzyku, nieobciążonych żadnymi prawami osób trzecich, do swobodnej dyspozycji i przeznaczone do wyłącznego wykorzystania przez Jednolitą Radę do celów określonych w art. 76 ust. 1”, oraz że „[u]dział tych [NZZ] nie może przekraczać 30 % łącznej kwoty składek pobieranych zgodnie z niniejszym artykułem”. Artykuł 103 ust. 3 dyrektywy 2014/59 jest pod względem treści identyczny z art. 70 ust. 3 przywołanego rozporządzenia. Wreszcie, co się tyczy systemów gwarancji depozytów, art. 10 ust. 3 dyrektywy 2014/49 również przewiduje możliwość wnoszenia składek przy wykorzystaniu NZZ.
- 90 Należy jednak stwierdzić, że wymienione powyżej przepisy nie dotyczą podejścia księgowego i ostrożnościowego do NZZ ani nie mają na celu uregulowania tej materii.

- 91 Kwestia skuteczności (effet utile) odnośnych przepisów dotyczy zatem powiązania uregulowań ustanawiających fundusze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz systemu gwarancji depozytów i zezwalających na korzystanie z NZZ jako składek na ich rzecz z rozporządzeniem nr 575/2013 i z rozporządzeniem nr 1024/2013, w których odpowiednio przewidziano wymogi ostrożnościowe i ustanowiono jednolity mechanizm nadzorczy. Chodzi zatem o ustalenie, czy stosowanie rozporządzenia nr 575/2013 i rozporządzenia nr 1024/2013 może spowodować, że niektóre przepisy rozporządzenia nr 806/2014, w tym jego art. 70 ust. 3, utracą skuteczność (effet utile). To samo dotyczy dyrektywy 2014/59, a w szczególności jej art. 103 ust. 3, oraz dyrektywy 2014/49, w tym jej art. 10 ust. 3.
- 92 W tym względzie nie można stwierdzić, że zamiarem prawodawcy było to, by korzystanie z NZZ umożliwiało zaciągającym je instytucjom przyjmowanie na siebie ryzyka niepokrytego przez fundusze własne.
- 93 Taka wykładnia byłaby bowiem sprzeczna z bardziej rygorystycznymi środkami przyjętymi w odpowiedzi na kryzys finansowy z 2008 r., który był przyczyną wzmocnienia ram regulacyjnych i nadzoru ostrożnościowego. W tym właśnie kontekście wprowadzono również mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mające na celu zapobieganie szkodliwym skutkom upadłości banków, do których doszło w przeszłości, i lepsze radzenie sobie z nimi w przyszłości.
- 94 W tym względzie już w ramach analizy zarzutów pierwszego i drugiego stwierdzono, że EBC mógł na podstawie indywidualnego badania słusznie uznać, iż skarżąca była narażona na ryzyko przeszacowania CET 1, które wynikało ze sposobu księgowania przez nią NZZ i związanego z nimi zabezpieczenia oraz sugerowało, że może ona finansować działalność, która nie była pokryta jej funduszami własnymi.
- 95 Ponadto nie przekonują argumenty oparte na cytatach z motywów będących częścią aktów prawnych stanowiących podstawę unii bankowej oraz na debacie parlamentarnej, na które skarżąca powołuje się w swoich pismach. Prawdą jest, że wskazują one na to, iż prawodawca starał się znaleźć pewną równowagę między wymogami niezbędnymi do solidnej unii bankowej z jednej strony a pozostawioną bankom swobodą w ramach ich działalności gospodarczej z drugiej strony. Jednakże motywy, na które powołuje się skarżąca, mają charakter ogólny i nie odnoszą się do NZZ. Ponadto przywołane przez nią fragmenty są wybiórcze i niekompletne i nie można z nich wyciągnąć żadnych wniosków co do podejścia księgowego i ewentualnych skutków ostrożnościowych.
- 96 Pozbawione znaczenia jest przykładowo powołanie się przez skarżącą na motyw 18 rozporządzenia nr 1024/2013 w celu uzasadnienia argumentów wysuniętych przez nią w ramach omawianego zarzutu, a zwłaszcza argumentów związanych z podejściem księgowym, ponieważ przywołany fragment wspomnianego motywu nie odzwierciedla jego całości. Prawdą jest, że z przywołanego zdania wynika, iż EBC musi uwzględnić odnośne warunki makroekonomiczne istniejące w państwach członkowskich, w szczególności stabilność udzielania kredytów i możliwości ułatwiania produktywności dla całej gospodarki. Jednakże w zdaniu poprzedzającym wskazano, że EBC, wykonując swoje zadania, musi zapewnić, by instytucje kredytowe unikały „pokusy nadużycia i podejmowania w związku z tym nadmiernego ryzyka”.
- 97 Okoliczność, że EBC, wykonując swoje zadania, ma obowiązek uwzględnienia odnośnych warunków makroekonomicznych, nie oznacza, że nie może on zastosować środków zaradczych na poziomie indywidualnym, jeżeli jest to konieczne z ostrożnościowego punktu widzenia.

- 98 Podobnie należy zauważyć, że pozbawione znaczenia jest powołanie się na motyw 15 jednej z wersji wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego odnoszącego się do rozporządzenia nr 806/2014 [obecnie rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2015/81 z dnia 19 grudnia 2014 r. określającego jednolite warunki stosowania rozporządzenia nr 806/2014 w odniesieniu do składek ex ante wnoszonych na rzecz SRF (Dz.U. 2015, L 15, s. 1)], którą skarżąca przywołała w swoich pismach. Jego treści nie powtórzono bowiem w ostatecznej wersji wspomnianego rozporządzenia wykonawczego, co wskazuje na to, że prawodawca nie uznał jej za odpowiednią.
- 99 Co więcej, w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym podejście nieodróżnicowane niweczyłoby skuteczność (effet utile) NZZ, należy zauważyć, że z przywołanych w pkt 60 powyżej decyzji wydanych przez EBC wynika, iż inne instytucje bankowe, które również zaciągają NZZ, przewidziały inne podejście księgowo do swoich NZZ i kwot złożonych tytułem zabezpieczenia, które nie stwarzało żadnych problemów z ostrożnościowego punktu widzenia. Świadczy to ponadto o tym, że NZZ nie są dla instytucji bankowych pozbawione znaczenia.
- 100 W tym względzie należy zauważyć, że niezależnie od podejścia księgowego do NZZ kwoty złożone tytułem zabezpieczenia w funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub w systemie gwarancji depozytów generują odsetki na rzecz instytucji zaciągających NZZ, co stanowi korzyść w porównaniu ze składkami gotówkowymi.
- 101 Powyższe wnioski wzmacnia ponadto okoliczność, że rozporządzenie nr 575/2013 nie zawiera żadnego przepisu przewidującego wprost szczególne podejście księgowo i ostrożnościowe do NZZ.
- 102 Co więcej, to, że prawodawca, wprowadzając instrument dotyczący NZZ, nie miał zamiaru przyznawać zaciągającym je podmiotom preferencyjnych korzyści, wynika również z opinii wyrażonej przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB).
- 103 W tym względzie EUNB uznał, jak wynika z jego odpowiedzi na uwagi przedstawione w ramach konsultacji przeprowadzonych w kontekście projektu wytycznych EUNB dotyczących NZZ określonych w dyrektywie 2014/49, że ani w motywach, ani w artykułach dyrektywy 2014/49 nie przewidziano, by celem zamierzonym przez prawodawcę Unii przy wprowadzaniu NZZ było przyznanie instytucjom kredytowym możliwości stosowania preferencyjnego podejścia księgowego. Ponadto zdaniem EUNB, w przeciwieństwie do bezpośrednich składek gotówkowych, w przypadku NZZ zaciągające je instytucje mogą odnosić korzyść z tychże zobowiązań, zatrzymując wpływy z kwot przekazanych tytułem zabezpieczenia. Co więcej, według EUNB NZZ oferują instytucjom kredytowym preferencyjne podejście do płynności (znajdujące odzwierciedlenie w rachunku przepływów pieniężnych).
- 104 Chociaż wykładnia EUNB nie jest wiążąca, w niniejszej sprawie jej uwzględnienie może być zasadne, ponieważ EUNB jest źródłem odniesienia w dziedzinie unii bankowej.
- 105 Ponadto wytyczne dotyczące NZZ przyjęte przez EUNB na podstawie art. 10 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2014/49 i art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia EUNB, zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.U. 2010, L 331, s. 12) potwierdzają również, że podejście księgowo do NZZ i kwot złożonych tytułem zabezpieczenia może prowadzić do zastosowania środków ostrożnościowych.

- 106 Wykładnię, za którą opowiada się skarżąca, trzeba zatem oddalić, w związku z czym zarzut trzeci należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

- 107 Przede wszystkim skarżąca przypomina, że potencjalne ryzyko, jakie wywołują NZZ, może zmaterializować się jedynie w przypadku wezwania do ich wykonania i że owo ryzyko – którego wystąpienie jest hipotetyczne, ponieważ prawdopodobieństwo wezwania do wykonania NZZ jest niewielkie – jest w każdym wypadku pokryte dzięki prawidłowemu stosowaniu wymogów ostrożnościowych, takich jak aktywa ważone ryzykiem (risk weighted assets). Jej zdaniem wynika stąd, że EBC nie uwzględnił jej szczególnej sytuacji, że środek nakazujący odliczenie jest nieuzasadniony i z samego tego względu narusza zasadę proporcjonalności.
- 108 Następnie twierdzi ona, że EBC wykluczył wszelkie środki alternatywne wobec środka nakazującego odliczenie na podstawie stanowiska opartego na teoretycznych założeniach pod pretekstem, że bez odliczenia kwota CET 1 podana do wiadomości uczestników rynku nie odzwierciedlałaby rzeczywistej zdolności do absorpcji strat.
- 109 Skarżąca uważa zatem, że nałożenie na nią środka nakazującego odliczenie, który ma dla niej niekorzystne skutki, jest oczywiście nieodpowiednie i nieproporcjonalne w stosunku do deklarowanego celu polegającego na uzyskaniu na potrzeby nadzoru odpowiednich informacji o ryzyku.
- 110 Wreszcie, skarżąca uważa, że w odpowiedziach na przedstawione przez nią uwagi EBC przyznał, iż jej adekwatność kapitałowa, którą w niniejszym wypadku oceniono jako wiążącą się z „ryzykiem średnio niskim”, jest parametrem nieistotnym. Na tej podstawie dochodzi ona do wniosku, że EBC przyznaje, iż taki sam środek nakazujący odliczenie zastosowano by nawet wobec instytucji znajdującej się w odpowiedniej sytuacji kapitałowej, co w jej ocenie stoi w całkowitej sprzeczności z zasadą proporcjonalności.
- 111 EBC kwestionuje argumenty skarżącej.
- 112 Na wstępie należy przypomnieć, że według art. 5 ust. 4 TUE zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z załączonym do TFUE Protokołem (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.
- 113 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, będąca jedną z zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, by akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich środków, należy zastosować ten najmniej dotkliwy, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Landeskreditbank Baden-Württemberg/EBC, T-122/15, EU:T:2017:337, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 114 Ponadto zgodnie ze stanowiskiem Trybunału ocena proporcjonalności środka musi iść w parze z poszanowaniem zakresu uznania, jaki przyznano ewentualnie instytucjom Unii w odniesieniu do jego przyjęcia (zob. wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Landeskreditbank Baden-Württemberg/EBC, C-450/17 P, EU:T:2019:372, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 115 W niniejszym wypadku EBC, stwierdziwszy, że istnienie zidentyfikowanego niepokrytego ryzyka prowadzi do zaistnienia sytuacji problematycznej, o której mowa w art. 16 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1024/2013, oraz że w celu zaradzenia temu problemowi może on skorzystać z uprawnień przysługujących mu na podstawie art. 16 ust. 2 lit. d) owego rozporządzenia, wymagając od odnośnej instytucji zastosowania szczególnej polityki w zakresie rezerw lub szczególnego traktowania aktywów w kontekście wymogów w zakresie funduszy własnych, zbadał proporcjonalność środka nakazującego odliczenie.
- 116 W pierwszej kolejności EBC ustalił, że wymóg odliczenia był odpowiedni, aby zaradzić ryzyku przeszacowania CET 1, ponieważ pozwalał on konkretnie na zaradzenie zaistniałej już utracie zasobów gospodarczych. W drugiej kolejności EBC ocenił, czy wymóg odliczenia był konieczny, a w szczególności czy istniały inne alternatywne środki, które byłyby mniej uciążliwe i umożliwiałyby w równym stopniu osiągnięcie celu polegającego na zadeklarowaniu wyłącznie CET 1 zdolnego do podźwignięcia ryzyka.
- 117 EBC uznał, że zastosowanie innych środków w ramach „drugiego filaru” na podstawie art. 16 ust. 2 lit a) rozporządzenia nr 1024/2013, w którym mowa o podwyższeniu wymogów w zakresie funduszy własnych, oraz art. 16 ust. 2 lit. i) tego rozporządzenia, w którym mowa o ograniczeniu wypłaty dywidend, nie pozwoliłoby na osiągnięcie wspomnianego celu.
- 118 Należy stwierdzić, że dokonane przez EBC badanie proporcjonalności środka nakazującego odliczenie ustrukturyzowano i przeprowadzono w prawidłowy sposób. Badanie to nie jest niezgodne z prawem i nie jest obarczone błędami. Ponadto odnośnego rozumowania EBC nie podważają argumenty podniesione przez skarżącą.
- 119 W pierwszej kolejności argument, zgodnie z którym zmaturalizowanie się wezwania do wykonania NZZ pozostaje wysoce hipotetyczne, nie ma znaczenia w kontekście zidentyfikowanego ryzyka.
- 120 W drugiej kolejności skarżąca nie może na podstawie okoliczności, że EBC zbadał, a następnie wykluczył środki alternatywne wobec środka nakazującego odliczenie, wyciągać wniosku, że nałożony środek był nieodpowiedni i nieproporcjonalny do uzyskania informacji o ryzyku. W każdym wypadku skarżąca nie wyjaśniła, dlaczego rozumowanie EBC w tym względzie miałyby być błędne. Co więcej, celem środka nakazującego odliczenie jest zaradzenie zaistniałej już utracie zasobów gospodarczych, a poinformowanie rynku lub organów nadzoru o dokładnym poziomie zdolności CET 1 skarżącej do absorpcji strat jest jedynie pośrednią konsekwencją nałożonego środka, nie zaś celem samym w sobie.
- 121 W trzeciej kolejności okoliczność, że adekwatność kapitałową oceniono jako wiążącą się z „ryzykiem średnio niskim”, nie oznacza, że nałożony środek nakazujący odliczenie jest nieproporcjonalny, a w każdym wypadku należy zauważyć, że owa kwalifikacja nie pozwala na zaradzenie zidentyfikowanemu ryzyku przeszacowania.
- 122 Z powyższego wynika, że należy oddalić zarzut czwarty, a w konsekwencji – skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 123 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem EBC – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) BNP Paribas zostaje obciążony kosztami postępowania.**

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nömm

Steinfatt

Kukovec

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 czerwca 2024 r.

Podpisy