



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 7 sierpnia 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Dyrektywa 2013/36/UE – Artykuły 64, 65 i 67 – Rozporządzenie (UE) nr 575/2013 – Artykuł 395 ust. 1 i 5 – Nadzór nad instytucjami kredytowymi – Uprawnienia nadzorcze i uprawnienia do nakładania sankcji – Limity dużych ekspozycji – Przepisy państwa członkowskiego przewidujące nałożenie odsetek w przypadku przekroczenia owych limitów – Rozporządzenie (UE) nr 468/2014 – Artykuł 48 – Rozdział kompetencji między Europejski Bank Centralny (ECB) i władze krajowe – Formalnie wszczęta procedura nadzorcza

W sprawie C-52/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 27 stycznia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 lutego 2017 r., w postępowaniu:

VTB Bank (Austria) AG

przeciwko

Finanzmarktaufsichtsbehörde,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), prezes izby, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu VTB Bank (Austria) AG przez M. Fellnera, Rechtsanwalt,
- w imieniu Finanzmarktaufsichtsbehörde przez P. Wanka oraz C. Schadena, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez K.P. Wojcika oraz A. Steiblytè, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu Europejskiego Banku Centralnego (ECB) przez R. Baxa oraz K. Lackhoffa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 marca 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 65 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338), art. 395 ust. 1 i 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1), a także art. 48 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy bankiem VTB Bank (Austria) AG (zwanym dalej „VTB”) a Finanzmarktaufsichtsbehörde (organem nadzoru nad rynkiem finansowym, Austria, zwanym dalej „FMA”) w przedmiocie nałożenia przez FMA na VTB odsetek z powodu przekroczenia limitu dużej ekspozycji określonego w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2013/36

- 3 Motywy 2 i 41 dyrektywy 2013/36 mają następujące brzmienie:

„(2) [...] Niniejszą dyrektywę należy [...] interpretować wspólnie z [rozporządzeniem nr 575/2013]; niniejsza dyrektywa oraz to rozporządzenie powinny łącznie stanowić ramy prawne regulujące działalność bankową, ramy nadzoru oraz zasady ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

[...]

(41) Niniejsza dyrektywa powinna przewidywać sankcje administracyjne i inne środki administracyjne w celu zapewnienia możliwie najszerszego zakresu działań, jakie mogą być podejmowane w następstwie popełnienia naruszenia, i które mają zapobiegać dalszym naruszeniom, niezależnie od ich kwalifikacji jako sankcja administracyjna czy inny środek administracyjny na mocy prawa krajowego. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia dodatkowych sankcji oprócz sankcji przewidzianych w niniejszej dyrektywie oraz ustalić wysokość finansowych sankcji administracyjnych na poziomie wyższym niż poziom przewidziany w niniejszej dyrektywie”.

4 Zgodnie z brzmieniem art. 1 lit. b) owej dyrektywy ustanawia ona przepisy dotyczące uprawnień i narzędzi nadzorczych w zakresie nadzoru ostrożnościowego sprawowanego przez właściwe organy nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi.

5 Artykuł 64 rzeczonyj dyrektywy stanowi:

„1. Właściwym organom przyznaje się wszelkie uprawnienia nadzorcze do interwencji w działalność instytucji, które to uprawnienia są niezbędne do wykonywania przez te organy ich funkcji, w tym w szczególności prawo do cofnięcia zezwolenia zgodnie z art. 18, uprawnienia wymagane zgodnie z art. 102 oraz uprawnienia określone w art. 104 i 105.

2. Właściwe organy wykonują swoje uprawnienia nadzorcze i uprawnienia do nakładania sankcji zgodnie z niniejszą dyrektywą i przepisami krajowymi, w dowolny z następujących sposobów:

- a) bezpośrednio;
- b) we współpracy z innymi organami;
- c) na swoją odpowiedzialność, oddelegowując uprawnienia na rzecz tych organów;
- d) poprzez złożenie wniosku do właściwych organów sądowych”.

6 Artykuł 65 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych właściwych organów, o których mowa w art. 64, oraz prawa państw członkowskich do wprowadzania i nakładania sankcji karnych, państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji administracyjnych i innych środków administracyjnych odnoszących się do naruszeń przepisów krajowych transponujących niniejszą dyrektywę oraz [rozporządzenia nr 575/2013] oraz podejmują wszelkie konieczne środki, by zapewnić wykonanie tych przepisów dotyczących sankcji [...]”.

7 Zgodnie z brzmieniem art. 67 ust. 1 lit. k) dyrektywy 2013/36:

„Przepisy niniejszego artykułu stosuje się co najmniej we wszystkich następujących sytuacjach:

[...]

k) instytucja doprowadza do powstania ekspozycji przekraczającej limity określone w art. 395 [rozporządzenia nr 575/2013] [...]”.

8 Artykuł 67 ust. 2 owej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają, że w przypadkach, o których mowa w art. 67 ust. 1 owej dyrektywy, istnieje możliwość stosowania sankcji administracyjnych i innych środków administracyjnych, które obejmują co najmniej sankcje i środki wymienione w ust. 2 lit. a)–g).

Rozporządzenie nr 575/2013

9 Motywy 5 i 9 rozporządzenia nr 575/2013 stanowią:

„(5) Niniejsze rozporządzenie oraz [dyrektywa 2013/36] powinny łącznie stanowić ramy prawne regulujące warunki dopuszczenia instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych [...] do działalności, ramy nadzoru nad nimi oraz obowiązujące je normy ostrożnościowe. Niniejsze rozporządzenie należy zatem interpretować łącznie ze wspomnianą dyrektywą.

[...]

(9) Z uwagi na pewność prawa oraz potrzebę zapewnienia równych warunków działania w Unii jednolity zestaw regulacji dla wszystkich uczestników rynku jest jednym z kluczowych elementów dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Aby unikać zakłóceń rynkowych i arbitrażu regulacyjnego, minimalne wymogi ostrożnościowe powinny zatem zapewniać maksymalną harmonizację. W rezultacie okresy przejściowe przewidziane w niniejszym rozporządzeniu mają kluczowe znaczenie dla jego sprawnego wdrożenia i unikania niepewności na rynkach”.

10 Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowi:

„W celu zapewnienia zgodności z niniejszym rozporządzeniem właściwe organy mają uprawnienia przewidziane w [dyrektywie 2013/36] i przestrzegają ustanowionych w niej procedur”.

11 Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 rzeczonego rozporządzenia definiuje „instytucję kredytową” jako „przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów pieniężnych lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na własny rachunek”.

12 Artykuł 395 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Limity dużych ekspozycji”, stanowi w ust. 1 i 5:

„1. Instytucja nie przyjmuje na siebie ekspozycji wobec klienta lub grupy powiązanych klientów, której wartość po uwzględnieniu skutku ograniczenia ryzyka kredytowego zgodnie z art. 399–403 przekracza 25% wartości jej uznanego kapitału. Jeżeli taki klient jest instytucją lub jeżeli do grupy powiązanych klientów należy co najmniej jedna instytucja, wartość ta nie przekracza 25% wartości uznanego kapitału instytucji lub kwoty 150 mln EUR, w zależności od tego, która z tych wartości jest wyższa, pod warunkiem że suma wartości ekspozycji wobec wszystkich powiązanych klientów niebędących instytucjami, po uwzględnieniu skutku ograniczenia ryzyka kredytowego zgodnie z art. 399–403, nie przekracza 25% wartości uznanego kapitału instytucji.

Jeżeli kwota 150 mln EUR jest wyższa niż 25% wartości uznanego kapitału instytucji, wartość ekspozycji po uwzględnieniu skutku ograniczenia ryzyka kredytowego zgodnie z art. 399–403 nie przekracza limitu, który jest racjonalny w świetle uznanego kapitału instytucji. Instytucja określa ten limit zgodnie z zasadami i procedurami, o których mowa w art. 81 [dyrektywy 2013/36], w celu uwzględnienia i kontroli ryzyka koncentracji. Limit ten nie przekracza 100% wartości uznanego kapitału instytucji.

Właściwe organy mogą ustalić limit niższy niż 150 mln EUR, o czym informują EUNB i Komisję.

[...]

5. Limity określone w niniejszym artykule można przekraczać w przypadku ekspozycji zaliczonych do portfela handlowego instytucji, jeżeli są spełnione poniższe warunki:

- a) wartość ekspozycji zaliczonej do portfela niehandlowego wobec danego klienta lub danej grupy powiązanych klientów nie przekracza limitu określonego w ust. 1, przy czym limit ten oblicza się na podstawie wartości uznanego kapitału, w związku z czym nadwyżka jest w całości zaliczona do portfela handlowego;
- b) instytucja spełnia dodatkowy wymóg w zakresie funduszy własnych dotyczący nadwyżki w stosunku do limitu określonego w ust. 1, który oblicza się zgodnie z art. 397 i 398;

- c) jeżeli upłynął okres maksymalnie 10 dni od dnia wystąpienia nadwyżki, wartość ekspozycji zaliczonej do portfela handlowego wobec danego klienta lub danej grupy powiązanych klientów nie przekracza 500% wartości uznanego kapitału instytucji;
- d) suma wartości wszystkich nadwyżek, które utrzymują się dłużej niż 10 dni, nie przekracza 600% wartości uznanego kapitału instytucji.

Po każdym przypadku przekroczenia limitu instytucja niezwłocznie zgłasza właściwym organom wysokość nadwyżki i nazwę danego klienta oraz, w odpowiednich przypadkach, nazwę grupy powiązanych klientów”.

Rozporządzenie JMN

- 13 Artykuł 33 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowym (Dz.U. 2013, L 287, s. 63; zwane dalej „rozporządzeniem JMN”) stanowi:

„EBC podejmie zadania powierzone mu na mocy niniejszego rozporządzenia w dniu 4 listopada 2014 r., z zastrzeżeniem ustaleń wykonawczych i środków wykonawczych określonych w niniejszym ustępie”.

Rozporządzenie ramowe JMN

- 14 Motyw 9 rozporządzenia ramowego JMN brzmi następująco:

„[...] niniejsze rozporządzenie rozwija i doprecyzowuje ustanowione w rozporządzeniu [JMN] procedury współpracy w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego [JMN] między EBC a właściwymi organami krajowymi oraz, w odpowiednich przypadkach, wyznaczonymi organami krajowymi, a poprzez to zapewnia efektywne i spójne funkcjonowanie [JMN]”.

- 15 Artykuł 2 pkt 16 owego rozporządzenia definiuje „istotny nadzorowany podmiot” jako zarówno „a) istotny nadzorowany podmiot w państwie członkowskim strefy euro, jak i b) istotny nadzorowany podmiot w uczestniczącym państwie członkowskim spoza strefy euro”.

- 16 Artykuł 2 pkt 25 owego rozporządzenia definiuje „procedurę nadzorczą właściwych organów krajowych” jako:

„wszelkie działania właściwych organów krajowych zmierzające do wydania decyzji nadzorczej właściwych organów krajowych, skierowanej do jednego lub większej liczby nadzorowanych podmiotów, nadzorowanych grup albo do jednej lub większej liczby innych osób, w tym nakładanie sankcji administracyjnych”.

- 17 Artykuł 48 ust. 1 i 3 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„1. Jeżeli ma nastąpić zmiana kompetencji pomiędzy EBC a właściwym organem krajowym, organ, którego kompetencje nadzorcze mają ulec zakończeniu (zwany dalej »organem przekazującym kompetencje«) informuje organ, który ma przejąć kompetencje (zwany dalej »organem przejmującym nadzór«) o wszelkich procedurach nadzorczych formalnie wszczętych, które wymagają wydania decyzji. Organ przekazujący kompetencje podaje te informacje natychmiast po uzyskaniu wiadomości o mającej nastąpić zmianie kompetencji. Organ przekazujący kompetencje uaktualnia te informacje na bieżąco, co do zasady raz na miesiąc, gdy zajdzie potrzeba przekazania nowych informacji dotyczących

procedury nadzorczej. Organ przejmujący nadzór może, w odpowiednio uzasadnionych przypadkach, zezwolić na składanie sprawozdania z mniejszą częstotliwością. Dla celów art. 48 i 49 procedura nadzorcza oznacza procedurę nadzorczą EBC lub procedurę nadzorczą właściwego organu krajowego.

Przed zmianą kompetencji organ przekazujący kompetencje skontaktuje się z organem przejmującym nadzór bez zbędnej zwłoki po formalnym wszczęciu jakiegokolwiek nowej procedury nadzorczej wymagającej zakończenia w formie decyzji.

[...]

3. Jeżeli formalnie wszczęta procedura nadzorcza wymagająca wydania decyzji nie może zostać zakończona w terminie wcześniejszym niż data przekazania kompetencji nadzorczych, organ przekazujący kompetencje pozostaje uprawniony do zakończenia będącej w toku procedury nadzorczej. W tym celu organ przekazujący kompetencje zachowuje także wszelkie właściwe uprawnienia do czasu zakończenia procedury nadzorczej. Organ przekazujący kompetencje doprowadza będącą w toku procedurę nadzorczą do końca zgodnie z właściwymi przepisami na podstawie zachowanych przez siebie uprawnień. Organ przekazujący kompetencje informuje organ przejmujący nadzór przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji w ramach procedury nadzorczej, która pozostaje w toku przed zmianą kompetencji. Przekazuje on organowi przejmującemu nadzór egzemplarz decyzji oraz wszelkie dokumenty z nią związane”.

18 Artykuł 149 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Jeżeli EBC nie zdecyduje inaczej, w przypadkach, gdy właściwy organ krajowy wszczął procedury nadzorcze, w tym wspólne procedury, w stosunku do których na podstawie [rozporządzenia JMN] EBC staje się kompetentny przed dniem 4 listopada 2014 r., zastosowanie mają procedury określone w art. 48”.

Prawo austriackie

19 Paragraf 97 ust. 1 pkt 4 Bankwesengesetz (ustawy o systemie bankowym) w wersji mającej zastosowanie od stanu faktycznego *ratione temporis* (zwanej dalej „BWG”) stanowił:

„(1) [FMA] nakłada na instytucje kredytowe [...] odsetki w następującej wysokości:

[...]

4. 2% przekroczenia limitu dużej ekspozycji zgodnie z art. 395 ust. 1 [rozporządzenia nr 575/2013], obliczonego corocznie, przez 30 dni, z wyjątkiem środków nadzorczych, o których mowa w § 70 ust. 2, lub nadmiernego zadłużenia instytucji kredytowej”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

20 VTB jest instytucją kredytową mającą siedzibę w Austrii, która, co wynika z postanowienia odsyłającego, została zaklasyfikowana przez EBC jako „istotny nadzorowany podmiot” w rozumieniu art. 2 pkt 16 rozporządzenia ramowego JMN.

21 Dwoma decyzjami z dnia 30 października 2014 r. i 11 maja 2015 r. FMA nałożyła na VTB na podstawie § 97 ust. 1 pkt 4 BWG obowiązek zapłaty odsetek wyrównawczych z tytułu przekroczenia limitów dużych ekspozycji w rozumieniu art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013.

- 22 W szczególności na mocy pierwszej decyzji FMA nałożyła na VTB odsetki w wysokości 94 951,41 EUR z tytułu przekroczenia limitów dużych ekspozycji za miesiące od marca do września 2014 r. włącznie. Decyzja ta została oparta na zgłoszeniach VTB dotyczących przekroczenia z dnia 3 kwietnia, 7 lipca oraz 8 października 2014 r.
- 23 Na mocy drugiej decyzji FMA nałożyła na VTB obowiązek zapłaty odsetek wyrównawczych w wysokości 28 278,57 EUR z tytułu przekroczenia mających zastosowanie limitów dużych ekspozycji za miesiąc październik 2014 r. Decyzja ta została oparta na zgłoszeniu VTB dotyczącym przekroczenia z dnia 3 listopada 2014 r.
- 24 W dniu 3 czerwca 2015 r. VTB wniosło skargę do sądu odsyłającego, Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria), domagając się stwierdzenia nieważności decyzji FMA z dnia 11 maja 2015 r.
- 25 VTB twierdzi, że nie jest zobowiązane do zapłaty odsetek nałożonych na nie na mocy tej decyzji. Podnosi ono, że art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013, który przewiduje limity dużych ekspozycji wobec klientów dopuszczalne dla instytucji kredytowych, należy interpretować w związku z art. 395 ust. 5 owego rozporządzenia, przewidującym przesłanki, których spełnienie umożliwia przekroczenie przez instytucję kredytową lub firmę inwestycyjną limitów dużych ekspozycji określonych w art. 395 ust. 1 tegoż rozporządzenia.
- 26 FMA twierdzi, że nałożenie odsetek na podstawie § 97 ust. 1 pkt 4 BWG nie stanowi sankcji ani środka przymusu w rozumieniu prawa Unii, lecz jest raczej środkiem kontroli ekonomicznej przewidzianym w krajowym prawie konkurencji.
- 27 Sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że taka kwalifikacja odsetek nałożonych na mocy decyzji z dnia 11 maja 2015 r. jest zgodna z utrwalonym orzecznictwem Verfassungsgerichtshof (trybunału konstytucyjnego, Austria), który kwalifikuje odsetki nałożone z tytułu przekroczenia limitów dużych ekspozycji jako instrument z zakresu prawa gospodarczego, oparty na prawie konkurencji i pozbawiony charakteru karnoprawnego, i mający na celu zryczałtowane wyrównanie korzyści uzyskanej lub możliwej do uzyskania z tytułu sprzecznego z prawem przekroczenia limitu ustalonego dla dużych ekspozycji w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013.
- 28 Po drugie, sąd odsyłający zastanawia się, w jaki sposób należy interpretować pojęcie „formalnego wszczęcia procedury nadzorczej” w rozumieniu art. 48 ust. 3 rozporządzenia ramowego JMN. Sąd odsyłający pragnie w szczególności ustalić, czy w odniesieniu do przekroczenia limitów dużych ekspozycji w październiku 2014 r. można uznać, że procedura nadzorcza została „formalnie” wszczęta przed dniem 4 listopada 2014 r. w oparciu o dokonane przez VTB w dniu 3 listopada 2014 r. zgłoszenie dotyczące przekroczenia limitów, czy też z powodu już zakończonych przez FMA wcześniejszych procedur nadzorczych dotyczących podobnych naruszeń.
- 29 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy przepisy prawa wtórnego Unii [...], w szczególności art. 64 lub art. 65 ust. 1 [dyrektywy 2013/36] mają zastosowanie do decyzji dotyczącej nałożenia odsetek przez organ [nadzoru finansowego] na podstawie regulacji ustawowej państwa członkowskiego, zgodnie z którą w przypadku przekroczenia limitu dużej ekspozycji określonego w art. 395 ust. 1 [rozporządzenia nr 575/2013] należy nałożyć na instytucję kredytową odsetki w wysokości 2% przekroczenia limitu dużej ekspozycji, obliczonego w stosunku rocznym, przez 30 dni?

- 2) Czy prawo Unii (w szczególności art. 395 ust. 1 i 5 [rozporządzenia nr 575/2013]) stoi na przeszkodzie obowiązywaniu przepisu prawa krajowego takiego jak przepis § 97 ust. 1 pkt 4 [BWG], jeżeli pomimo spełnienia przesłanek [zastosowania] wyjątku przewidzianego w art. 395 ust. 5 rozporządzenia nr 575/2013 w przypadku naruszenia art. 395 ust. 1 tegoż rozporządzenia nakładane są odsetki (wyrównawcze)?
- 3) Czy wykładni art. 48 ust. 3 [rozporządzenia ramowego JMN] należy dokonywać w ten sposób, że »formalne wszczęcie procedury nadzorczej« ma miejsce już wówczas, gdy przedsiębiorstwo dokonało zgłoszenia organowi nadzoru, czy też można przyjąć, że »formalne wszczęcie procedury nadzorczej« miało miejsce, gdy w postępowaniu toczącym się równoległe dla podobnych popełnionych wcześniej naruszeń, organ nadzoru wydał już decyzję?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 30 Za pomocą pytań pierwszego i drugiego, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający pragnie ustalić z pomocą Trybunału, czy art. 64 i art. 65 ust. 1 dyrektywy 2013/36 oraz art. 395 ust. 1 i 5 rozporządzenia nr 575/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu przepisu prawa krajowego, na mocy którego w przypadku przekroczenia limitów dużej ekspozycji przewidzianych w art. 395 ust. 1 owego rozporządzenia odsetki wyrównawcze są nakładane na instytucję kredytową automatycznie, nawet jeśli spełnia ona sformułowane w art. 395 ust. 5 rzeczonoego rozporządzenia przesłanki zastosowania wyjątku polegającego na dopuszczeniu przekroczenia wspomnianych limitów.
- 31 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że – jak wynika z motywu 2 dyrektywy 2013/36 i z motywu 5 rozporządzenia nr 575/2013 – rzeczono akty prawne, które należy interpretować łącznie, ustanawiają ramy prawne regulujące w szczególności nadzór i normy ostrożnościowe mające zastosowanie do instytucji kredytowych.
- 32 Artykuł 395 ust. 1 rzeczonoego rozporządzenia, należący do owych norm ostrożnościowych, a w szczególności do norm mających zastosowanie do „dużych ekspozycji”, które instytucje kredytowe muszą zgodnie z art. 387 rozporządzenia nr 575/2013 monitorować i kontrolować, zakazuje instytucjom kredytowym przyjmowania na siebie ekspozycji wobec klienta lub grupy powiązanych klientów, której wartość przekracza 25% wartości ich uznanego kapitału. Nie mniej jednak art. 395 ust. 5 owego rozporządzenia pod pewnymi warunkami dopuszcza przekroczenie limitów dużych ekspozycji przewidzianych w art. 395 ust. 1 tego samego rozporządzenia.
- 33 Następnie należy zauważyć, że dla celów nadzoru ostrożnościowego instytucji kredytowych właściwe organy dysponują na podstawie art. 1 lit. b) dyrektywy 2013/36 ustanowionymi przez ową dyrektywę uprawnieniami i narzędziami nadzorczymi.
- 34 I tak, zgodnie z art. 65 ust. 1 rzeczonoj dyrektywy państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji administracyjnych i innych środków administracyjnych odnoszących się do naruszeń przepisów krajowych transponujących niniejszą dyrektywę oraz do naruszeń rozporządzenia nr 575/2013 oraz podejmują wszelkie konieczne środki, by zapewnić wykonanie tych przepisów dotyczących sankcji i innych środków.
- 35 Z motywu 41 dyrektywy 2013/36 wynika, że przyjęcie sankcji administracyjnych i innych środków administracyjnych musi umożliwiać zapewnienie możliwie jak najszerszego zakresu stosowania środków przyjmowanych w odpowiedzi na naruszenie przepisów prawa Unii i w celu zapobiegania ryzyku wystąpienia kolejnych naruszeń.

- 36 W końcu, z łącznej lektury art. 67 ust. 1 lit. k) i art. 67 ust. 2 dyrektywy 2013/36 wynika, że w przypadkach, o których mowa w art. 395 rozporządzenia nr 575/2013, państwa członkowskie czuwają nad tym, by możliwe było zastosowanie co najmniej sankcji i środków administracyjnych wymienionych w art. 67 ust. 2 lit. a)–g).
- 37 W rozpatrywanej sprawie sąd odsyłający zastanawia się, czy – jak twierdzi FMA – nałożenie odsetek na VTB na podstawie § 97 ust. 1 pkt 4 BWG stanowi niemający charakteru sankcji krajowy środek kontroli ekonomicznej, pozbawiony związku z art. 64 i 65 dyrektywy 2013/36, mający na celu jedynie wyrównanie korzyści bezprawnie uzyskanej w drodze naruszenia zasady nadzoru. Na wypadek udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej FMA twierdzi, że sytuacja, której dotyczy spór w postępowaniu głównym, nie jest objęta zakresem art. 395 ust. 1 i 5 rozporządzenia nr 575/2013.
- 38 W pierwszej kolejności należy zatem stwierdzić, że § 97 ust. 1 pkt 4 BWG przewiduje wyraźnie, że FMA nakłada odsetki w wysokości 2% przekroczenia limitu dużej ekspozycji „zgodnie z art. 395 ust. 1 [rozporządzenia nr 575/2013]”.
- 39 W rozpatrywanej sprawie sąd odsyłający stwierdził, że VTB przekroczyło rzeczone limity w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego. W takich okolicznościach, i z zastrzeżeniem, że spełnione są przesłanki art. 395 ust. 5 przywołanego rozporządzenia, państwa członkowskie – co zostało przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku – czuwają nad możliwością stosowania co najmniej sankcji i środków administracyjnych wymienionych w art. 67 ust. 2 lit. a)–g) dyrektywy 2013/36.
- 40 W kwestii tej należy dodać, że w ramach analizy środków korekty finansowej stosowanych przez państwa członkowskie dla celów ochrony interesów finansowych Unii Trybunał zakwalifikował obowiązek zwrotu uzyskanej w wyniku nieprawidłowości nienależnej korzyści jako „środek administracyjny” (zob. podobnie wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 50, 51).
- 41 Ponadto zgodnie z motywem 9 rozporządzenia nr 575/2013, aby unikać zakłóceń rynkowych i arbitrażu regulacyjnego, przyjęte przez Unię minimalne wymogi ostrożnościowe powinny zapewniać maksymalną harmonizację. I tak, w przypadku przekroczenia limitów określonych w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 państwa członkowskie są zobowiązane nałożyć na instytucję kredytową nie środek wywodzony z prawa krajowego, lecz sankcję administracyjną lub inny środek administracyjny w rozumieniu art. 65 ust. 1 dyrektywy 2013/36.
- 42 W tych okolicznościach odsetki wyrównawcze przewidziane w § 97 ust. 1 pkt 4 BWG należy kwalifikować jako środek administracyjny w rozumieniu art. 65 ust. 1 dyrektywy 2013/36.
- 43 Dla kwalifikacji tej nie ma znaczenia fakt, że omawiane odsetki nie zostały objęte listą przewidzianą w art. 67 ust. 2 dyrektywy 2013/36.
- 44 Z brzmienia przywołanego przepisu wynika bowiem, że lista ta nie jest wyczerpująca. Należy ponadto przypomnieć, że art. 65 ust. 1 dyrektywy 2013/36 przewiduje, iż państwa członkowskie podejmują wszelkie konieczne środki, by zapewnić wykonanie rzeczonyj dyrektywy oraz rozporządzenia nr 575/2013.
- 45 W drugiej kolejności należy zauważyć, że z wymagających ponownego zweryfikowania przez sąd odsyłający informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że ustanowione w art. 395 ust. 5 rozporządzenia nr 575/2013 przesłanki, których spełnienie umożliwia instytucji kredytowej przekroczenie przewidzianych w art. 395 ust. 1 rzeczonyj rozporządzenia limitów dużych ekspozycji wobec klientów, są spełnione przez VTB w sytuacji stanowiącej przedmiot postępowania głównego.

- 46 Jak podnosi rzecznik generalny w pkt 59 opinii, sytuacja, do której odnosi się art. 395 rozporządzenia nr 575/2013 i w której państwa członkowskie mogą stosować zgodnie z art. 67 ust. 2 dyrektywy 2013/36 sankcje administracyjne lub inne środki administracyjne, została określona nie tylko w art. 395 ust. 1, lecz także w art. 395 ust. 5.
- 47 W konsekwencji przepis prawa krajowego taki jak § 97 ust. 1 pkt 4 BWG, nakładający na instytucję kredytową, która przekroczyła ustanowione w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 limity dużych ekspozycji, automatycznie odsetki wyrównawcze, i nieprzewidujący możliwości zweryfikowania, czy spełnione są przesłanki ustanowione w art. 395 ust. 5 rzeczonego rozporządzenia, nie jest zgodny z ustanowionymi przez owo rozporządzenie wymogami nadzoru ostrożnościowego.
- 48 W świetle całokształtu powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 64 i art. 65 ust. 1 dyrektywy 2013/36 oraz art. 395 ust. 1 i 5 rozporządzenia nr 575/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu przepisu prawa krajowego, na mocy którego w przypadku przekroczenia limitów dużej ekspozycji przewidzianych w art. 395 ust. 1 owego rozporządzenia odsetki wyrównawcze są nakładane na instytucję kredytową automatycznie, nawet jeśli spełnia ona sformułowane w art. 395 ust. 5 rzeczonego rozporządzenia przesłanki zastosowania wyjątku polegającego na dopuszczeniu przekroczenia wspomnianych limitów.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 49 Poprzez to pytanie sąd odsyłający pragnie ustalić z pomocą Trybunału, czy art. 48 ust. 3 rozporządzenia ramowego JMN należy interpretować w ten sposób, że procedurę nadzorczą można uważać za formalnie wszczętą w rozumieniu przywołanego przepisu, gdy przedsiębiorstwo dokonuje zgłoszenia dotyczącego przekroczenia limitów przewidzianych w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 krajowemu organowi nadzoru, czy też gdy w postępowaniu toczącym się równolegle dla podobnych naruszeń organ ten wydał już decyzję.
- 50 Zgodnie z art. 33 ust. 2 rozporządzenia JMN począwszy od dnia 4 listopada 2014 r. EBC przejął powierzone mu na mocy owego rozporządzenia zadania nadzoru nad instytucjami kredytowymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego.
- 51 Jak wynika z motywu 9 rozporządzenia ramowego JMN, rozporządzenie to rozwija i doprecyzowuje ustanowione w rozporządzeniu JMN procedury współpracy w ramach JMN między EBC a właściwymi organami krajowymi, a poprzez to zapewnia efektywne i spójne funkcjonowanie owego mechanizmu.
- 52 Artykuł 2 pkt 25 rozporządzenia ramowego JMN definiuje procedurę nadzorczą właściwych organów krajowych jako wszelkie działania właściwych organów krajowych zmierzające do wydania przez te organy decyzji nadzorczej.
- 53 Ponadto zgodnie z art. 149 owego rozporządzenia, w przypadkach gdy właściwy organ krajowy wszczął przed dniem 4 listopada 2014 r. procedury nadzorcze, w stosunku do których na podstawie rozporządzenia JMN EBC staje się kompetentny, zastosowanie mają procedury określone w art. 48 rozporządzenia ramowego JMN.
- 54 Artykuł 149 owego rozporządzenia przewiduje w ust. 3, że jeżeli „formalnie wszczęta” procedura nadzorcza wymagająca wydania decyzji nie może zostać zakończona w terminie wcześniejszym niż data przekazania kompetencji nadzorczych, organ przekazujący kompetencje pozostaje uprawniony do zakończenia będącej w toku procedury nadzorczej.
- 55 W niniejszej sprawie z akt sprawy przekazanych Trybunałowi wynika, że decyzja FMA z dnia 11 maja 2015 r. dotycząca przekroczenia przez VTB limitów przewidzianych w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 w październiku 2014 r. była oparta na zgłoszeniu dotyczącym przekroczenia dokonany

przez ową instytucję w dniu 3 listopada 2014 r., a więc w przeddzień przekazania kompetencji przez FMA na rzecz BCE. Z akt sprawy wynika również, że decyzja ta została wydana po tym, jak FMA wszczęła inne postępowanie z powodu przekroczenia przez VTB limitów dużych ekspozycji, które to postępowanie zostało zakończone decyzją w dniu 30 października 2014 r.

- 56 Po pierwsze, z art. 2 pkt 25 rozporządzenia ramowego JMN wynika, że jedynie postępowanie prowadzone przez właściwe organy krajowe może być uważane za procedurę nadzorczą w rozumieniu przywołanego przepisu. W związku z tym działania podejmowane przez instytucję kredytową nie mogą być uznawane za stanowiące element procedury nadzorczej w rozumieniu owego przepisu.
- 57 Ponadto, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 89 opinii, przysłówek „formalnie”, użyty w art. 48 ust. 3 rozporządzenia ramowego JMN, odnosi się do wyraźnej decyzji o wszczęciu procedury nadzorczej, niezależnie od prowadzących do jej podjęcia powodów, takich jak zgłoszenie przez podlegającą nadzorowi instytucję kredytową, które doprowadziło do formalnego wydania odnośnej decyzji.
- 58 W konsekwencji zwykłe zgłoszenie przez VTB w dniu 3 listopada 2014 r. nie jest wystarczające, by uznać, że w tym dniu procedura nadzorcza została „formalnie wszczęta” przez FMA.
- 59 Po drugie, zgodnie z art. 2 pkt 25 rozporządzenia ramowego JMN procedura nadzorcza służy przygotowaniu przez organ krajowy decyzji nadzorczej. Z akt sprawy udostępnionych Trybunałowi wynika jednak, że procedura dotycząca przekroczeń limitów, które miały miejsce w okresie od marca do września 2014 r., została zakończona decyzją wydaną w dniu 30 października 2014 r., a zatem przed wpływieniem zgłoszenia, na podstawie którego toczy się odrębna od tej pierwszej procedura wszczęta przez FMA, która z kolei doprowadziła do wydania decyzji w dniu 11 maja 2015 r.
- 60 W świetle całokształtu powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 48 ust. 3 rozporządzenia ramowego JMN należy interpretować w ten sposób, że procedury nadzorczej nie można uważać za formalnie wszczętą w rozumieniu przywołanego przepisu ani wtedy, gdy instytucja kredytowa dokonuje zgłoszenia dotyczącego przekroczenia limitów przewidzianych w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 krajowemu organowi nadzoru, ani też gdy w postępowaniu toczącym się równoległe dla podobnych naruszeń organ ten wydał już decyzję.

W przedmiocie kosztów

- 61 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 64 i art. 65 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, oraz art. 395 ust. 1 i 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu przepisu prawa krajowego, na mocy którego w przypadku przekroczenia limitów dużej ekspozycji przewidzianych w art. 395 ust. 1 owego rozporządzenia odsetki wyrównawcze są nakładane na instytucję**

kredytową automatycznie, nawet jeśli spełnia ona sformułowane w art. 395 ust. 5 rzeczonoego rozporządzenia przesłanki zastosowania wyjątku polegającego na dopuszczeniu przekroczenia wspomnianych limitów.

- 2) **Artykuł 48 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego) należy interpretować w ten sposób, że procedury nadzorczej nie można uważać za formalnie wszczętą w rozumieniu przywołanego przepisu ani wtedy, gdy instytucja kredytowa dokonuje zgłoszenia dotyczącego przekroczenia limitów przewidzianych w art. 395 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 krajowemu organowi nadzoru, ani też gdy w postępowaniu toczącym się równolegle dla podobnych naruszeń organ ten wydał już decyzję.**

Podpisy