



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 26 юни 2019 година¹

Дело C-255/18

State Street Bank International GmbH
срещу
Banca d'Italia
в присъствието на
Banco delle Tre Venezie SpA

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Регионален административен съд Лацио, Италия))

„Преюдициален въпрос — Директива 2014/59/ЕС — Възстановяване и реструктуриране на кредитни институции — Промени в статуса — Сливане чрез вливане на кредитна институция в дружество майка, намиращо се в друга държава членка — Делегиран регламент (ЕС) 2015/63 — Механизми за финансиране на реструктурирането — Обикновени вноски — Извънредни вноски — Събиране на вноските за финансовата 2015 година — Преходни разпоредби — Прилагане на Делегиран регламент 2015/63 въпреки нетранспонирането на Директива 2014/59“

1. Кредитните институции са длъжни да внасят вноски за финансиране на националните механизми, създадени във всички държави членки, с цел да се поемат разходите за възстановяване и реструктуриране на финансовия сектор. Те трябва също така да плащат вноски в Единния фонд за реструктуриране (наричан по-нататък „ЕФП“), който е аналогичният механизъм на равнището на Европейския съюз.

2. Директива 2014/59/ЕС² урежда тези задължителни вноски, съставляващи ключов елемент във функционирането на националните системи за възстановяване и реструктуриране на финансовите институции, както и на Единния механизъм за реструктуриране (наричан по-нататък „ЕМП“), като прави разграничение между обикновени *предварителни* вноски и извънредни *последващи* вноски.

3. Преюдициалният въпрос дава възможност на Съда да се произнесе за първи път относно правилата, приложими към събирането на всеки от двата вида вноски. Отговорът ще позволи освен това да се решат проблемите с вноските за финансовата 2015 година, възникнали в Италия поради забавяне в транспонирането на Директива 2014/59 и влизането в сила на Делегиран регламент (ЕС) 2015/63³.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

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

³ Делегиран регламент на Комисията от 21 октомври 2014 година за допълване на Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предварителните вноски в механизмите за финансиране на реструктурирането (ОВ L 11, 2015 г., стр. 44).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2014/59

4. Съгласно член 100:

„1. Държавите членки създават един или повече механизми за финансиране с цел да се гарантира ефективното прилагане от страна на органа за реструктуриране на инструментите и правомощията за реструктуриране.

[...]

3. Държавите членки гарантират, че механизмите за финансиране разполагат с подходящи финансови ресурси.

4. За целите на параграф 3 механизмите за финансиране разполагат по-специално с правомощия за:

- a) набиране на предварителни вноски, както е посочено в член 103, с цел да се достигне определеното в член 102 целево равнище;
- б) набиране на последващи извънредни вноски, както е посочено в член 104, когато определените в буква а) вноски са недостатъчни; и
- в) сключване на договори за заемане на средства и други форми на подкрепа, както е посочено в член 105.

5. Освен в случаите, разрешени по параграф 6, всяка държава членка създава свои национални механизми за финансиране чрез фонд, решение за чието използване може да бъде взето от нейния орган за реструктуриране за целите по член 101, параграф 1.

[...]“.

5. Според член 102:

„1. Държавите членки гарантират, че до 31 декември 2024 г. наличните финансови средства в техните механизми за финансиране достигат поне 1 % от размера на гарантираните депозити на всички институции, лицензирани на тяхна територия.

2. По време на първоначалния срок по параграф 1 вноските в механизми за финансиране, набрани съгласно член 103, се разпределят възможно най-равномерно във времето, докато се достигне целевото равнище, но при това се отчитат надлежно фазата на икономическия цикъл и въздействието, което процикличните вноски могат да имат върху финансовото състояние на участващите институции.

[...]“.

6. Член 103 („Предварителни вноски“) гласи:

„1. С цел да се достигне целевото равнище по член 102 държавите членки гарантират, че лицензираните на тяхна територия институции, включително клоновете в Съюза, правят вноските най-малко ежегодно.

2. Вноската на всяка институция е пропорционална на сумата на нейните задължения (без собствения капитал) минус гарантираните депозити спрямо общите задължения (без собствения капитал) минус гарантираните депозити на всички институции, лицензирани на територията на съответната държава членка.

Тези вноски се коригират в зависимост от рисковия профил на институциите в съответствие с приетите съгласно параграф 7 критерии.

[...]“.

7. Член 104 („Извънредни последващи вноски“), параграф 1, предвижда:

„Когато размерът на наличните финансови средства не е достатъчен, за да покрие загубите, разходите или другите разноски, свързани с използването на механизмите за финансиране, държавите членки гарантират, че от лицензираните на техни територии институции се набират извънредни последващи вноски, за да се покрият допълнителните суми. Тези извънредни последващи вноски се разпределят между институциите в съответствие с правилата, предвидени в член 103, параграф 2.

Извънредните последващи вноски не надхвърлят трикратния размер на годишната сума от вноските, определени в съответствие с член 103“.

2. Делегиран регламент 2015/63

8. В член 4 („Определяне на годишните вноски“) се посочва:

„1. Органите за реструктуриране определят годишните вноски, които се плащат от всяка институция пропорционално на нейния профил на риска, въз основа на информацията, предоставена от институцията, в съответствие с член 14 и при прилагането на методиката, описана в настоящия раздел.

2. Органът за реструктуриране определя годишната вноска, посочена в параграф 1, въз основа на годишното целево равнище на механизма за финансиране на реструктурирането, като се вземе предвид целевото равнище, което трябва да бъде постигнато до 31 декември 2024 г. в съответствие с член 102, параграф 1 от Директива 2014/59/ЕС, и въз основа на средния размер на гарантираните депозити за предходната година, изчислен на тримесечна база, на всички институции, лицензирани на територията, за която се простират правомощията му“.

9. Член 12 („Нови поднадзорни институции и промяна на статуса“) гласи:

„1. Когато става въпрос за институция, която отскоро е под надзор само за част от период на плащане на вноски, частичната вноска се определя чрез прилагане на методиката по раздел 3 спрямо размера на нейната годишна вноска, изчислен през следващия период на плащане на вноски в зависимост от броя на пълните месеци от периода на плащане на вноски, за които институцията е под надзор.

2. Промяната на статуса на институцията, включително на малка институция, по време на период на плащане на вноски не оказва влияние върху годишната вноска, която трябва да бъде платена през тази конкретна година“.

10. Според член 13, параграф 1:

„Органът за реструктуриране уведомява всяка от институциите по член 2 за решението си за определяне на годишните вноски, дължими от всяка институция най-късно до 1 май всяка година“.

11. Член 14, параграф 1 предвижда:

„Институциите представят на органа за реструктуриране най-актуалните заверени годишни финансови отчети, налични преди 31 декември на годината, предхождаща периода на плащане на вноски, заедно с мнението на задължителния одитор или одиторско дружество в съответствие с член 32 от Директива 2013/34/ЕС [...]“.

12. Преходните разпоредби на Делегиран регламент 2015/63 се уреждат в член 20, в чиито параграфи 1, 2 и 3 се посочва:

„1. [...] Чрез дерогация от член 13, параграф 1 по отношение на вноските, които трябва да бъдат платени през 2015 г., органите за реструктуриране уведомяват всяка институция за своето решение за определяне на годишните вноски, които трябва да бъдат платени от тях най-късно до 30 ноември 2015 г.

2. Чрез дерогация от член 13, параграф 4 във връзка с вноските, които трябва да бъдат платени през 2015 г., дължимата сума съгласно решението по член 13, параграф 3 се изплаща най-късно до 31 декември 2015 г.

3. Чрез дерогация от член 14, параграф 4 във връзка с информацията, която трябва да се предостави на органа за реструктуриране през 2015 г., посочената в този параграф информация се предоставя не по-късно от 1 септември 2015 г.“

13. Съгласно член 21, втора алинея Регламентът „се прилага от 1 януари 2015 г.“

Б. Националното право. Законодателен декрет № 180 от 16 ноември 2015 г. за въвеждане в изпълнение на Директива 2014/59⁴

14. Директива 2014/59 е транспонирана в италианското право със Законодателен декрет № 180/2015, влязъл в сила в деня на неговото обнародване, т.е. на 16 ноември 2015 г.

15. Съгласно член 2, параграф 1:

„1. Настоящият декрет се прилага към следните институции:

а) банки със седалище в Италия;

⁴ Decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180. Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GURI, бр. 267 от 16 ноември 2015 г.) (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 180/2015“).

- b) италиански дружества майки на банкова група и дружества, принадлежащи към банкова група по смисъла на членове 60 и 61 от Testo Único Bancario (TUB);
- c) дружества, поставени под консолидиран надзор по смисъла на член 65, параграф 1 от TUB;
- d) дружества със седалище в Италия, поставени под консолидиран надзор в друга държава членка“.

16. Член 3, параграф 1 гласи:

„Banca d'Italia упражнява функциите и правомощията, предвидени в настоящия декрет, в качеството си на орган за реструктуриране по отношение на институциите по член 2, когато седалището им се намира в Италия, освен ако не е посочено друго. В случаите, предвидени в настоящия декрет, тя упражнява своите функции и правомощия по отношение на италиански клонове на банки извън Европейския съюз“.

17. Съгласно Законодателен декрет № 180/2015:

- „за да се постигнат целите на реструктурирането [...], към Banca d'Italia се създават един или повече фондове за реструктуриране“ (член 78),
- „до 31 декември 2024 г. общият размер на финансовите средства на фондовете за реструктуриране се равнява на 1 % от гарантираните депозити към датата на приключване на последния годишен баланс, одобрен от длъжните да плащат вноските институции“ (член 81, алинея 1),
- „за да се достигне равнището, посочено в алинея 1, вноските се изчисляват и събират в съответствие с член 82 годишно възможно най-равномерно във времето, като се отчита и процикличното въздействие, което тяхното плащане може да окаже върху финансовото състояние на институциите, длъжни да ги плащат“ (член 81, алинея 2),
- „банките със седалище в Италия и италианските клонове на банки извън ЕС плащат обикновени годишни вноски във фондовете за реструктуриране в размер, определен от Banca d'Italia в съответствие с разпоредбите на Европейската комисия, съгласно член 103, параграф 7 от Директива 2014/59/ЕС“ (член 82),
- „ако финансовите средства не са достатъчни за извършване на мерките по член 79, алинея 1, банките със седалище в Италия и италианските клонове на банки извън ЕС плащат във фондовете за реструктуриране извънредни вноски за покриване на допълнителните разходи в размер, определен от Banca d'Italia“ (член 83).

18. С решение от 22 септември 2015 г. Banca d'Italia създава Unità di risoluzione e gestione della crisi (Звено за реструктуриране и управление на кризи)⁵, чрез което упражнява функциите си на национален орган за реструктуриране. С решение от 18 ноември 2015 г.⁶ създава Национален фонд за реструктуриране на банки.

5 Delibera 436/2015 de la Banca d'Italia, 22 settembre 2015, Istituzione dell'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi, достъпно на https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio_norme/disposizioni/Prov_22_09_15_UGC.pdf.

6 Provvedimento n. 1226609/15, del 18 novembre 2015, istitutivo del Fondo Nazionale di Risoluzione, https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provvedimenti-crisi/2015/provv-general/ RGC_FONDO_NAZIONALE_RISOLUZIONE_181115.pdf.

II. Фактите по спора и преюдициалните въпроси

19. State Street Bank International GmbH (наричана по-нататък „SSB International“) е германска кредитна институция, извършвала дейност в Италия до 5 юли 2015 г. чрез италианска банка с наименование State Street Bank SpA (наричана по-нататък „SSB Италия“).

20. От 6 юли 2015 г., след вливането на SSB Italia, SSB International продължава да извършва дейността си на територията на Италия, упражнявайки свободата си на установяване, чрез един-единствен клон, наречен State Street Bank International GmbH — Succursale Italia.

21. На 22 ноември 2015 г. Banca d'Italia започва процедура за реструктуриране на четири банки под нейно управление⁷, разходите за която възлизат на почти 3,7 милиарда евро.

22. За да покрие тези разходи, Banca d'Italia налага, освен определените от нея обикновени вноски за 2015 г. (приблизително 588 милиона евро), задължение за плащане на извънредни вноски. Тя определя тези вноски в размера на законоустановения лимит, който е три пъти по-голям от този на обикновените вноски (1,763 милиарда евро)⁸.

23. С писмо № 0445827/16 от 1 април 2016 г., „Contribuzione 2015 al Fondo Nazionale di Risoluzione („Вноска за 2015 г. в Националния фонд за реструктуриране“), Banca d'Italia иска от SSB International да заплати 5 102 425 EUR, от които 1 275 606 EUR като обикновена вноска за 2015 г. и 3 826 819 EUR като извънредна вноска.

24. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) е сезиран от SSB International с искане за отмяна на писмо № 0445827/16 на Banca d'Italia, както и на други свързани с него документи.

25. Според SSB International Banca d'Italia не е била компетентна да ѝ налага каквато и да било вноска за 2015 г., тъй като към датата на издаване на оспорените искания за плащане SSB International е била под юрисдикцията на германския орган за реструктуриране. Следователно не е спадала към „банките със седалище в Италия“, и още по-малко — към „италианските клонове на банки извън ЕС“ по смисъла на членове 82 и 83 от Законодателен декрет № 180/2015.

26. SSB International твърди също така, че разпоредбите на Законодателен декрет № 180/2015, на чието основание Banca d'Italia е приела мерките си, влизат в сила едва на 16 ноември 2015 г. По това време SSB Italia вече не съществува като банка със седалище в Италия и следователно е изключена от приложното поле на законодателния декрет. Нещо повече, в Италия създаването на Национален фонд за реструктуриране и въвеждането в действие на цялата система, установена с Директива 2014/59, са осъществени след сливането на SSB Италия с дружеството майка (SSB International) и следователно след като жалбоподателят е напуснал Италия като самостоятелна банка, спрямо която се прилага националното право.

⁷ Banca della Marche S.p.a., Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.c.p.a., Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.a. и Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.a.

⁸ Banca d'Italia, Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione, anno 2015, стр. 6, налично на <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2016-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/Rendiconto-dei-fondi-di-risoluzione.pdf>.

27. При условията на евентуалност SSB International твърди, че Banca d'Italia е можела най-много да поиска от нея плащането на обикновена вноска в размер, пропорционален на месеците, през които SSB Италия е осъществявала своята дейност, но не и цялата годишна вноска⁹. Това следвало от прилагането по аналогия на член 12, параграф 1 от Делегиран регламент 2015/63, така че прекратената през годината институция преставала да бъде обект на надзор от страна на Националния орган за реструктуриране и дължала вноски само за периода на своето съществуване.

28. Banca d'Italia оспорва тези доводи и отстоява правилността на своите действия. Според нея към 1 януари 2015 г. SSB Italia е била част от италианската банкова система, което оправдава искането тя да заплати съответните обикновени и извънредни вноски. Настъпилите впоследствие субективни промени в тази финансова институция са ирелевантни.

29. Германският орган за реструктуриране не е могъл практически да вземе предвид вливането на SSB Italia в SSB International и произтичащото от това разрастване на тази институция, тъй като последиците от сливането са станали ясни от счетоводна гледна точка едва с публикуването на финансовия отчет за 2015 г., който бил на разположение в по-късен момент. Това изключва риска от двойно облагане и двойно плащане на вноски.

30. Според Banca d'Italia от времева гледна точка:

- Правомощието на Националния орган за реструктуриране да изисква вноските (и съответното задължение на кредитните институции да ги заплатят), не можело да се обуславя от влизането в сила на Законодателен декрет № 180/2015.
- През ноември 2015 г. било законосъобразно да се събират дължимите от 1 януари 2015 г. насетне вноски, по силата на Делегиран регламент 2015/63, който е пряко приложим.

31. С оглед на така изложените противоположни тези Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио) отправя до Съда следните въпроси:

- „1) Трябва ли в „промените в статуса“, които съгласно член 12 от Регламент (ЕС) 2015/63 не оказват влияние върху задължението за плащане на вноските, да се включи и сливането чрез вливане на институция, която преди това е била под надзора на национален орган за реструктуриране, в дружество майка от друга държава членка, извършено през периода на вноските, и прилага ли се това правило и в случай че сливането и последвалото прекратяване на институцията са извършени през 2015 г., когато държавата членка все още не е била учредила официално нито националния орган за реструктуриране, нито националния фонд, а вноските все още не са били изчислени?
- 2) Трябва ли член 12 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/63 във връзка с член 14 от същия регламент и с членове 103 и 104 от Директива 2014/59/ЕС да се тълкува в смисъл, че дори в случай на сливане чрез вливане в дружество майка на друга държава членка през годината на плащане на вноските институцията е длъжна да заплати вноската за тази година в пълен размер, а не пропорционално на месеците, през които посочената институция е под надзора на органа по реструктуриране на първата държава членка, при прилагането по аналогия на установеното в член 12, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/63 за институция, която „отскоро е под надзор“?

⁹ Според жалбоподателя, тъй като SSB Italia е била под италиански надзор само от 1 януари 2015 г. до 30 юни 2015 г., максималният размер, който може да се изисква от него, е половината от определената в обжалваните актове обикновена годишна вноска. Не следвало да се изисква извънредна вноска, определена, когато SSB Италия вече е била извън обхвата на надзора и на италианската система за реструктуриране.

3) Като се имат предвид характерът и предпоставките, предвидени за налагането на извънредната вноска, прилагат ли се и за нея — съгласно Директива 2014/59/ЕС и Делегиран регламент (ЕС) 2015/63, както и принципите, уреждащи Системата на инструментите за реструктуриране на банки — правилата, установени за редовната вноска, по-специално член 12, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/63, що се отнася до момента на определяне на институциите, длъжни да заплащат вноските, и на размера на вноската?¹⁰.

32. Писмени становища са представят SSB International, Banca d'Italia, Комисията и италианското и испанското правителство. Всички те се явяват на съдебното заседание, проведено на 10 април 2019 г.

III. Анализ на преюдициалните въпроси

A. Предварителни съображения относно механизмите за възстановяване и реструктуриране на банки

33. Преди да изразя становището си по преюдициалните въпроси, считам за целесъобразно да очертая накратко основните линии на финансирането на механизмите за възстановяване и реструктуриране на банки.

34. В отговор на икономическата криза от 2008 г. страните от еврозоната създадоха банков съюз, като прехвърлиха на институциите на Съюза правомощия в областта на пруденциалния надзор и на възстановяването и реструктурирането на финансови институции. Процесът на прехвърляне на правомощия беше предшестван от хармонизиране на правилата за всички държави — членки на Съюза (т.нар. Единен европейски наръчник).

35. Въпреки че единната схема за гарантиране на депозитите предстои да бъде разработена, вече функционират други два стълба на банковия съюз — Единен надзорен механизъм (наричан по-нататък „ЕНМ“) и ЕМП. Преди това бяха приети правилата за хармонизиране за целия ЕС в областта на пруденциалния надзор и на реструктурирането на банки.

36. Хармонизирането на законодателството относно възстановяването и реструктурирането на банки бе извършено с Директива 2014/59, приложима от 1 януари 2015 г. По отношение на страните от еврозоната приемането на Регламент (ЕС) № 806/2014¹⁰ позволи въвеждането в действие на ЕМП от 1 януари 2016 г., след създаването на ЕНМ, въведен от 1 януари 2015 г.

37. Директива 2014/59 съдържа правила и процедури, които гарантират, че разходите за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции се поемат от финансовия сектор като цяло, за да се избегне възможността тези институции да бъдат спасявани за сметка на националните бюджети.

38. В много случаи ефективността на инструментите за реструктуриране може да зависи от наличието на краткосрочно финансиране. Поради тази причина Директива 2014/59 предвижда (член 99) създаването на европейска система, състояща се от: i) национални механизми за финансиране (членове 100—105); ii) заемане на средства между национални механизми за финансиране (член 106); и iii) съвместно използване на националните механизми за финансиране в случай на реструктуриране на група (член 107).

¹⁰ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 година за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за реструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за реструктуриране и Единния фонд за реструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 225, 2014 г., стр. 1).

39. Всяка държава членка трябваше да създаде свой собствен национален механизъм за финансиране и да го обезпечи с финансови средства, контролирани от нейния орган за реструктуриране, които да се използват за гарантиране на ефективното прилагане на инструментите за реструктуриране¹¹.

40. Националните фондове за реструктуриране се захранват от три вида средства¹²:

- Предварителни обикновени вноски, които се събират от финансовите институции преди всяка операция за реструктуриране и независимо от нея (член 103 от Директива 2014/59).
- Извънредни последващи вноски, които също се изискват от тези институции, „когато размерът на наличните финансови средства не е достатъчен, за да покрие загубите, разходите или другите разноси, свързани с използването на механизмите за финансиране“ (член 104 от Директива 2014/59).
- Алтернативни средства за финансиране като договори за заемане на средства или други форми на подкрепа, в случай че посочените по-горе вноски не са достатъчни (член 105 от Директива 2014/59).

41. Член 102, параграф 1 от Директива 2014/59 предопределя размера на обикновените вноски. Държавите членки трябва да гарантират, че в периода от датата на влизане в сила на Директивата (1 януари 2015 г.) до 31 декември 2024 г. „наличните финансови средства в техните механизми за финансиране достигат поне 1 % от размера на гарантираните депозити на всички институции, лицензирани на тяхна територия“¹³.

42. Обикновените вноски се събират най-малко веднъж годишно и отразяват както размера на финансовата институция, така и нивото на риск за нейните дейности¹⁴. Делегиран регламент 2015/63 посочва подробно елементите и процедурата за тяхното изчисляване.

43. Ако обикновените вноски не са достатъчни, за да покрият разходите по член 104, параграф 1 от Директива 2014/59, разпоредбата позволява на държавите да събират извънредни последващи вноски от кредитните институции на тяхна територия.

44. Извънредните последващи вноски не могат да надхвърлят трикратния размер на годишната сума на обикновените вноски. Изчисляването и управлението им са сходни с тези на обикновените вноски.

45. Директива 2014/59 и Делегиран регламент 2015/63 се прилагат за всички държави — членки на Съюза, от 1 януари 2015 г. За деветнадесетте страни от еврозоната, които участват в банковия съюз (сред които Италия), привеждането в действие на ЕМП от 1 януари 2016 г. се преплита с посочените по-горе два нормативни акта.

11 Съгласно член 101, параграф 2 от Директива 2014/59 механизмите за финансиране „не се използват за пряко поемане на загубите на институция или дружество по член 1, параграф 1, буква б), в) или г), нито за рекапитализация на институцията или дружеството“.

12 Съображения 104 и 105 и член 100 от Директива 2014/59.

13 През този период обикновените вноски се разпределят възможно най-равномерно във времето, докато се достигне целевото равнище на финансиране, като се отчитат фазата на икономическия цикъл и въздействието, което процикличните вноски могат да имат върху финансовото състояние на участващите институции.

14 Обикновената вноска се състои от фиксиран размер, определен в зависимост от задълженията на институцията (основна годишна вноска), към който се добавя друг размер, изчислен в зависимост от рисковия профил на институцията (коригиране спрямо допълнителния риск).

46. В действителност от 1 януари 2016 г. Регламентът за ЕМП:

- Централизира правомощията за възстановяване и реструктуриране на банки в един орган на Съюза — Единен съвет за реструктуриране (наричан по-нататък „ЕСП“), който действа по отношение на *значимите институции*, поставени под надзора на ЕНМ.
- Създава механизъм за финансиране за собствените си участия — Единен фонд за реструктуриране (ЕФП), под контрола на ЕСП, който се захранва от същите приходи, от които се захранват националните фондове за реструктуриране.

47. Следователно ЕФП е механизмът за финансиране на ЕМП. Той е призван да замени постепенно (в срок от осем години, от 2016 г. до 2024 г.) националните фондове по отношение на реструктурирането на финансови институции, поставени под надзора на ЕНМ и ЕМП. Националните фондове ще продължат да съществуват само за по-малко значимите институции от държавите членки, участващи в банковия съюз¹⁵.

48. Членове 67—79 от Регламент № 806/2014 уреждат ЕФП почти паралелно с разпоредбите на Директива 2014/59 относно националните фондове за реструктуриране. Това се наблюдава по отношение на техните приходи,¹⁶ по отношение на техните средства¹⁷ и по отношение на метода за изчисляване на обикновените и извънредните вноски¹⁸.

49. Особеността на ЕФП се състои в постепенното преминаване към взаимно използване на неговите средства, предвидено в Регламент № 806/2014 и прилагано чрез междуправителствено споразумение между държавите — членки на ЕС, участващи в банковия съюз („Споразумение относно прехвърлянето и взаимното използване на вноски в Единния фонд за реструктуриране“, съставено в Брюксел на 21 май 2014 г.)¹⁹.

50. ЕФП се захранва от финансовите ресурси, набрани от националните фондове за реструктуриране²⁰. Първоначално се състои от „национални подразделения“, които постепенно ще се слоят в рамките на осемгодишен преходен етап. Взаимното използване на внесените средства започна с 40 % през първата година и 20 % през втората, като ще нараства с еднакви количества през останалите шест години, докато националните подразделения престанат да съществуват.

51. В член 3, параграфи 3 и 5 от Споразумението от 21 май 2014 г. се посочва, че:

- Вноските, събрани в съответствие с членове 103 и 104 от Директива 2014/59 преди датата на прилагане на Споразумението (1 януари 2016 г.), се прехвърлят в ЕФП най-късно до 31 януари 2016 г.

15 ЕФП не действа за държави — членки на ЕС, които не участват в банковия съюз. В тези държави националните фондове за реструктуриране продължават да действат въз основа на Директива 2014/59 и правилата за нейното прилагане и изпълнение.

16 Приходите в ЕФП се набират от обикновените вноски, извънредните вноски и алтернативните средства за финансиране.

17 През 2024 г. трябва да достигнат поне 1 % от размера на депозитите, покрити от всички лицензирани кредитни институции във всички участващи държави членки.

18 Член 4 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/81 на Съвета от 19 декември 2014 година за определяне на еднообразни условия за прилагане на Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предварителните вноски в Единния фонд за реструктуриране (ОВ L 15, 2015 г., стр. 1) препраща към Делегиран регламент 2015/63.

19 Текстът е достъпен на: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&f=ST%208457%202014%20IN>.

20 В член 77, втора алинея от Регламент № 806/2014 се посочва, че през преходния осемгодишен период ЕСП използва ЕФП „в съответствие с принципи, основаващи се на разделяне на Фонда на национални подразделения, съответстващи на всяка участваща държава членка, както и на постепенното обединяване на различните средства, набрани на национално равнище, за да бъдат разпределени на националните подразделения на Фонда, в съответствие с предвиденото в Споразумението“.

- От 2016 г. предварителните вноски за всяка година се прехвърлят в ЕФП най-късно до 30 юни на въпросната година²¹.
- Извънредните последващи вноски се прехвърлят незабавно след събирането им.

Б. Влияние на промените в статуса на кредитните институции върху предварителните вноски в националните фондове за реструктуриране (първи и втори преюдициален въпрос)

52. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали съгласно член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 представлява „промяна на статуса“ бизнес операция, чрез която кредитна институция, която е била под надзора на национален орган за реструктуриране, се влива (сливане чрез вливане) в дружеството майка със седалище в друга държава членка.

53. Въпросът има смисъл, ако се отбележи, че съгласно посочената разпоредба „промяната на статуса на институцията, [...] по време на период на плащане на вноски не оказва влияние върху годишната вноска, която трябва да бъде платена през тази конкретна година“. Целта на дебата е да се установи дали при обстоятелства като тези по настоящото дело институцията би била длъжна да заплати вноската за посочения период в пълен размер, или само припадащата се част (т.е. пропорционално на месеците, през които е била под надзора на органа за реструктуриране на първата държава членка).

54. Според SSB International това понятие следва да се тълкува ограничително, така че да не обхваща сливане чрез вливане, ограничавайки се само до промени в размера на финансовите институции. Обратно, Комисията, Banca d'Italia, испанското и италианското правителство предлагат широко тълкуване, при което „промяната на статуса“, доколкото е самостоятелно понятие на правото на Съюза, трябва да включва трансграничните операции на сливане чрез вливане. Следователно то било приложимо към вливането на SSB Italia в SSB International.

55. Споделям втората позиция.

56. Член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 изисква неговото еднообразно прилагане във всички държави членки. Съдържащото се в него понятие „промяна на статуса“ или „промяна на статута“²² на институция трябва да се тълкува като самостоятелно понятие на правото на Съюза особено когато разпоредбата не съдържа никакво изрично препращане към националното право.

57. Следвайки обичайния в практиката на Съда херменевтически метод²³, ще приложат критериите за буквално, систематическо и целево тълкуване.

21 Според данни на ЕСП обикновените вноски са възлизали през 2018 г. на 7,5 милиарда евро, с което ЕФП вече е натрупал 24,9 милиарда от приблизително 56,3 милиарда евро, които възнамерява да постигне през 2024 г. (тази сума е равностойна на 1 % от депозитите на финансовите институции, участващи в ЕМП). Вж. <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>.

22 В текста на испански на член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 се говори за „промяна на статуса“. В текстовете на други езици се използва „промяна на статута“: „changement de statut“ на френски език, „change of status“ на английски език, „cambiamento di status“ на италиански език, „alteração do estatuto“ на португалски език или „Statusänderung“ на немски език. Въпреки че изразът „промяна на статута“ би бил по-точен, в действителност той е равностойен на понятието „промяна на статуса“, поради което няма значително несходство между текстовете на различните езици.

23 Решения от 17 април 2018 г., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, т. 44), от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 47), и от 26 февруари 2019 г. Rimševičs и ВСЕ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 45).

1. Буквално тълкуване

58. От буквална гледна точка „промяна на статуса“ или на статута на финансова институция е налице, когато се променя нейното правно или фактическо положение по начин, който може да измени по принцип прилагането на Директива 2014/59 и на Делегиран регламент 2015/63.

59. Сред тези промени, разбира се, е *промяната на размера*, имплицитно посочена в съдържащия се в разпоредбата израз „включително на малка институция“. Но тя е само един от видовете промени на статуса, не единственият.

60. Директива 2014/59 и Делегиран регламент 2015/63 (по-конкретно член 10) предвиждат опростени и по-благоприятни правила за изчисляване на обикновените вноски на малките институции²⁴. От това не следва, че единствените ирелевантни промени в статуса, съгласно член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63, са промените, засягащи *размера* на финансовите институции, чиято цел е да се възползват от по-благоприятния режим на плащане на вноски.

61. Несъмнено Делегиран регламент 2015/63 (както и Регламент за изпълнение 2015/81 за институциите, спрямо които се прилага ЕМП) има за цел да предотврати промени във финансовите институции, насочени към изкуствено намаляване на техния размер, т.е. с намерението да се възползват от опростения режим за изчисляване на обикновените вноски.

62. Същевременно при буквален прочит промените в статуса на финансовите институции, посочени в член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63, не се свеждат само до намаляване на размера или мащаба на тези институции. От текстуална гледна точка спорното понятие позволява в него да бъдат включени и други хипотези.

63. Буквалното тълкуване на член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 позволява също така да се отхвърли редуccionисткият довод на SSB International, според който промените в статуса съвпадат само с промените в социалната структура или в размера на финансовата институция, при условие че тя остане на територията на държавата и следователно в рамките на националния механизъм за реструктуриране.

64. Този довод би довел до изключване от промените в статуса на трансграничните сливания чрез вливания²⁵, въпреки че в член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 не се споменава нищо в това отношение. Освен това, както ще посоча по-долу, той би бил в противоречие с логиката на Директива 2014/59, която създава взаимосвързана европейска система от механизми за финансиране на реструктурирането на банки²⁶.

24 Член 8, параграф 5 от Регламент за изпълнение 2015/81 също позволява на институциите, чиито общи активи са равни на или не надвишават 3 000 000 000 EUR, да плащат опростена годишна вноска в размер на 50 000 EUR за първите 300 000 000 EUR от общите задължения, без собствения капитал и гарантираните депозити, като за стойност над тази сума те трябва да правят вноски в съответствие с общите правила, съдържащи се в членове 4—9 от Делегиран регламент 2015/63. Съгласно съображение 18 от посочения регламент, опростеното изчисляване на вноските на тези институции „ще предотврати също така евентуалните краткосрочни промени в статуса, които тези институции биха могли да предприемат, за да отговорят на условията за прилагане на член 10 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/63“.

25 „Сливане чрез вливане“ означава „операцията, при която едно или няколко дружества се прекратяват без ликвидация и прехвърлят на друго дружество всичките си активи и пасиви срещу предоставяне на акции в придобиващото дружество на акционерите на придобиваното дружество или дружества, а доколкото това се предвижда — и на парична сума в размер не по-висок от 10 % от номиналната стойност на така предоставените акции или, ако те нямат номинална стойност — от счетоводната им стойност“, съгласно член 89, параграф 1 от Директива (ЕС) 2017/1132 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 година относно някои аспекти на дружественото право (ОВ L 169, 2017 г., стр. 46).

26 В съображение 113 от Директива 2014/59 се посочва, че „създаването на механизмите за финансиране, съставляващи Европейската система от механизми за финансиране съгласно настоящата директива, следва да осигури координация на използването на наличните на национално равнище фондове за реструктуриране“.

2. Систематическо тълкуване

65. От систематическа гледна точка не трябва да се пренебрегва обстоятелството, че Регламент № 806/2014 въвежда Единен фонд за реструктуриране, в който постепенно се обединяват националните фондове за реструктуриране на държавите, участващи в банковия съюз. В този контекст не би могло дори да се говори стриктно за трансгранични сливания чрез вливане, тъй като размерът на обикновените вноски се определя от ЕСП, а националните фондове ги събират, за да ги внесат в ЕФП.

66. Следователно в контекста на Директива 2014/59 и на останалите разпоредби в тази област понятието „промяна на статуса“ включва трансграничните сливания чрез вливане, като те са ирелевантни за изчисляването на обикновените вноски.

67. Действително, както твърди Комисията, член 12 от Делегиран регламент 2015/63:

- Посочва в параграф 2 като общо правило ирелевантността на промените в статуса на финансовите институции за плащането на годишните обикновени вноски в националните фондове за реструктуриране.
- Допуска в параграф 1 като единствено изключение от това правило задължението да се заплаща частична вноска *pro rata temporis* за нови институции, включени под надзор само за част от периода на плащане на вноски.

3. Телеологично тълкуване

68. Член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 следва да се тълкува в съответствие с двете цели, присъщи на създаването на националните фондове за реструктуриране, а именно: а) необходимост от стабилност при изчисляването на обикновените вноски и б) постепенно обединяване и централизиране на тези фондове.

а) Стабилност при изчисляването на обикновените вноски

69. Член 102 и член 103, параграф 1 от Директива 2014/59 и член 4 от Делегиран регламент 2015/63 налагат задължение за годишно²⁷ събиране на обикновените вноски с цел наличните средства в механизмите за финансиране постепенно да достигнат (до 31 декември 2024 г.) поне 1% от размера на гарантираните депозити на всички институции, лицензирани на тяхна територия.

70. За постигането на тази цел е необходимо националният орган за реструктуриране да определя размера на обикновените вноски в зависимост от състоянието на финансовите институции към 1 януари на всяка година, за която се отнасят вноските. Ето защо член 14, параграф 1 от Делегиран регламент 2015/63 задължава тези институции да представят на органа за реструктуриране най-актуалните заверени годишни финансови отчети, налични преди 31 декември на годината, предхождаща периода на плащане на вноски, заедно с мнението на задължителния одитор или одиторско дружество²⁸.

²⁷ В член 3, точка 6 от Делегиран регламент 2015/63 се посочва, че „период на плащане на вноски“ означава една календарна година.

²⁸ Информацията се предоставя най-късно до 31 януари на всяка година по отношение на финансовата година, приключила на 31 декември предходната година, или на съответната приложима финансова година, съгласно член 14, параграф 4 от Делегиран регламент 2015/63. Най-късно до 1 май всяка година органът за реструктуриране уведомява всяка от институциите за решението си за определяне на дължимата годишна вноска съгласно член 13, параграф 1 от посочения регламент.

71. Както става ясно, изчисляването на обикновените вноски се извършва въз основа на „моментна снимка“ на финансовите институции, намиращи се под юрисдикцията на националния орган към 1 януари всяка година, в съответствие с наличните финансови данни за тези институции.

72. Стабилността при изчисляването е наложителна, за да може обикновените вноски да нарастват постепенно, докато достигнат 1% от депозитите през 2024 г. Ако органите за реструктуриране трябва да отчетат настъпилите през цялата година промени в правното и финансовото положение на институциите, би било трудно да се постигне равнището, определено от Директива 2014/59.

73. Ето защо член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 налага като общо правило ирелевантността на възникналите през годината промени в статуса на институциите при изчисляването на обикновените вноски. Именно поради това правило Делегиран регламент 2015/63 не допуска преизчисляване на годишните обикновени вноски въз основа на промените, които институциите може да са претърпели през годината, както много точно изтъква Комисията.

б) Постепенно обединяване и централизиране на националните фондове за реструктуриране

74. Директива 2014/59 и Регламентът за ЕМП имат за цел постепенно обединяване и централизиране на националните фондове за реструктуриране. В по-голямо съзвучие с тази цел е понятието „промяна на статуса“ да се тълкува в смисъл, че включва трансграничните сливания чрез вливане, които са ирелевантни за изчисляването на обикновените вноски.

75. В страните от еврозоната създаването през 2015 г. на националните фондове за реструктуриране (с Директива 2014/59 и Делегиран регламент 2015/63) бе съчетано с въвеждането от 2016 г. на ЕМП и ЕФП²⁹. В този контекст разграничаването между националните и трансграничните сливания чрез вливане постепенно губи смисъл по отношение на плащането на обикновените вноски.

76. Въвеждането на ЕМП предполага единен и централизиран режим на реструктуриране за *значимите* финансови институции. Този режим се основава на единен фонд (ЕФП, под контрола на ЕСП), въпреки че все още действа с национални подразделения, които постепенно ще се обединят до 2024 г. Ето защо може да бъде отхвърлена застъпваната от SSB International теза за стриктно разделение между националните фондове за реструктуриране³⁰, след като тя не е защитима дори за преходната 2015 г.

77. Дори да се допусне такова стриктно разделение, считам, че промените в статуса, възникнали в резултат на трансгранично сливане чрез вливане, са ирелевантни за изчисляването на обикновените вноски. Тъй като член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 се прилага както за органа на държавата на влялата се институция (в случая Италия), така и за органа на

²⁹ Годината 2015 е преходна година, през която годишните вноски бяха определени и събрани от националните органи за реструктуриране; през 2016 г. тези вноски вече бяха определени от ЕСП, а събирането им остана в ръцете на националните органи. Националните фондове прехвърлиха събраните такси за 2015 г. към ЕФП, а от 2016 г. всички годишни вноски се прехвърлят към ЕФП, за да се премине постепенно към тяхното взаимно използване.

³⁰ Според жалбоподателя налагането на SSB International на задължението да заплати обикновената вношка в италианския национален фонд въз основа на операциите, извършени в Италия през 2015 г. от SSB Italia, означавало всъщност да ѝ се наложи „застрахователно покритие“, което: i) има за предмет риск от неплащане на вноските за захранване на фонда от страна на жалбоподателя (тъй като не е част от италианската система) и ii) никога не би могло да се задейства, тъй като SSB International никога не би могла да бъде обект на финансираните от италианския фонд реструктурирания, тъй като е под юрисдикцията на германския орган.

държавата на институцията майка (Германия), не може да има двойно облагане: SSB International би платила годишната вноска за 2015 г. на италианския фонд за реструктуриране вместо SSB Italia, без да увеличава вноската си в съответния германски фонд през 2015 г. (по отношение на активите и риска за влялата се в нея на 5 юли 2015 г. нейна дъщерна институция).

78. В случаите на сливане чрез вливане в рамките на финансовата година поемащата институция следва да заплати в пълен размер годишната вноска в националния фонд за реструктуриране на държавата на влялата се институция. Както беше посочено, за изчисляването на този размер трябва да се вземе предвид съществуващото положение към 1 януари на годината, за която се отнася вноската, като последващите промени в статуса, сред които и трансграничните сливания, са ирелевантни.

79. От това общо правило, установено с член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63, има само едно изключение — предвиденото в параграф 1 от същия член: плащане на частична вноска *pro rata temporis* за новосъздадени финансови институции. Конкретното решение за тази хипотеза не може да бъде екстраполирано до степен да се изопачи общото правило (т.е. ирелевантността на промените в статуса).

80. Поради това искането за намаляване на годишната вноска не може да се уважи, след като промяната в статуса на финансовата институция е правно ирелевантна. Следователно предложеното от SSB International прилагане по аналогия е неоснователно.

В. Влияние на промените в статуса на кредитните институции върху извънредните вноски в националните фондове за реструктуриране (трети преюдициален въпрос)

81. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали в случай на трансгранично сливане чрез вливане по отношение на извънредните вноски се прилагат същите правила като при обикновените вноски.

82. Отговорите на представилите становище страни са коренно различни.

– Според Banca d'Italia и италианското правителство по отношение на тези вноски се прилагат същите правила за събиране и изчисляване като при обикновените вноски. При трансгранично сливане чрез вливане поемащата институция следва да заплати извънредните вноски, определени от органа за реструктуриране на държавата на влялата се институция през годината, в която е настъпила промяната на статуса.

– SSB International и Комисията считат, макар и с различни доводи, че съгласно член 104 от Директива 2014/59 задължение да плащат извънредни вноски имат само институциите, които са под юрисдикцията на Националния фонд за реструктуриране към момента на събиране на тези вноски.

83. Съгласно член 104, параграф 1 от Директива 2014/59 извънредните последващи вноски се събират от националните органи за реструктуриране, „когато размерът на наличните финансови средства не е достатъчен, за да покрие загубите, разходите или другите разноски, свързани с използването на механизмите за финансиране“.

84. В същата разпоредба се посочва, че извънредните вноски се разпределят между институциите в съответствие с правилата, предвидени в член 103, параграф 2, с ограничението те да не надхвърлят трикратния размер на годишната сума на обикновените вноски. Освен това член 103, параграфи 4—8 се прилага и за извънредните вноски, както е предвидено в член 104, параграф 2 от Директива 2014/59.

85. Според мен препращанията в член 104 от Директива 2014/59 към правния режим на обикновените вноски не означават, че извънредните вноски са копие на обикновените. Ако методът на изчисляване на вторите е идентичен с този на първите, определен от Делегиран регламент 2015/63, горната граница или лимитът варира, тъй като размерът на извънредните вноски може да възлиза на трикратния размер на годишните обикновени вноски. Член 104, параграф 3 предвижда също така възможност за пълно или частично отлагане на плащането на извънредните вноски³¹ — обстоятелство, което не е предвидено за обикновените вноски. Още по-важно е, че моментът и логиката, които оправдават събирането на едните и на другите вноски, също са различни.

86. Органите за реструктуриране прибъгват до събирането на извънредни вноски, когато трябва да извършат операции, които намаляват размера на средствата в националния фонд и са необходими допълнителни приходи, за да се достигне ежегодно определяното равнище. Поради това извънредните вноски са непредвидими, т.е. не могат да бъдат планирани като обикновените, които се събират за съответната календарна година, в съответствие със състоянието на институциите към 1 януари.

87. Следователно размерът на извънредните вноски ще зависи от необходимостта от рефинансиране на националния фонд за реструктуриране с оглед на използваните средства в конкретните операции по реструктуриране³². Поради самото си естество моментът, в който трябва да бъдат наложени, е неясен, тъй като зависи от датата на операциите по реструктуриране, генериращи дефицита във фонда.

88. Като се отчете непредвидимият характер на извънредните вноски и невъзможността да бъдат планирани, считам, както посочва Комисията, че те могат да бъдат изисквани само от институциите, които са под юрисдикцията на националния фонд за реструктуриране към датата на приемане на съответното решение.

89. По принцип, когато се налагат извънредни вноски, активни във финансовата система на държавата са институциите, които са генерирали риска, довел до изискването на тези вноски (т.е. риска, породил необходимостта от извършване на операции по реструктуриране, при които са използвани средства от фонда). Институциите, излезли от юрисдикцията на органа за реструктуриране през годината на определяне на извънредните вноски, ще са оказали като цяло по-малко въздействие върху риска, поради който са предприети операциите по реструктуриране.

90. Това тълкуване е в съответствие с текста на член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63, в който става въпрос за неутрализиране на последиците от промените в статуса по отношение само на обикновените вноски, без да се споменават извънредните³³. Ето защо институция, която се слива с институцията майка в друга държава членка, преди органът за реструктуриране да наложи плащане на извънредни вноски, не е длъжна да ги плаща в държавата, в която вече не присъства.

31 Член 104, параграф 4 от Директива 2014/59 оправомощава Комисията да приема делегирани актове за определяне на обстоятелствата и условията, при които плащането на вноски може да бъде отложено — делегиране, което все още не е било прилагано на практика.

32 В точка 22 от настоящото заключение привеждам подробни цифри за реструктурирането на четири институции, започнато на 22 ноември 2015 г. от Banca d'Italia.

33 Несъмнено Делегиран регламент 2015/63 урежда само обикновените вноски.

91. Съответно, поемащата институция следва да заплати извънредните вноски, определени от фонда за реструктуриране на държавата, в която се установява, като при тяхното изчисляване се включват активите на влялата се институция, без да може да се възползва от плащането *pro rata temporis*, предвидено в член 12, параграф 1 от Делегиран регламент 2015/63 за нововключени институции във финансовата система на тази държава. По този начин се осуетяват действия, целящи да се избегне плащането на извънредни вноски чрез промени в статуса.

92. Следователно промяната на статуса на институцията оказва влияние върху събирането на извънредните вноски, което следва да се извърши в съответствие с „моментната снимка“ на банковия сектор към момента на определяне на тези вноски, като се изискват от институциите, намиращи се под юрисдикцията на органа за реструктуриране към този момент.

Г. Прилагане *ratione temporis* на обикновените вноски към националните фондове за реструктуриране (втора част на първия преюдициален въпрос)

93. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали тълкуването на понятието „промени на статуса“ по член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 следва да се прилага, в случай че сливането и последващото прекратяване на институцията са извършени през 2015 г. — в момент, когато Националният орган за реструктуриране и Националният фонд все още не са били официално учредени от Италия и вноските все още не са били изчислени.

94. Отговорът на този въпрос изисква анализ на преходния режим, установен с Директива 2014/59 и Делегиран регламент 2015/63, по отношение на въвеждането, изчисляването и събирането на обикновените вноски за финансовата 2015 година.

95. Позициите по този аспект отново се различават:

- Според Комисията, Banca d'Italia, испанското и италианското правителство преходният режим позволява налагането на обикновените вноски, определени от италианския фонд за реструктуриране за финансовата 2015 година. Това правило е валидно и за институциите, които са били установени в Италия през посочения период, но са преустановили присъствието си поради сливане чрез вливане, осъществено преди създаването на посочения фонд или учредяването на управляващия го национален орган или определянето на размера на вноските.
- Напротив, SSB International счита, че Италия е въвела Директива 2014/59 във вътрешното си право със Законодателен декрет № 180/2015, влязъл в сила на 16 ноември 2015 г., но без прилагане с обратна сила. Тъй като сливането чрез вливане на SSB Italia е извършено на 6 юли 2015 г., италианският фонд за реструктуриране не е могъл да се позове на Директива 2014/59 в спора срещу SSB International (за да обоснове събирането на обикновените вноски за 2015 г.) поради недопускането на обратен директен ефект на директивите. Въпреки че Делегиран регламент 2015/63 е бил в сила към тази дата, не е било възможно неговото прилагане независимо от Директива 2014/59, която той допълва.

96. Член 130, параграф 1 от Директива 2014/59 предвижда, че държавите членки приемат и публикуват до 31 декември 2014 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с нея, и прилагат тези мерки от 1 януари 2015 г.

97. Несъмнено Италия е транспонирала със закъснение тази директива във вътрешното си право. Актът, с който я транспонира (Законодателен декрет № 180/2015), е влязъл в сила на 16 ноември 2015 г., а Banca d'Italia в качеството си на национален орган за реструктуриране е учредила фонда за реструктуриране едва на 18 ноември 2015 г., като е поискала заплащане на обикновените и извънредните вноски от финансовите институции (включително SSB International) съответно на 23 и 26 ноември 2015 г.

98. Що се отнася до Делегиран регламент 2015/63, той влиза в сила на 6 февруари 2015 г., въпреки че съгласно член 21, втора алинея „се прилага от 1 януари 2015 г.“ Следователно този регламент, за който не се изисква въвеждане в италианското вътрешно право, е бил в сила, когато е извършено сливането чрез вливане на SSB Italia.

99. Късното приемане на Директива 2014/59³⁴ и на Делегиран регламент 2015/63 е наложило в последния да бъдат включени преходни разпоредби, позволяващи събирането на обикновените вноски за 2015 г. Тези мерки се съдържат в член 20, параграфи 1, 2, 3 и 4 от Делегиран регламент 2015/63, от чието съдържание, във връзка с фактите по спора, следва, че:

- Най-късно до 30 ноември 2015 г. органите за реструктуриране е трябвало да уведомят всяка институция за своето решение за определяне на размера на годишната обикновена вноска за 2015 г. Banca d'Italia е съобщила решението си на SSB International на 23 ноември 2015 г., така че е спазила законовия срок.
- Сумата на обикновената вноска за 2015 г. е трябвало да бъде платена до 31 декември 2015 г. Като се има предвид датата на съобщението на Banca d'Italia, SSB International е можела да спази този срок.
- Информацията за изчисляването на размера на обикновената вноска за 2015 г. е трябвало да бъде предоставена на органа за реструктуриране преди 1 септември 2015 г.
- Схемите за гарантиране на влоговете е трябвало на 1 септември 2015 г. да предоставят на органа за реструктуриране информация за размера на гарантираните депозити към 31 юли 2015 г.

100. Член 20 от Делегиран регламент 2015/63 не съдържа преходни или дерогиращи разпоредби относно изчисляването на обикновените вноски. Това означава, според критериите на Съда в областта на преходното право³⁵, че изчислението е трябвало да бъде направено през 2015 г. по общия начин, предвиден в Директива 2014/59 и доразвит в Делегиран регламент 2015/63.

101. Референтната дата за изчисляване на обикновените вноски е 1 януари на въпросната година, като възникналите през годината промени в статуса на институциите са ирелевантни.

102. Следователно Делегиран регламент 2015/63 е позволявал да се изисква заплащане на обикновените вноски за 2015 г. от всички институции, установени в Италия към 1 януари 2015 г. В този контекст прекратяването на институция в резултат на трансгранично сливане чрез вливане е без значение.

³⁴ Краткият срок за транспониране на тази директива, която е официално публикувана на 12 юни и е трябвало да бъде въведена във вътрешното право на държавите членки до 31 декември 2014 г., е довел до забавяне на нейното транспониране, както е станало в Италия.

³⁵ Преходните разпоредби трябва да се тълкуват стриктно и не могат да се прилагат по аналогия, тъй като дерогира общи разпоредби от норма на правото на Съюза. Вж., наред с други, решения от 7 декември 2006 г., Eurodental (C-240/05, EU:C:2006:763, т. 54), и от 12 юни 2008 г., Комисия/Португалия (C-462/05, EU:C:2008:337, т. 54).

103. Трябва да се има предвид, че обикновените вноски са годишни и тяхното събиране е било определено в съществените му елементи с Директива 2014/59, от финансовата 2015 година включително. Делегиран регламент 2015/63 е установил посочените по-горе преходни разпоредби, които са позволявали вноските за 2015 г. да бъдат събрани на по-късна дата. Италианската държава, макар и да е транспонираше със закъснение Директива 2014/59, е приела вътрешния нормативен акт за нейното прилагане (Законодателен декрет 180/2015) навреме, за да се съобрази с графика за събиране на вноски, предвиден в член 20 от Делегиран регламент 2015/63.

104. Вследствие на това считам, че в случая не става въпрос за прилагане с обратна сила на Законодателен декрет № 180/2015, както твърди SSB. По-скоро става въпрос за прилагане на преходните правила за събиране на годишните вноски за 2015 г., установени с член 20 от Делегиран регламент 2015/63, който доразвива Директива 2014/59, уреждаща преди това съществените елементи на тези вноски.

105. Поради тази причина считам, че не е необходимо да се анализира дали Делегиран регламент 2015/63 е бил приложим и е пораждал директен ефект (и в Италия) от 1 януари 2015 г. Въпреки това ще разгледам този въпрос, в случай че Съдът си го постави.

106. SSB International твърди, че Делегираният регламент не може да се прилага пряко в държава членка, след като Директивата, която той доразвива, все още не е въведена във вътрешното право на тази държава. Следователно Делегиран регламент 2015/63 не бил приложим към SSB Италия, тъй като Директива 2014/59 е въведена в италианското право на 16 ноември 2015 г. — дата, към която SSB Italia вече не съществува след вливането ѝ в SSB International на 6 юли 2015 г.

107. Не споделям този довод. Вярно е, че най-общо Съдът не допуска обратен вертикален директен ефект на директивите³⁶. Това правило обаче трябва да се нюансира в случаи като настоящия, тъй като член 103, параграфи 7 и 8 от Директива 2014/59, който е основната норма, съдържа делегация³⁷, по силата на която Комисията е приела делегирания акт (Делегиран регламент 2015/63) с цел:

- „Уточняване на понятието за коригиране на вноските в зависимост от рисковия профил на институциите“, като се вземат предвид редица фактори, подробно описани.
- Конкретизиране на „регистрационните, счетоводните, отчетните и други задължения, посочени в параграф 4, чрез които се гарантира, че вноските действително се плащат“, както и на „мерките по параграф 4, с които се гарантира надлежната проверка на правилното плащане на вноските“.

36 Според постоянната съдебна практика държава членка не може да се позовава в спор срещу частноправен субект на разпоредба от директива, която не е транспонираше в националното си право (решения от 22 ноември 2017 г., Cussens и др., C-251/16, EU:C:2017:881, т. 49 и от 21 септември 2017 г., DNB Banka, C-326/15, EU:C:2017:719, т. 41). Директивата не може сама по себе си да поражда задължения за частноправните субекти и следователно на самата нея не може да се извършва позоваване в спор с частноправен субект (решения от 26 февруари 2019 г., N Luxembourg 1 и др., C-115/16, C-118/16, C-119/16 и C-299/16, EU:C:2019:134, т. 114 и от 5 юли 2007 г., Kofoed, C-321/05, EU:C:2007:408, т. 42).

37 В член 115 от Директива 2014/59 Комисията е оправомощена да приема делегирани актове.

108. Според мен Делегиран регламент 2015/63 не надхвърля границите на мандата, предоставен с делегиращия акт³⁸, като определя сроковете на обикновената процедура за събиране на годишните вноски. Също така не надхвърля границите по отношение на основния законодателен акт, като установява в член 20 разпоредбите, приложими през финансовата 2015 година. Както вече отбелязах, краткият срок за транспониране на Директива 2014/59 и забавянето в нейното инкорпориране във вътрешните законодателства са породили необходимостта от тези преходни разпоредби, за да се даде възможност за събиране на обикновените вноски за 2015 г.

109. Следователно Делегиран регламент 2015/63 е бил пряко приложим нормативен акт в италианската правна система от 1 януари 2015 г. и сам по себе си е можел да поражда правни последици от тази дата, след като вече е влязъл в сила.

110. Би било нелогично ефективността на Делегиран регламент 2015/63 (който според мен е самодостатъчен, така че може да се прилага пряко) да се обуславя от предварителното транспониране на Директива 2014/59 във вътрешното право. Ако беше така, всяка държава членка би могла да неутрализира и забави пряката приложимост на Делегиращия регламент, като забави транспонирането на основната директива. Както отбелязват Комисията и Banca d'Italia, това забавяне би било в ущърб на еднообразното прилагане на Делегиращия регламент, който би се прилагал в едни държави членки преди, а в други след Директивата.

111. Забавянето би имало освен това отрицателно въздействие върху еднообразния начин на финансиране на националните фондове за реструктуриране и следователно на ЕФП. Ако Делегиран регламент 2015/63 не беше приложим в Италия от 1 януари 2015 г., италианският фонд за реструктуриране щеше да е в състояние да внесе едва малък процент от събраните обикновени вноски за 2015 г. (след 16 ноември 2015 г. — датата на влизане в сила на националния нормативен акт за транспониране). При това положение, по-нататък, италианският фонд за реструктуриране не би внесъл в ЕФП през 2016 г. припадащата се част, която съответства на размера на италианските финансови институции.

112. Следователно преходните разпоредби на член 20 от Делегиран регламент 2015/63 са позволявали да се изисква плащане на предварителните вноски за 2015 г. от финансова институция, която е била под юрисдикцията на Националния орган за реструктуриране през част от годината и е престанала да бъде в резултат на трансгранично сливане чрез вливане. Разпоредбите на Делегиран регламент 2015/63 относно предварителните вноски са били пряко приложими в Италия през финансовата 2015 година независимо от датата, на която Директива 2014/59 е била въведена във вътрешното право.

38 В случай на делегирано правомощие по смисъла на член 290 ДФЕС, съгласно практиката на Съда е необходимо да се провери дали органите на Съюза не надхвърлят границите на възложения им с делегиращия акт мандат, като се изхожда от обстоятелството, че делегираното правомощие във всички случаи трябва да зачита съществените елементи на делегиращия акт и да се вписва в регулаторната рамка, установена с основния законодателен акт (вж. решения от 18 март 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет, C-427/12, EU:C:2014:170, т. 38 и от 17 март 2016 г., Парламент/Комисия, C-286/14, EU:C:2016:183, т. 30).

Практиката на Съда изисква определянето на предоставеното правомощие да бъде достатъчно точно в смисъл, че следва да посочва ясно пределите на това правомощие и да може да подложи неговото прилагане от страна на Комисията на контрол с оглед на обективните критерии, определени от законодателя на Съюза (вж. решения от 5 юли 1988 г., Central-Import Münster/Hauptzollamt Münster, C-291/86, EU:C:1988:361, т. 13, от 12 юли 2005 г., Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 90 и от 26 юли 2017 г., Чешка република/Комисия, C-696/15 P, EU:C:2017:595, т. 49).

IV. Заключение

113. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) по следния начин:

„Член 12, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/63 на Комисията от 21 октомври 2014 година за допълване на Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на предварителните вноски в механизмите за финансиране на реструктурирането, във връзка с посочената директива, следва да се тълкува в смисъл, че:

- Понятието „промени на статуса“ обхваща трансграничните сливания чрез вливане, при които кредитни институции, намиращи се преди това под надзора на национален орган за реструктуриране, се поемат от дружеството майка със седалище в друга държава членка.
- При обстоятелства като тези по главното производство поемащата институция е длъжна да заплати в пълен размер годишната обикновена вноска в националния фонд за реструктуриране на държавата, в която е била установена влялата се институция.
- Извънредните последващи вноски могат да се събират само от институции, които са под юрисдикцията на Националния фонд за реструктуриране към момента на вземане на решението за налагане на вноските, без да се прилага член 12, параграф 2 от Делегиран регламент 2015/63 за неутрализиране на последиците от промените в статуса по отношение на извънредните вноски.
- Преходните разпоредби по член 20 от Делегиран регламент 2015/63 са позволявали да се изисква плащане на предварителните вноски за 2015 г. от финансова институция, която е била под юрисдикцията на Националния орган за реструктуриране през част от годината и която е престанала да бъде в резултат на трансгранично сливане чрез вливане.
- Разпоредбите на Делегиран регламент 2015/63 относно предварителните вноски са били пряко приложими в Италия през финансовата 2015 година независимо от датата, на която Директива 2014/59 е била въведена във вътрешното право“.