



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva T-510/17

**Antonio Del Valle Ruiz in drugi
proti
Evropski komisiji
in
Enotnemu odboru za reševanje (EOR)**

Sodba Splošnega sodišča (tretji razširjeni senat) z dne 1. junija 2022

„Ekonomska in monetarna unija – Bančna unija – Enotni mehanizem za reševanje kreditnih institucij in nekaterih investicijskih podjetij (EMR) – Postopek reševanja, ki se uporablja, ko subjekt propada ali bo verjetno propadel – Shema za reševanje, ki jo je EOR sprejel za banko Banco Popular Español – Pravica do izjave – Prenos pooblastila – Lastninska pravica – Obveznost obrazložitve – Člena 18 in 20 ter člen 21(1) Uredbe (EU) št. 806/2014“

- 1. Temeljne pravice – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do dobrega upravljanja – Pravica do izjave – Obseg – Neizvedba zaslišanja delničarjev in upnikov kreditne institucije, zoper katero je sprejet ukrep za reševanje, v okviru postopka reševanja – Dopustnost
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41(2)(a) in člen 52(1); Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 806/2014, člena 14(2) in 18)*
(Glej točke 121, 130, 147, 165, 174, 175, 422, 429 in 437.)
- 2. Institucije Evropske unije – Izvajanje pristojnosti – Prenosi – Dodelitev pooblastil Komisiji v zvezi z odobritvijo sheme za reševanje, ki jo je sprejel Enotni odbor za reševanje (EOR) – Neprenos samostojne pristojnosti na EOR
(Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 806/2014)*
(Glej točki 218 in 219.)
- 3. Ekonomska in monetarna politika – Ekonomska politika – Enotni mehanizem za reševanje kreditnih institucij in nekaterih investicijskih podjetij (EMR) – Sprejetje sheme za reševanje – Vrednotenje kreditne institucije, izvedena zaradi sprejetja navedene sheme – Dopustnost
(Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 806/2014, člen 20)*
(Glej točki 283 in 302.)

4. *Ekonomska in monetarna politika – Ekonomska politika – Enotni mehanizem za reševanje kreditnih institucij in nekaterih investicijskih podjetij (EMR) – Sprejetje sheme za reševanje – Pogoji – Propad ali verjetni propad kreditne institucije – Insolventnost navedene institucije – Nevplivanje*
(Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 806/2014, člen 18(1)(a) in (4)(c))

(Glej točki 333 in 335.)

5. *Temeljne pravice – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do dobrega upravljanja – Pravica vsakogar do dostopa do spisa, ki se nanaša nanj – Obseg – Neposredovanje poročila o vrednotenju s strani Enotnega odbora za reševanje (EOR) med upravnim postopkom, v katerem je bila sprejeta shema za reševanje – Dopustnost*
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 41(2)(b) in 52(1); Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 806/2014, člen 90(4))

(Glej točko 467.)

6. *Temeljne pravice – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Lastninska pravica – Obseg – Propad ali verjetni propad kreditne institucije – Shema za reševanje, ki določa odpis in konverzijo lastniških instrumentov navedene institucije – Dopustnost*
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 17(1) in 52(1); Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 806/2014)

(Glej točke 495, 502, 513, 522 in 540.)

Povzetek

Tožbe za razglasitev ničnosti sheme za reševanje za banko Banco Popular in/ali sklepa Komisije o odobritvi te sheme se v celoti zavrnejo

Banka Banco Popular Español, SA (v nadaljevanju: Banco Popular) je bila španska kreditna institucija pod neposrednim bonitetnim nadzorom Evropske centralne banke (ECB). Enotni odbor za reševanje (EOR) je 7. junija 2017 sprejel sklep o shemi za reševanje banke Banco Popular¹ (v nadaljevanju: shema za reševanje). Evropska komisija je istega dne sprejela Sklep 2017/1246,² s katerim je to shemo za reševanje odobrila.

Pred sprejetjem sheme za reševanje je bilo izvedeno vrednotenje banke Banco Popular, ki je zajemalo dve poročili, priloženi k shemi za reševanje, in sicer prvo vrednotenje (v nadaljevanju: vrednotenje 1) z dne 5. junija 2017, ki ga je pripravil EOR, in drugo vrednotenje (v nadaljevanju: vrednotenje 2) z dne 6. junija 2017, ki ga je pripravil neodvisni izvedenec. Cilji tega vrednotenja 2 so bili zlasti oceniti vrednost sredstev in obveznosti banke Banco Popular ter prispevati k odločitvi o delnicah in lastniških instrumentih, ki naj se prenesejo, in k temu, kako naj EOR določi tržne pogoje za instrument prodaje poslovanja. ECB je 6. junija 2017 po posvetovanju z EOR prav tako

¹ Sklep SRB/EES/2017/08 izvršne seje EOR z dne 7. junija 2017 o sprejetju sheme za reševanje v zvezi z Banco Popular Español, SA.

² Sklep Komisije (EU) 2017/1246 z dne 7. junija 2017 o odobritvi sheme za reševanje za Banco Popular Español S.A. (UL 2017, L 178, str. 15).

opravila oceno o propadu ali verjetnem propadu banke Banco Popular,³ v kateri je menila, da glede na likvidnostne težave, s katerimi se je soočala banka Banco Popular, ta verjetno v bližnji prihodnosti ne bo mogla poravnati svojih dolgov ali drugih obveznosti, ko bodo zapadli v plačilo.⁴ Istega dne je upravni odbor banke Banco Popular obvestil ECB, da je ugotovil, da bo institucija verjetno propadla.

EOR je v shemi za reševanje menil, da banka Banco Popular izpolnjuje pogoje za sprejetje ukrepa za reševanje,⁵ in sicer da propada ali bo verjetno propadla, da ni drugih ukrepov, ki bi lahko preprečili njen propad v razumnem roku, in da je ukrep za reševanje v obliki instrumenta prodaje poslovanja⁶ potreben zaradi javnega interesa. EOR je izvršil svoja pooblastila za odpis in konverzijo lastniških instrumentov banke Banco Popular⁷ in odredil, naj se iz tega izhajajoče nove delnice prenesejo na banko Banco Santander za ceno enega EUR.

Tožbe so bile opredeljene kot „vzorčne zadeve“, ki predstavljajo približno sto tožb, ki so jih vložile fizične in pravne osebe, ki so bile pred reševanjem banke Banco Popular lastnice kapitalskih instrumentov. S tožbami se je predlagala razglasitev ničnosti sheme za reševanje in/ali Sklepa 2017/1246 ter zahtevalo povračilo škode.

Splošno sodišče s petimi sodbami, ki jih je izdal tretji razširjeni senat, v celoti zavrača tožbe tožečih strank. Z obravnavanimi zadevami je Splošnemu sodišču prvič dana priložnost, da se izreče o zakonitosti sklepa v zvezi s shemo za reševanje, ki ga je sprejel EOR.

Presoja Splošnega sodišča

Splošno sodišče na prvem mestu poudarja, da je zoper shemo za reševanje, ki jo je sprejel EOR, mogoče vložiti tožbo, ne da bi se zahtevalo, da se tožba vloži tudi zoper sklep Komisije o odobritvi te sheme, zato ima taka shema, ko jo Komisija odobri, pravne učinke in je akt, zoper katerega je mogoče vložiti samostojno ničnostno tožbo.

Splošno sodišče na drugem mestu v zvezi z obsegom svojega nadzora meni, da sklepi, ki jih mora EOR sprejeti v okviru postopka reševanja, temeljijo na zelo zapletenih gospodarskih in tehničnih presojah, zato izvaja omejen nadzor. Vendar Splošno sodišče meni, da mora sodišče Unije tudi v primeru zapletenih presoj, kot so te, ki jih je v obravnavani zadevi opravil EOR, preveriti ne le vsebinsko pravilnost, zanesljivost in doslednost navedenih dokazov, ampak tudi, ali ti dokazi vsebujejo vse upoštevne podatke, ki jih je treba upoštevati pri presoji zapletenega položaja, ter ali je na njihovi podlagi mogoče utemeljiti iz njih izpeljane sklepe.

Splošno sodišče na tretjem mestu preuči trditve tožečih strank z vidika Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

³ V skladu s členom 18(1), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1; v nadaljevanju: Uredba EMR). Člen 18 te uredbe se nanaša na postopek reševanja.

⁴ V skladu s členom 18(1)(a) in (4)(c) Uredbe EMR.

⁵ V skladu s členom 18(1) Uredbe EMR.

⁶ V skladu s členom 24(1)(a) Uredbe EMR.

⁷ V skladu s členom 21 Uredbe EMR.

Prvič, Splošno sodišče navaja, da čeprav ni mogoče izključiti, da se lahko delničarji in upniki subjekta, zoper katerega je sprejet ukrep za reševanje, sklicujejo na pravico do izjave v okviru postopka reševanja, je lahko uresničevanje te pravice omejeno. V zvezi s tem Splošno sodišče pojasnjuje, da je bil cilj postopka reševanja banke Banco Popular v javnem interesu, in sicer cilj zagotavljanja stabilnosti finančnih trgov, s katerim bi se lahko utemeljila omejitev pravice do izjave. Tako v okviru postopka reševanja banke Banco Popular neobstoj določbe, ki bi določala zaslišanje delničarjev in upnikov zadevnega subjekta, ter nezaslišanje tožečih strank pomenita omejitev pravice do izjave, ki je upravičena in potrebna za izpolnitev cilja javnega interesa ter spoštuje načelo sorazmernosti. S takimi zaslišanji naj bi se namreč ogrozila cilja zaščite stabilnosti finančnih trgov in kontinuitete kritičnih funkcij subjekta ter zahteve po hitrosti in učinkovitosti postopka reševanja.

Drugič, Splošno sodišče v zvezi z lastninsko pravico med drugim opozarja na to, da je banka Banco Popular propadala ali bi verjetno propadla in da ni bilo alternativnih ukrepov, ki bi lahko to preprečili. Zato odločitev, da se v shemi za reševanje odpišejo in konvertirajo lastniški instrumenti banke Banco Popular, ne pomeni nesorazmernega in nedopustnega posega, ki posega v samo bistvo lastninske pravice tožečih strank, ampak ga je treba šteti za upravičeno in sorazmerno omejitev njihove lastninske pravice.

Tretjič, v zvezi s pravico do vpogleda v spis Splošno sodišče poudarja, da to, da EOR v upravnem postopku, v katerem je bila sprejeta shema za reševanje, ni posredoval vrednotenja 2, EOR in Komisija pa sta dokumente, na katere sta se oprla, posredovala, ne pomeni kršitve navedene pravice. Nekatere informacije, ki jih ima EOR in jih vsebujejo shema za reševanje, vrednotenje 2 in dokumenti, na katere se je oprl, so namreč poslovna skrivnost in so zaupne. Zato Splošno sodišče meni, da tožeče stranke po sprejetju sheme za reševanje nimajo pravice do posredovanja celotnega spisa, na katerega se je oprl EOR.

Splošno sodišče na četrtem mestu zavrača tožbeni razlog, ki se nanaša na ugovor nezakonitosti, ker so z upoštevnimi določbami Uredbe EMR⁸ kršena načela o prenosu pooblastila, pri čemer poudarja, da mora institucija Unije, in sicer Komisija ali Svet, odobriti shemo za reševanje glede njenih diskrecijskih vidikov, da bi ta imela pravne učinke. Zakonodajalec Unije je tako instituciji zaupal pravno in politično odgovornost za določitev politike Unije na področju reševanja, s čimer se je izognil „resničnemu premiku odgovornosti“,⁹ ne da bi na EOR prenesel avtonomno pooblastilo.

Splošno sodišče na petem mestu v zvezi z vrednotenjema 1 in 2 navaja, da se je EOR ob upoštevanju nujnosti položaja pri sprejetju sheme za reševanje lahko oprl na vrednotenje 2. Glede na časovne omejitve in razpoložljive informacije so namreč z vsakim začasnim vrednotenjem neločljivo povezane določene negotovosti in približki, zato pridržki izvedenca, ki je izvedel to vrednotenje, ne pomenijo, da to vrednotenje ni bilo „pošteno, preudarno in realno“.¹⁰ Poleg tega ugotavlja, da je vrednotenje 1, katerega namen je bil ugotoviti, ali je banka Banco Popular propadala ali verjetno propadala, da bi se odločilo o izpolnjenosti pogojev za začetek postopka reševanja ali odpis ali konverzijo lastniških instrumentov, postalo zastarelo po oceni o propadu ali verjetnem propadu banke Banco Popular, ki jo je ECB izvedla 6. junija 2017.

⁸ Členi 18, 21, 22 in 24 Uredbe EMR.

⁹ V smislu sodbe z dne 13. junija 1958, Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7).

¹⁰ Na podlagi člena 20(1) Uredbe EMR.

Splošno sodišče na šestem mestu meni, da EOR in Komisija s tem, da sta menila, da so bili pogoji iz člena 18(1) Uredbe EMR za sprejetje ukrepa za reševanje izpolnjeni, nista storila očitne napake pri presoji.

Prvič, Splošno sodišče ugotavlja, da insolventnost subjekta ni pogoj za ugotovitev, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, in zato ni pogoj za sprejetje sheme za reševanje. Dejstvo, da je podjetje glede na svojo bilanco stanja solventno, namreč ne pomeni, da ima na voljo zadostna denarna sredstva, torej sredstva, ki so na voljo za poravnavo dolgov ali drugih obveznosti, ko zapadejo v plačilo. Zato Splošno sodišče meni, da EOR in Komisija s tem, da sta menila, da je banka Banco Popular propadala ali verjetno propadala, nista storila očitne napake pri presoji. Poleg tega navaja, da je bila shema za reševanje veljavno sprejeta ne glede na razloge, iz katerih se je banka Banco Popular znašla v položaju propada ali verjetnega propada.

Drugič, Splošno sodišče meni, da tožeče stranke niso dokazale obstoja ukrepov, ki bi bili alternativni reševanju, ter da EOR in Komisija s tem, da sta menila, da ni druge razumne možnosti, da bi drugi ukrepi zasebnega sektorja ali nadzorni ukrepi preprečili propad banke Banco Popular v razumnem času, nista storila očitne napake pri presoji.

Tretjič, Splošno sodišče poudarja, da EOR in Komisija s tem, da sta menila, da je bil ukrep za reševanje potreben in sorazmeren glede na zastavljene cilje javnega interesa, nista storila očitne napake pri presoji.

Splošno sodišče na sedmem mestu zavrača tožbeni razlog, ki se nanaša na to, da Komisija ni preučila sheme za reševanje, preden jo je odobrila, pri čemer poudarja, da Komisija imenuje predstavnika, ki je pooblaščen za sodelovanje na sestankih EOR, na izvršni seji in na plenarni seji kot stalni opazovalec, ter da ima njen predstavnik pravico sodelovati v razpravah in ima dostop do vseh dokumentov. Tako je bila Komisija s tem, da se je udeležila več sestankov z EOR, povezana z različnimi fazami pred sprejetjem sheme za reševanje ter se je seznanila s predhodnimi osnutki te sheme in sodelovala pri njihovi pripravi.

Splošno sodišče na osmem mestu zavrača tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija. Poudarja, da se lahko zadnjenavedena pri odobritvi sheme za reševanje v Sklepu 2017/1246 za utemeljitev njenega sprejetja omeji na obrazložitev, s katero je izraženo njeno soglasje glede vsebine te sheme za reševanje in razlogov, ki jih je navedel EOR.

Splošno sodišče na devetem mestu zavrača trditve v zvezi z nepravilnostjo postopka prodaje. Med drugim potrjuje zakonitost sklepa EOR, da nacionalnemu organu za reševanje predlaga, naj stopi v stik samo z institucijami, ki so sodelovale v postopku zasebne prodaje banke Banco Popular. Ta organ ima pravico, da se obrne zlasti na nekatere morebitne kupce.¹¹

Splošno sodišče na desetem in zadnjem mestu v obravnavani zadevi izključuje nepogodbno odgovornost EOR in Komisije. V zvezi s tem ugotavlja, da tožeče stranke niso dokazale obstoja nezakonitega ravnanja EOR ali Komisije. Ni bilo namreč dokazano, da sta EOR ali Komisija razkrila zaupne informacije v zvezi z izvajanjem postopka reševanja banke Banco Popular, in zato ni bilo mogoče ugotoviti, da sta kakorkoli kršila načelo zaupnosti ali obveznosti varovanja poslovne skrivnosti.

¹¹ V skladu s členom 39(2), drugi pododstavek, Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 173, str. 190).

Poleg tega tožeče stranke niso dokazale vzročne zveze med nezakonitostmi EOR in Komisije, če bi bile dokazane, ter likvidnostno krizo banke Banco Popular ter torej med njimi in zatrjevano škodo.