



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 26. juni 2019¹

Sag C-255/18

State Street Bank International GmbH
mod
Banca d'Italia
procesdeltager:
Banco delle Tre Venezie SpA

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2014/59/EU – genopretning og afvikling af kreditinstitutter – ændringer af status – fusion, hvorved et selskab overtages af moderselskabet, der befinder sig i en anden medlemsstat – delegeret forordning (EU) 2015/63 – afviklingsfinansieringsordninger – almindelige bidrag – ekstraordinære bidrag – opkrævning af bidragene i regnskabsåret 2015 – overgangsbestemmelser – anvendelse af delegeret forordning (EU) 2015/63, selv om direktiv 2014/59 ikke er blevet gennemført«

1. Kreditinstitutter er forpligtede til at bidrage til finansieringen af de nationale ordninger, der oprettes i alle medlemsstater med henblik på at bære den finansielle sektors omkostninger ved genopretning og afvikling. De skal ligeledes bidrage til Den Fælles Afviklingsfond (herefter »Afviklingsfonden«), som er den tilsvarende ordning på EU-plan.

2. Direktiv 2014/59/EU² har reguleret disse obligatoriske bidrag, som er en afgørende faktor for, at de nationale ordninger til genopretning og afvikling af finansieringsinstitutter samt den fælles afviklingsmekanisme (herefter »SRM«) fungerer, og direktivet sonderer mellem almindelige ex ante-bidrag og ekstraordinære ex post-bidrag.

3. Det præjudicielle spørgsmål giver for første gang Domstolen lejlighed til at tage stilling til, hvilke bestemmelser der finder anvendelse på opkrævningen af de respektive bidrag. Svaret vil ligeledes gøre det muligt at løse de problemer, som bidragene i regnskabsåret 2015 voldte i Italien som følge af den forsinkede gennemførelse af direktiv 2014/59 og ikrafttrædelsen af delegeret forordning (EU) 2015/63³.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.5.2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190).

3 – Kommissionens delegerede forordning af 21.10.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår ex ante-bidrag til afviklingsfinansieringsordninger (EUT 2015, L 11, s. 44).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2014/59

4. Artikel 100 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne etablerer en eller flere finansieringsordninger for at sikre, at afviklingsmyndigheden på effektiv vis kan anvende afviklingsværktøjer og -beføjelser.

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer, at der er afsat tilstrækkelige finansielle ressourcer til finansieringsordningerne.

4. Med henblik på stk. 3 skal finansieringsordningerne navnlig have beføjelsen til at:

- a) opkræve ex ante-bidrag, jf. artikel 103, med henblik på at nå det i artikel 102 fastsatte målniveau
- b) opkræve ekstraordinære ex post-bidrag, jf. artikel 104, når de i litra a) anførte bidrag er utilstrækkelige, og
- c) indgå kontrakter om lån og andre former for støtte, jf. artikel 105.

5. Bortset fra i tilfælde, der er tilladte i henhold til stk. 6, etablerer hver medlemsstat sine nationale finansieringsordninger gennem en fond, som dens afviklingsmyndighed kan foranledige anvendt til de formål, der er fastsat i artikel 101, stk. 1.

[...]«

5. Artikel 102 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at deres finansieringsordninger senest pr. 31. december 2024 råder over finansielle midler svarende til mindst 1% af de dækkede indskud i alle de institutter, der er meddelt tilladelse på deres område.

2. I den i stk. 1 omhandlede indledende periode fordeles de bidrag til finansieringsordningerne, der opkræves i overensstemmelse med artikel 103, så jævnt som muligt over perioden, indtil målniveauet er nået, men med behørig hensyntagen til konjunkturcyklussens fase og til den indvirkning, som procykliske bidrag kan have på de bidragydende institutters finansielle stilling.

[...]«

6. Artikel 103 (»ex ante-bidrag«) bestemmer:

»1. For at nå det i artikel 102 fastsatte målniveau sikrer medlemsstaterne, at der mindst en gang om året opkræves bidrag hos de institutter, der er meddelt tilladelse på deres område, herunder EU-filialer.

2. De enkelte institutters bidrag skal være pro rata af deres samlede passiver (ekskl. kapitalgrundlag) minus dækkede indskud i forhold til de samlede passiver (ekskl. kapitalgrundlag) minus dækkede indskud for alle de institutter, der er meddelt tilladelse på medlemsstatens område.

Disse bidrag afpasses forholdsmæssigt efter institutternes risikoprofil, i overensstemmelse med de kriterier, der vedtages efter stk. 7.

[...]«

7. Artikel 104 (»ekstraordinære ex post-bidrag«), stk. 1, bestemmer:

»Er de disponible finansielle midler ikke tilstrækkelige til at dække tab, omkostninger eller andre udgifter i forbindelse med anvendelsen af finansieringsordningerne, sikrer medlemsstaterne, at der opkræves ekstraordinære ex post-bidrag hos de institutter, der er meddelt tilladelse på deres område, for at dække de yderligere beløb. Disse ekstraordinære ex post-bidrag fordeles på institutterne efter reglerne fastsat i artikel 103, stk. 2.

Ekstraordinære ex post-bidrag må ikke overstige tre gange det årlige beløb af bidrag som fastsat i overensstemmelse med artikel 103.«

2. Delegeret forordning 2015/63

8. Artikel 4 (»fastsættelse af de årlige bidrag«) bestemmer:

»1. Afviklingsmyndighederne fastsætter de årlige bidrag, der skal betales af hvert institut, i forhold til dets risikoprofil på grundlag af de oplysninger, som instituttet har indgivet i overensstemmelse med artikel 14, og under anvendelse af den metodologi, der er fastsat i denne afdeling.

2. Afviklingsmyndighederne fastsætter det årlige bidrag omhandlet i stk. 1 på grundlag af det årlige målniveau for afviklingsfinansieringsordningen under hensyn til det målniveau, der skal nås senest den 31. december 2024 i overensstemmelse med artikel 102, stk. 1, i direktiv 2014/59/EU, og på grundlag af gennemsnittet af dækkede indskud i det foregående år, beregnet kvartalsvis, for alle institutter, der er meddelt tilladelse på deres område.«

9. Artikel 12 (»nyligt tilsynsbelagte institutter eller ændring af status«) bestemmer:

»1. Hvis et institut er et nyligt tilsynsbelagt institut for kun en del af bidragsperioden, fastsættes det delvise bidrag ved at anvende den metodologi, der er anført i afdeling 3, på dets årlige bidrag beregnet under den efterfølgende bidragsperiode ved hensyntagen til det antal fulde måneder af bidragsperioden, for hvilke instituttet er tilsynsbelagt.

2. En ændring af institutters, herunder små institutters, status i løbet af bidragsperioden har ingen konsekvenser for det årlige bidrag, der skal betales i det pågældende år.«

10. Det bestemmes i artikel 13, stk. 1:

»Afviklingsmyndigheden underretter hvert af de i artikel 2 omhandlede institutter om sin afgørelse om fastsættelse af det årlige bidrag, som hvert institut skal betale, senest den 1. maj hvert år.«

11. Artikel 14, stk. 1, bestemmer:

»Institutter indgiver til afviklingsmyndigheden de seneste foreliggende godkendte årsregnskaber inden den 31. december i året forud for bidragsperioden sammen med påtegningen fra revisor eller revisionsfirma, jf. artikel 32 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU [...]«

12. Overgangsbestemmelserne for delegeret forordning 2015/63 befinder sig i artikel 20, hvis stk. 1, 2 og 3 bestemmer følgende:

»1. [...] Uanset artikel 13, stk. 1, gælder for så vidt angår de bidrag, der skal betales i 2015, at afviklingsmyndighederne skal meddele hvert institut deres afgørelse vedrørende fastsættelsen af det årlige bidrag, de skal betale, senest den 30. november 2015.

2. Uanset artikel 13, stk. 4, gælder for så vidt angår de bidrag, der skal betales i 2015, at det skyldige beløb i henhold til den i artikel 13, stk. 3, omhandlede afgørelse skal betales senest den 31. december 2015.

3. Uanset artikel 14, stk. 4, gælder for så vidt angår de oplysninger, der skal indgives til afviklingsmyndigheden i 2015, at de i nævnte stykke omhandlede oplysninger skal indgives senest den 1. september 2015.«

13. I henhold til artikel 21, andet afsnit, »anvendes [denne forordning] fra den 1. januar 2015.«

B. National ret. Lovdekret nr. 180 af 16. november 2015 om gennemførelse af direktiv 2014/59⁴

14. Direktiv 2014/59 blev gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 180/2015, som trådte i kraft på datoen for dets offentliggørelse, dvs. den 16. november 2015.

15. Artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»1. Dette dekret finder anvendelse på følgende enheder:

- a) banker med hovedkontor i Italien
- b) italienske moderselskaber i en bankkoncern og selskaber, der tilhører en bankkoncern som omhandlet i den konsoliderede banklovs artikel 60 og 61
- c) selskaber, der er underlagt konsolideret tilsyn som omhandlet i den konsoliderede banklovs artikel 65, stk. 1
- d) selskaber med hovedkontor i Italien, som er underlagt konsolideret tilsyn i en anden medlemsstat.«

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 nr. 267 af 16.11.2015) (herefter »lovdekret nr. 180/2015«).

16. Det bestemmes i artikel 3, stk. 1:

»Banca d'Italia [den italienske centralbank] udøver de funktioner og beføjelser, der er fastsat i dette dekret, i egenskab af afviklingsmyndighed med hensyn til de i artikel 2 nævnte enheder, når disse har hovedkontor i Italien, medmindre andet er angivet. I de i dette dekret angivne tilfælde udøves ovennævnte funktioner og beføjelser over for datterselskaber i Italien af banker, der er etableret uden for Unionen.«

17. Lovdekret nr. 180/2015 har følgende ordlyd:

- »Med henblik på at nå afviklingsmålene [...] er der inden for Banca d'Italia oprettet en eller flere afviklingsfonde« (artikel 78).
- »Senest den 31. december 2024 skal afviklingsfondene råde over finansielle midler svarende til 1% af de dækkede indskud, som fremgår ved afslutningen af de bidragydendes seneste årsregnskab, som er godkendt af dem« (artikel 81, stk. 1).
- »For at nå det stk. 1 fastsatte målniveau beregnes og opkræves bidragene årligt i overensstemmelse med artikel 82, og de fordeles så jævnt som muligt over året, med behørig hensyntagen til den procykliske indvirkning, som betalingen af bidragene kan have på de bidragydendes finansielle stilling« (artikel 81, stk. 2).
- »Banker med hovedkontor i Italien og italienske filialer af banker fra tredjelande betaler almindelige årlige bidrag til afviklingsfondene, idet beløbet fastsættes af Banca d'Italia i overensstemmelse med de bestemmelser, der vedtages af Kommissionen i henhold til artikel 103, stk. 7, i direktiv 2014/59/EU« (artikel 82).
- »Såfremt den finansielle ramme ikke er tilstrækkelig til at støtte de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 79, stk. 1, betaler banker med hovedkontor i Italien og italienske filialer af banker fra tredjelande ekstraordinære bidrag til afviklingsfondene til dækning af de ekstra udgifter, omfanget af hvilke fastsættes af Banca d'Italia« (artikel 83).

18. Ved bekendtgørelse af 22. september 2015 oprettede Banca d'Italia Unità di risoluzione e gestione della crisi (afviklings- og krisestyringsenheden)⁵, hvormed banken udøver sin funktion som national afviklingsmyndighed. Ved bekendtgørelse af 18. november 2015⁶ oprettede Banca d'Italia den nationale fond til bankafvikling.

II. De faktiske omstændigheder i sagen og de præjudicielle spørgsmål

19. State Street Bank International GmbH (herefter »SSB International«) er et tysk kreditinstitut, som indtil den 5. juli 2015 drev virksomhed i Italien via en italiensk bank ved navn State Street Bank SpA (herefter »SSB Italia«).

20. Fra den 6. juli 2015, hvor SSB Italia blev fusioneret med SSB International, videreførte sidstnævnte sin virksomhed på italiensk område i henhold til reglerne om fri etableringsret gennem en filial (en såkaldt »branch«): State Street Bank International GmbH – Succursale Italia.

5 – Delibera 436/2015 de la Banca d'Italia, 22 settembre 2015, Istituzione dell'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi (kan findes via: 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/prov-general/ RGC_FONDO_NAZIONALE_RISOLUZIONE_181115.pdf).

21. Den 22. november 2015 iværksatte Banca d'Italia en afviklingsprocedure mod fire banker under førstnævntes jurisdiktion⁷, og omkostningerne i denne forbindelse beløb sig til næsten 3,7 mia. EUR.

22. For at dække disse omkostninger valgte Banca d'Italia, ud over at fastsætte de almindelige bidrag for 2015 (ca. 588 mio. EUR), at kræve betaling af ekstraordinære bidrag. Dette ekstraordinære bidrag blev fastsat til den ved lov fastsatte grænse, som er tre gange større end de almindelige bidrag (1 763 mia. EUR)⁸.

23. Ved skrivelse nr. 0445827/16 af 1. april 2016 med titlen »Contribuzione 2015 al Fondo Nazionale di Risoluzione [Bidrag for 2015 til den nationale afviklingsfond]« krævede Banca d'Italia, at SSB International skulle betale 5 102 425 EUR, heraf 1 275 606 EUR i form af almindeligt bidrag for 2015 og 3 826 819 EUR i form af ekstraordinært bidrag.

24. SSB International har ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) nedlagt påstand om annullation af Banca d'Italias skrivelse nr. 0445827/16 samt af andre dermed forbundne dokumenter.

25. Ifølge SSB International havde Banca d'Italia ikke kompetence til at afkræve selskabet bidrag for 2015, eftersom SSB International på datoen for udstedelsen af de omtvistede betalingspåbud henhørte under den tyske afviklingsmyndigheds jurisdiktion. Selskabet kunne således hverken henregnes til »banker med hovedkontor i Italien« eller til »italienske filialer af banker fra tredjelande« i henhold til artikel 82 og 83 i lovdekret nr. 180/2015.

26. SSB International har ligeledes gjort gældende, at bestemmelserne i lovdekret nr. 180/2015, som Banca d'Italia lagde til grund for sine foranstaltninger, først trådte i kraft den 16. november 2015. På dette tidspunkt var SSB Italia ophørt med at eksistere som bank med hovedkontor i Italien og var dermed ikke længere omfattet af lovdekretets anvendelsesområde. Desuden blev den nationale afviklingsfond og ordningen i henhold til direktiv 2014/59 indført i Italien, efter at fusionen af SSB Italia med moderselskabet (SSB International) havde fundet sted, og dermed efter at sagsøgeren var endeligt ophørt med at drive virksomhed i Italien som selvstændig bank i henhold til italiensk ret.

27. SSB International har subsidiært anført, at Banca d'Italia højst kunne have pålagt selskabet at betale et almindeligt bidrag beregnet forholdsmæssigt på grundlag af det antal måneder, hvor SSB Italia havde drevet virksomhed, men ikke hele det årlige bidrag⁹. Dette følger af en analog anvendelse af artikel 12, stk. 1, i delegeret forordning 2015/63, således at et institut, der lukker i årets løb, ophører med at være underlagt tilsyn fra den nationale afviklingsmyndighed og kun skal betale bidrag for den periode, hvor det har eksisteret.

28. Banca d'Italia har bestridt disse argumenter og har fastholdt, at dens egen handlemåde er korrekt. Efter Banca d'Italias opfattelse var SSB Italia den 1. januar 2015 en del af det italienske banksystem, hvilket begrundet opkrævningen af de pågældende almindelige og ekstraordinære bidrag. De efterfølgende subjektive ændringer af dette finansieringsinstitut er uden betydning.

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. og Cassa di Risparmio di Ferrara s.p.a.

8 – Banca d'Italia, *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione, anno 2015*, s. 6 (kan findes via <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2016-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/Rendiconto-dei-fondi-di-risoluzione.pdf.pdf>).

9 – Eftersom SSB Italia kun var underlagt det italienske tilsyn fra den 1.1.2015 til den 30.6.2015, kunne selskabet ifølge SSB International højst være blevet opkrævet halvdelen af det almindelige årlige bidrag i henhold til de anfægtede afgørelser. Det ekstraordinære bidrag kunne ikke opkræves, idet det først blev indført, da SSB Italia allerede var udtrådt af det italienske tilsynsområde og af den italienske afviklingsmekanisme.

29. Den tyske afviklingsmyndighed kunne materielt hverken tage højde for indlemmelsen af den italienske bank SSB Italia i SSB International eller dette instituts forøgede størrelse, eftersom det først var med årsopgørelsen for regnskabsåret 2015, som først var tilgængelig på et senere tidspunkt, at de regnskabsmæssige konsekvenser af fusionen viste sig. Dermed er risikoen for dobbelt beskatning/bidragsbetaling udelukket.

30. Banca d'Italia har for så vidt angår det tidsmæssige aspekt anført, at:

- den nationale afviklingsmyndigheds beføjelse til at opkræve bidrag (og kreditinstitutternes tilsvarende forpligtelse til at betale disse bidrag) ikke kunne være betinget af ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 180/2015.
- Banca d'Italia i november 2015 var bemyndiget til at opkræve skyldige bidrag fra den 1. januar 2015 i henhold til delegeret forordning 2015/63, som har direkte virkning.

31. På baggrund af disse modstridende opfattelser har Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Omfatter »ændringer [af] status«, der som omhandlet i artikel 12 i [delegeret] forordning (EU) 2015/63 ikke har nogen konsekvenser for bidragspligten, en lodret fusion af et institut, der tidligere var underlagt tilsyn fra en national afviklingsmyndighed, med et moderselskab, som er hjemmehørende i en anden medlemsstat, hvis fusionen er foregået inden for bidragsperioden, og gælder denne regel også, hvis fusionen og instituttets efterfølgende opløsning fandt sted i 2015, hvor hverken den nationale afviklingsmyndighed eller den nationale fond endnu var blevet oprettet formelt af medlemsstaten, og bidragene endnu ikke var blevet beregnet?
- 2) Skal artikel 12 i [delegeret] forordning (EU) 2015/63, sammenholdt med samme forordnings artikel 14 samt artikel 103 og 104 i direktiv 2014/59/EU, fortolkes således, at et institut også i tilfælde af en lodret fusion med et moderselskab fra en anden medlemsstat er forpligtet til at betale fuldt bidrag for hele det pågældende år og ikke i forhold til det antal måneder, hvor instituttet har været underlagt tilsyn fra den første medlemsstats afviklingsmyndighed, hvilket svarer til det, der er foreskrevet for »nyligt tilsynsbelagte« institutter som omhandlet i artikel 12, stk. 1, i [delegeret] forordning (EU) 2015/63?
- 3) Finder de bestemmelser, som gælder for det almindelige bidrag, og navnlig artikel 12, stk. 2, i [delegeret] forordning (EU) 2015/63, henset til direktiv 2014/59/EU og [delegeret] forordning (EU) 2015/63 og de principper, der ligger til grund for systemet for afviklingsværktøjer i forbindelse med bankkriser, også anvendelse på det ekstraordinære bidrag med hensyn til tidspunktet for udpegningen af, hvem der er forpligtet til at betale bidraget, samt bidragets størrelse, idet der tages højde for det ekstraordinære bidrags art og de omstændigheder, under hvilke det må opkræves?«

32. SSB International, Banca d'Italia, Kommissionen samt den italienske og den spanske regering har afgivet skriftlige indlæg. De deltog alle i retsmødet, som blev afholdt den 10. april 2019.

III. Analyse af de præjudicielle spørgsmål

A. Indledende bemærkninger om ordningerne for genopretning og afvikling af banker

33. Inden jeg tager stilling til de præjudicielle spørgsmål, er det efter min opfattelse relevant at gøre kort rede for de grundlæggende træk ved finansieringen af ordningerne for genopretning og afvikling af banker.

34. Som et svar på den økonomiske krise i 2008 indførte landene i euroområdet en bankunion, hvorved de overdrog beføjelser til EU's institutioner for så vidt angår tilsyn, genopretning og afvikling af finansieringsinstitutter. Denne overdragelsesproces støttede sig på en lovgivningsmæssig harmonisering for alle EU's medlemsstater (det såkaldte fælles regelsæt).

35. Selv om den fælles indskudsgarantiordning endnu ikke er oprettet, er to andre søjler i bankunionen, den fælles tilsynsmekanisme (herefter »SSM«) og SRM, allerede sat i værk. Tidligere var der blevet vedtaget harmoniseringsregler for hele Unionen med hensyn til tilsyn og bankafvikling.

36. For så vidt angår genopbygning og afvikling af banker blev harmoniseringen gennemført ved direktiv 2014/59, som trådte i kraft den 1. januar 2015. Med hensyn til landene i euroområdet gjorde vedtagelsen af forordning (EU) nr. 806/2014¹⁰ det muligt at iværksætte SRM fra den 1. januar 2016 efter oprettelsen af SSM, som trådte i kraft den 1. januar 2015.

37. Direktiv 2014/59 indeholder regler og procedurer for, at omkostningerne ved genopretning og afvikling af finansieringsinstitutter bæres fuldt ud af den finansielle sektor med henblik på at undgå redninger finansieret af de nationale budgetter.

38. Effektiviteten af afviklingsværktøjerne kan i mange tilfælde være betinget af adgangen til kortfristede finansieringsmidler. Derfor indførte direktiv 2014/59 (artikel 99) et europæisk system af finansieringsordninger bestående af: i) nationale finansieringsordninger (artikel 100-105), ii) låntagning mellem nationale finansieringsordninger (artikel 106) og iii) *gensidiggørelse* af nationale finansieringsordninger i tilfælde af afvikling på koncernniveau (artikel 107).

39. Hver enkelt medlemsstat har måttet oprette sin egen nationale finansieringsordning og forsyne den med finansielle midler, som kontrolleres af afviklingsmyndigheden og skal anvendes til at sikre en effektiv anvendelse af afviklingsværktøjerne¹¹.

40. De nationale afviklingsfonde finansieres med tre typer af midler¹²:

- ex ante-bidrag, eller almindelige bidrag, som opkræves hos finansieringsinstitutterne forud for og uafhængigt af et afviklingsforløb (artikel 103 i direktiv 2014/59)
- ex post-bidrag, eller ekstraordinære bidrag, som ligeledes opkræves hos finansieringsinstitutterne, hvis »[...] de disponible finansielle midler ikke [er] tilstrækkelige til at dække tab, omkostninger eller andre udgifter i forbindelse med anvendelsen af finansieringsordningerne« (artikel 104 i direktiv 2014/59)
- alternative finansieringsmidler, såsom lån eller andre former for støtte, som anvendes, hvis ovenstående bidrag ikke er tilstrækkelige (artikel 105 i direktiv 2014/59).

41. Artikel 102, stk. 1, i direktiv 2014/59 fastsætter størrelsen på de almindelige bidrag. Medlemsstaterne bør sikre, at deres finansieringsordninger i løbet af en periode at regne fra direktivets ikrafttræden (1.1.2015) og indtil den 31. december 2024 når op på at »[råde] over finansielle midler svarende til mindst 1% af de dækkede indskud i alle de institutter, der er meddelt tilladelse på deres område«¹³.

10 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.7.2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1).

11 – Det følger af artikel 101, stk. 2, i direktiv 2014/59, at finansieringsordningen ikke skal »anvendes direkte til at absorbere de tab, som et institut eller en enhed som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b), c) eller d), har lidt, eller til at rekapitalisere et institut eller en enhed«.

12 – 104. og 105. betragtning til samt artikel 100 i direktiv 2014/59.

13 – I nævnte periode bør de almindelige bidrag fordeles så jævnt som muligt over perioden, indtil målniveauet er nået, med behørig hensyntagen til konjunkturfasen og til den indvirkning, som procykliske bidrag kan have på de bidragydende institutters finansielle stilling.

42. De almindelige bidrag skal opkræves mindst én gang om året og skal afspejle såvel finansieringsinstituttets størrelse som risikoen ved dets virksomhed¹⁴. Delegeret forordning 2015/63 præciserer faktorerne og proceduren for beregningen af disse bidrag.

43. Hvis de almindelige bidrag ikke er tilstrækkelige til at dække de i artikel 104, stk. 1, i direktiv 2014/59 nævnte tilfælde, giver denne bestemmelse medlemsstaterne beføjelse til at opkræve ekstraordinære eller ex post-bidrag hos de institutter, der er meddelt tilladelse på deres område.

44. Ekstraordinære ex post-bidrag må ikke overstige tre gange det årlige beløb af de almindelige bidrag. De beregnes og forvaltes på samme måde som de almindelige bidrag.

45. Direktiv 2014/59 og delegeret forordning 2015/63 finder anvendelse for alle EU's medlemsstater fra den 1. januar 2015. Med hensyn til de 19 lande i euroområdet, som deltager i bankunionen (bl.a. Italien), er iværksættelsen af SRM fra den 1. januar 2016 forbundet med disse to retsakter.

46. Fra den 1. januar 2016 har SRM-forordningen:

- centraliseret kompetencerne til genopretning og afvikling af banker hos et EU-organ, Den Fælles Afviklingsinstans (herefter »SRB«), som beskæftiger sig med de *signifikante institutter*, der er underlagt SSM-tilsynet
- oprettet en finansieringsordning for SRM's egne interventioner, Afviklingsfonden, som er underlagt SRB's tilsyn og finansieres af de samme midler som de nationale afviklingsfonde.

47. Afviklingsfonden er således SRM's finansieringsordning. Den har til formål gradvist (over en periode på otte år fra 2016-2024) at erstatte de nationale fonde med hensyn til afvikling af de finansieringsinstitutter, der er underlagt SSM og SRM. De nationale fonde vil derefter kun blive anvendt i forbindelse med mindre signifikante institutter i medlemsstater, der deltager i bankunionen¹⁵.

48. Artikel 67-79 i forordning nr. 806/2014 regulerer Afviklingsfonden på en måde, der er næsten identisk med bestemmelserne i direktiv 2014/59 om de nationale afviklingsfonde. Dette gør sig gældende for deres indtægter¹⁶, deres midler¹⁷ og metoden til beregning af de almindelige og de ekstraordinære bidrag¹⁸.

49. Det særlige ved Afviklingsfonden er den gradvise gensidiggørelse af dens midler, som følger af forordning nr. 806/2014 og gennemføres ved hjælp af en mellemstatslig aftale mellem de EU-medlemsstater, der deltager i bankunionen (»den mellemstatslige aftale om overførsel og gensidiggørelse af bidrag til Den Fælles Afviklingsfond«, undertegnet i Bruxelles den 21.5.2014)¹⁹.

14 – Det almindelige bidrag består af et fast beløb, der er bestemt på grundlag af nævnte instituts passiver (»årligt basisbidrag«), samt et andet beløb, der beregnes efter nævnte instituts risikoprofil (»supplerende risikjustering«).

15 – Afviklingsfonden finder ikke anvendelse for de EU-medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen. I disse medlemsstater fortsætter de nationale afviklingsfonde med at fungere på grundlag af direktiv 2014/59 og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

16 – Afviklingsfondens indtægter er de almindelige bidrag, de ekstraordinære bidrag og de alternative finansieringsmidler.

17 – I 2024 skal de disponible finansielle midler svare til mindst 1% af de dækkede indskud i alle de kreditinstitutter, der er meddelt tilladelse i alle de deltagende medlemsstater.

18 – Artikel 4 i Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/81 af 19.12.2014 om ensartede betingelser for anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 for så vidt angår ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond (EUT 2015, L 15, s. 1) henviser til delegeret forordning 2015/63.

19 – Teksten kan findes via: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&f=ST%208457%202014%20IN>.

50. Afviklingsfonden finansieres af de finansielle midler, som de nationale afviklingsfonde opkræver²⁰. I begyndelsen vil den bestå af »nationale afdelinger«, som gradvist vil blive sammenlagt i løbet af overgangsperioden på otte år. Gensidiggørelsen af de indbetalte midler var 40% det første år og 20% det andet år og vil derefter stige løbende med de samme beløb over de resterende seks år, indtil de nationale afdelinger ikke længere eksisterer.

51. Artikel 3, stk. 3 og 5, i aftalen af 21. maj 2014 bestemmer, at:

- Bidrag, der er opkrævet i overensstemmelse med artikel 103 og 104 i direktiv 2014/59 inden aftalens anvendelsesdato (den 1.1.2016), skal overføres til Afviklingsfonden senest den 31. januar 2016.
- Fra 2016 skal de almindelige ex ante-bidrag for hvert år overføres til Afviklingsfonden senest den 30. juni det pågældende år²¹.
- De ekstraordinære ex post-bidrag overføres umiddelbart efter deres opkrævning.

B. Indvirkningen af ændringerne i kreditinstitutternes status på deres almindelige ex ante-bidrag til de nationale afviklingsfonde (det første og det andet præjudicielle spørgsmål)

52. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om en virksomhedstransaktion, hvorved et kreditinstitut, der indtil da var underlagt tilsyn fra en national afviklingsmyndighed, overtages af et moderselskab (fusion ved overtagelse), der har hovedkontor i en anden medlemsstat, i overensstemmelse med artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 udgør en »ændring af status«.

53. Spørgsmålet har betydning, hvis det bemærkes, at det af bestemmelsen fremgår, at »[e]n ændring af institutters [...] status i løbet af bidragsperioden har ingen konsekvenser for det årlige bidrag, der skal betales i det pågældende år«. Diskussionen drejer sig om at afgøre, om instituttet under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede er forpligtet til at betale fuldt bidrag for denne periode eller kun et forholdsmæssigt bidrag (i forhold til det antal måneder, hvor instituttet har været underlagt tilsyn fra den første medlemsstats afviklingsmyndighed).

54. SSB International er af den opfattelse, at førnævnte begreb skal fortolkes strengt, således at det ikke omfatter en fusion ved overtagelse og udelukkende vedrører ændringer af finansieringsinstitutternes størrelse. Kommissionen, Banca d'Italia, den italienske og den spanske regering har derimod slået til lyd for en bred fortolkning, hvorefter »ændring af status«, idet der er tale om et selvstændigt EU-retligt begreb, omfatter grænseoverskridende fusioner ved overtagelse. Begrebet ville således omfatte SSB Internationals overtagelse af SSB Italia.

55. Jeg deler sidstnævnte opfattelse.

20 – Artikel 77, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at SRB i overgangsperioden på 8 år anvender Afviklingsfonden »i overensstemmelse med principper, der bygger på en opdeling af Afviklingsfonden i nationale afdelinger, svarende til hver deltagende medlemsstat, samt på en gradvis sammenlægning af de forskellige midler, der er opkrævet på nationalt plan, som skal tildeles de nationale afdelinger af Afviklingsfonden som fastsat i aftalen«.

21 – Ifølge SRB's oplysninger beløb de almindelige bidrag i 2018 sig til 7,5 mia. EUR, og dermed har Afviklingsfonden allerede akkumuleret ca. 24,9 mia. af de ca. 56,3 mia. EUR, som det er målet at opnå i 2024 (dette beløb svarer til 1% af indskuddene i de finansieringsinstitutter, der indgår i SRM) (jf. <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>).

56. Artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 kræver, at den delegerede forordning anvendes ensartet i alle medlemsstaterne. Begrebet »cambio de condición« eller »cambio de estatuto« [o.a.: begge begreber betyder »ændring af status« på dansk]²² for et institut, som indgår i denne bestemmelse, skal fortolkes som et selvstændigt EU-retligt begreb, så meget desto mere når bestemmelsen ikke henviser til national ret.

57. Jeg vil følge den sædvanlige fortolkningsmetode fra Domstolens praksis²³ og tage stilling til kriterierne for en fortolkning på baggrund af ordlyd, systematik og formål.

1. Ordlydsfortolkning

58. Det fremgår af ordlyden, at et finansieringsinstitut »ændrer status«, når dets retlige eller faktiske situation ændres på en sådan måde, at dette i princippet kan ændre anvendelsen af direktiv 2014/59 og delegeret forordning 2015/63.

59. Disse ændringer omfatter naturligvis *ændringer af størrelsen*, som indskuddet »herunder små institutters«, som indgår i bestemmelsen, implicit henviser til. Dette er imidlertid blot én form for ændring af status og ikke den eneste form.

60. Direktiv 2014/59 og delegeret forordning 2015/63 (navnlig artikel 10 heri) fastsætter forenklede og mere gunstige regler for beregning af små institutters almindelige bidrag²⁴. Deraf kan det ikke udledes, at de eneste irrelevante ændringer af status i henhold til artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 er ændringer med hensyn til *størrelsen* af de finansieringsinstitutter, som havde til formål at drage fordel af den mest gunstige bidragsordning.

61. Delegeret forordning 2015/63 (ligesom gennemførelsesforordning 2015/81 for institutter, der er underlagt SRM) har ganske vist til formål at hindre ændringer af finansieringsinstitutter, der har til formål at skabe kunstige reduktioner af deres størrelse, dvs. ændringer med henblik på at være underlagt ordningen for forenklet beregning af de almindelige bidrag.

62. De ændringer af finansieringsinstitutternes status, som artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 henviser til, er med udgangspunkt i en ordlydsfortolkning ikke begrænset til reduktioner af disse institutters størrelse. Det omtvistede begreb kan ud fra dette tekstmæssige synspunkt omfatte andre tilfælde.

63. Ordlydsfortolkningen af artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 gør det ligeledes muligt at forkaste SSB Internationals indskrænkende argument, hvorefter ændringer af status kun omfatter ændringer af et finansieringsinstituts selskabsstruktur eller størrelse, under forudsætning af at selskabet forbliver på medlemsstatens område og dermed inden for rammerne af den nationale afviklingsmekanisme.

22 – Den spanske version af artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 anvender begrebet »cambio de condición«. I andre sprogversioner anvendes udtrykket »cambio de estatuto«: »changement de statut« i den franske, »change of status« i den engelske, »cambiamento di status« i den italienske, »alteração do estatuto« i den portugisiske eller »Statusänderung« i den tyske version. Selv om begrebet »cambio de estatuto« havde været mere præcist, svarer det reelt til begrebet »cambio de condición«, og dermed er der ikke betydelige forskelle mellem sprogversionerne.

23 – Dom af 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 44), af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 47), og af 26.2.2019, Rimšėvičs og ECB mod Letland (C-202/18 og C-238/18, EU:C:2019:139, præmis 45).

24 – Artikel 8, stk. 5, i gennemførelsesforordning 2015/81 tillader desuden, at institutter, hvis samlede aktiver er lig med eller mindre end 3 000 000 000 EUR, betaler et forenklet fast almindeligt bidrag på 50 000 EUR for de første 300 000 000 EUR passiver i alt minus kapitalgrundlag og dækkede indskud og betaler for eventuelle beløb derover i overensstemmelse med de generelle bestemmelser i artikel 4-9 i delegeret forordning 2015/63. Ifølge 18. betragtning til denne forordning vil denne forenklede beregning af disse institutters bidrag »også forhindre eventuelle kortsigtede ændringer i den status, som disse institutter kunne tænkes at vælge for at være omfattet af artikel 10 i delegeret forordning (EU) 2015/63«.

64. Dette argument ville medføre en udelukkelse af grænseoverskridende fusioner ved overtagelse²⁵ fra begrebet »ændring af status«, idet disse ikke nævnes i artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63. Det ville desuden, således som jeg vil redegøre for i det følgende, være i strid med logikken i direktiv 2014/59, som opretter et sammenhængende europæisk system af ordninger til finansiering af bankafviklinger²⁶.

2. Systematisk fortolkning

65. Ud fra et systematisk synspunkt må der ikke ses bort fra, at forordning nr. 806/2014 opretter en fælles afviklingsfond (Afviklingsfonden), som gradvist vil integrere de nationale afviklingsfonde i de lande, som deltager i bankunionen. I denne forbindelse er det strengt taget slet ikke muligt at tale om grænseoverskridende fusioner ved overtagelse, eftersom størrelsen af de almindelige bidrag fastsættes af SRB, og de nationale fonde forestår opkrævningen heraf med henblik på at integrere midlerne i Afviklingsfonden.

66. Således omfatter begrebet »ændring af status«, sammenholdt med direktiv 2014/59 og de øvrige bestemmelser på dette område, grænseoverskridende fusioner ved overtagelse, som ingen konsekvenser har for beregningen af de almindelige bidrag.

67. Således som Kommissionen har anført, følger nedenstående af artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63:

- i stk. 2 fastsættes hovedreglen, hvorefter ændringer af finansieringsinstitutters status ikke har nogen konsekvenser for de årlige almindelige bidrag, der skal betales til de nationale afviklingsfonde
- i stk. 1 fastsættes den eneste undtagelse til denne regel i form af en forpligtelse til kun at betale et delvist tidsproportionalt bidrag for nye institutter, som er tilsynsbelagte i en del af bidragsperioden.

3. Formålsfortolkning

68. Artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 skal fortolkes på en måde, som er i overensstemmelse med de to formål med oprettelsen af de nationale afviklingsfonde: a) behovet for stabilitet i beregningen af de almindelige bidrag og b) integreringen og den gradvise centralisering af disse fonde.

a) Stabilitet i beregningen af bidragene

69. Artikel 102 og artikel 103, stk. 1, i direktiv 2014/59 samt artikel 4 i delegeret forordning 2015/63 foreskriver årlig opkrævning²⁷ af de almindelige bidrag med henblik på, at finansieringsordningernes midler gradvist (senest pr. 31.12.2024) når op på mindst 1% af de dækkede indskud i alle de institutter, der er meddelt tilladelse på deres område.

25 – Ved »fusion ved overtagelse« forstås »den fremgangsmåde, hvorved et eller flere selskaber ved opløsning uden likvidation overdrager deres aktiver og passiver som helhed til et andet selskab mod vederlag i form af aktier i det overtagende selskab til aktionærerne i det eller de overtagne selskaber og eventuelt et kontant udligningsbeløb, der ikke kan overstige 10% af de pågældende aktiers pålydende værdi eller, ved aktier uden pålydende værdi, af den bogførte pariværdi«, jf. artikel 89, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1132 af 14.6.2017 om visse aspekter af selskabsretten (EUT 2017, L 169, s. 46).

26 – Det fremgår af 113. betragtning til direktiv 2014/59, at »[v]ed oprettelsen af de finansieringsordninger, der skal udgøre det europæiske system af finansieringsordninger som fastsat i dette direktiv, bør det sikres, at anvendelsen af de midler, der er til rådighed på nationalt plan til afvikling, koordineres«.

27 – Det fremgår af artikel 3, nr. 6), i delegeret forordning 2015/63, at »bidragsperioden« er et kalenderår.

70. For at nå dette mål kræves det, at den nationale afviklingsmyndighed fastsætter størrelsen af de almindelige bidrag i forhold til finansieringsinstitutternes situation den 1. januar for hvert bidragsår. Derfor forpligter artikel 14, stk. 1, i delegeret forordning 2015/63 disse institutter til at indgive de seneste foreliggende godkendte årsregnskaber inden den 31. december i året forud for bidragsperioden sammen med påtegningen fra revisor eller revisionsfirma til afviklingsmyndigheden²⁸.

71. Som det kan udledes, foretages beregningen af de almindelige bidrag på grundlag af et øjebliksbillede af de finansieringsinstitutter, der henhører under den nationale myndigheds jurisdiktion, den 1. januar hvert regnskabsår i henhold til de foreliggende finansielle oplysninger for disse institutter.

72. Stabiliteten i beregningen er afgørende for, at de almindelige bidrag gradvist kan vokse, således at de i 2024 udgør 1% af indskuddene. Hvis afviklingsmyndighederne skal tage hensyn til ændringer i institutternes retlige eller finansielle stilling i løbet af hele regnskabsåret, er det næppe muligt at opnå det i direktiv 2014/59 fastlagte niveau.

73. Deraf følger det, at artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 fastsætter en hovedregel, hvorefter ændringer i institutternes status i løbet af et regnskabsår ikke har nogen konsekvenser for beregningen af de almindelige bidrag. Denne regel understøttes af den omstændighed, at delegeret forordning 2015/63 ikke tillader genberegning af de årlige almindelige bidrag i forhold til eventuelle ændringer af institutterne i løbet af denne periode, således som Kommissionen med rette har anført.

b) Gradvis integrering og centralisering af de nationale afviklingsfonde

74. Direktiv 2014/59 og SRM-forordningen har til formål gradvist at integrere og centralisere de nationale afviklingsfonde. En fortolkning af begrebet »ændring af status«, der omfatter grænseoverskridende fusioner ved overtagelse, som ingen konsekvenser har for beregningen af de almindelige bidrag, stemmer bedst overens med dette formål.

75. I landene i euroområdet er oprettelsen af de nationale afviklingsfonde i 2015 (ved direktiv 2014/59 og delegeret forordning 2015/63) blevet kombineret med indførelsen af SRM og Afviklingsfonden fra 2016²⁹. I denne forbindelse mister sondringen mellem nationale og grænseoverskridende fusioner ved overtagelse sin betydning med henblik på beregningen af de almindelige bidrag.

76. Indførelsen af SRM har medført en fælles og centraliseret afviklingsmekanisme for *signifikante* finansieringsinstitutter. Denne mekanisme støtter sig på en fælles fond (Afviklingsfonden, som er underlagt SRB's kontrol), selv om den stadig fungerer med nationale afdelinger, som gradvist gensiddiggøres frem mod 2024. På dette grundlag kan SSB Internationals opfattelse, som slår til lyd for en streng adskillelse mellem de nationale afviklingsfonde³⁰, forkastes, idet denne opfattelse end ikke kan forsvares med hensyn til overgangsåret 2015.

28 – Disse oplysninger skal indgives senest den 31.1. hvert år for det år, der sluttede den 31.12. det foregående år, eller for det pågældende relevante regnskabsår, jf. artikel 14, stk. 4, i delegeret forordning 2015/63. Afviklingsmyndigheden underretter hvert af de omhandlede institutter om sin afgørelse om fastsættelse af det årlige bidrag, som hvert institut skal betale, senest den 1.5. hvert år, jf. forordningens artikel 13, stk. 1.

29 – 2015 var et overgangsår, hvor de nationale afviklingsmyndigheder fastsatte og opkrævede de årlige bidrag. I 2016 fastsatte SRB disse bidrag, mens de nationale afviklingsmyndigheder fortsat opkrævede dem. De nationale fonde har overført opkrævningen for 2015 til Afviklingsfonden, og fra 2016 overføres alle årlige bidrag til Afviklingsfonden med henblik på en gradvis gensiddiggørelse.

30 – Efter SSB Internationals opfattelse betyder det, når selskabet pålægges at betale det almindelige bidrag til den italienske nationale fond for den erhvervsaktivitet, der i 2015 blev udført i Italien af SSB Italia, de facto, at selskabet pålægges en »forsikringsdækning«, som i) vedrører en risiko, som selskabet ikke er med til at skabe (idet selskabet ikke indgår i den italienske ordning), og ii) som aldrig vil blive realiseret, eftersom SSB International aldrig kan blive genstand for de afviklingsforanstaltninger, som er finansieret af den italienske fond, da selskabet hører under den tyske afviklingsmyndighed.

77. Selv hvis denne strenge adskillelse blev antaget, ville jeg fortsat være af den opfattelse, at ændringer af status som følge af en grænseoverskridende fusion ved overtagelse ikke ville have nogen konsekvenser for beregningen af de almindelige bidrag. Eftersom artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 gælder for såvel myndigheden i det overtagne selskabs land (i dette tilfælde Italien) som for myndigheden i moderselskabets land (Tyskland), kan der ikke forekomme dobbeltbeskatning: SSB International betaler det årlige bidrag i 2015 til den italienske afviklingsfond for SSB Italia uden at øge sit bidrag til den tilsvarende tyske fond i 2015 (for så vidt angår datterselskabets aktiver og risiko, som SSB International overtog den 5.7.2015).

78. Ved en fusion ved overtagelse i løbet af et regnskabsår skal det overtagende selskab betale det fulde årlige bidrag til den nationale afviklingsfond i den medlemsstat, hvor det overtagne selskab er hjemmehørende. Som nævnt skal der med henblik på beregningen heraf tages hensyn til den situation, der gør sig gældende den 1. januar i bidragsåret, og efterfølgende ændringer af status, herunder grænseoverskridende fusioner ved overtagelse, har ingen konsekvenser.

79. Denne hovedregel, som følger af artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63, har kun den i nævnte artikels stk. 1 fastsatte undtagelse: Nyligt tilsynsbelagte institutter betaler et delvist tidsproportionalt bidrag. Den særlige løsning i denne situation kan ikke overføres, således at hovedreglen (om at ændringer af status ikke har nogen konsekvenser) omgås.

80. Dermed kan påstanden om nedsættelse af det årlige bidrag ikke tages til følge, eftersom ændringen af finansieringsinstituttets status ikke har nogen konsekvenser i henhold til lovgivningen. Den analoge anvendelse, som SSB International har slået til lyd for, er således ugrundet.

C. Indvirkningen af ændringerne af kreditinstitutternes status på deres ekstraordinære bidrag til de nationale afviklingsfonde (det tredje præjudicielle spørgsmål)

81. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om de ekstraordinære bidrag er underlagt de samme regler som de almindelige bidrag ved en grænseoverskridende fusion ved overtagelse.

82. Svaret fra de parter, der har afgivet indlæg, er meget forskellige:

- Ifølge Banca d'Italia og den italienske regering er disse bidrag underlagt de samme regler for opkrævning og beregning som de almindelige bidrag. Ved en grænseoverskridende fusion ved overtagelse skal det overtagende selskab betale de ekstraordinære bidrag, der er fastsat af afviklingsmyndigheden i den medlemsstat, hvor det overtagne selskab er hjemmehørende, i det regnskabsår, hvor denne ændring af status fandt sted.
- På baggrund af hver deres argumentation har SSB International og Kommissionen anført, at det i henhold til artikel 104 i direktiv 2014/59 kun er de institutter, der henhører under den nationale afviklingsfonds jurisdiktion på tidspunktet for opkrævningen af de ekstraordinære bidrag, der skal betale disse.

83. I henhold til artikel 104, stk. 1, i direktiv 2014/59 opkræver de nationale afviklingsmyndigheder ekstraordinære ex post-bidrag, hvis »[...] de disponible finansielle midler ikke [er] tilstrækkelige til at dække tab, omkostninger eller andre udgifter i forbindelse med anvendelsen af finansieringsordningerne«.

84. Det følger af denne bestemmelse, at de ekstraordinære bidrag fordeles på institutterne efter reglerne fastsat i artikel 103, stk. 2, og at de ikke må overstige tre gange det årlige beløb af de almindelige bidrag. Desuden finder artikel 103, stk. 4-8, anvendelse på de ekstraordinære bidrag, jf. artikel 104, stk. 2, i direktiv 2014/59.

85. Henvisningerne i artikel 104 i direktiv 2014/59 til den retlige ordning for de almindelige bidrag betyder efter min opfattelse ikke, at de ekstraordinære bidrag sidestilles med disse bidrag. Selv om metoden til beregning af sidstnævnte er den samme som metoden til beregning af førstnævnte, som er fastlagt i delegeret forordning 2015/63, er loftet eller den øverste grænse forskellig, eftersom de ekstraordinære bidrag kan beløbe sig til tre gange det årlige beløb af de almindelige bidrag. Artikel 104, stk. 3, giver desuden mulighed for hel eller delvis udskydelse af betalingen af de ekstraordinære bidrag³¹, hvilken mulighed ikke gælder for de almindelige bidrag. Hvad der er endnu vigtigere er, at tidspunktet for og logikken bag opkrævningen af de respektive bidrag også er forskellige.

86. Afviklingsmyndighederne gør brug af de ekstraordinære bidrag, når de skal gennemføre transaktioner, der reducerer den nationale fonds størrelse, og som kræver yderligere indtægter for at nå det mål for disponible midler, der fastsættes årligt. Derfor er de ekstraordinære bidrag uforudseelige og kan ikke planlægges ligesom de almindelige bidrag, som opkræves på baggrund af bidragsåret i henhold til institutternes situation pr. 1. januar.

87. De ekstraordinære bidrags størrelse afhænger således af den nationale afviklingsfonds behov for finansiering i betragtning af de midler, der er blevet anvendt til konkrete afviklingsforanstaltninger³². Tidspunktet for fastsættelsen af disse bidrag er på grund af deres karakter usikkert, idet det afhænger af datoen for de afviklingsforanstaltninger, der skaber underskud hos fonden.

88. Idet de ekstraordinære bidrag er uforudseelige og umulige at planlægge, kan de efter min og Kommissionens opfattelse kun opkræves hos de institutter, der henhører under den nationale afviklingsfonds jurisdiktion på datoen for vedtagelsen af den pågældende afgørelse.

89. De institutter, der er aktive i medlemsstatens finansielle system, når de ekstraordinære bidrag fastsættes, er i princippet de institutter, der har skabt den risiko, der ligger til grund for opkrævningen af disse bidrag (dvs. den risiko, der har udløst de afviklingsforanstaltninger, som har brugt fondens midler). De institutter, som har forladt afviklingsmyndighedens jurisdiktion i det regnskabsår, hvor de ekstraordinære bidrag er blevet fastsat, har generelt haft en mindre indflydelse på den risiko, der har udløst afviklingsforanstaltningerne.

90. Denne fortolkning er i overensstemmelse med ordlyden af artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63, som blot omhandler en neutralisering af virkningen af ændringer af status med hensyn til de almindelige bidrag, men ikke nævner de ekstraordinære bidrag³³. Dermed er et institut, der fusionerer med sit moderselskab fra en anden medlemsstat, inden afviklingsmyndigheden pålægger betaling af de ekstraordinære bidrag, ikke forpligtet til at betale disse bidrag i den medlemsstat, hvori instituttet ikke længere er til stede.

91. Således skal det overtagende selskab betale de ekstraordinære bidrag, som afviklingsfonden i det land, hvor dette selskab er hjemmehørende, har fastsat, hvilken beregning skal omfatte det overtagne selskabs aktiver, uden at det overtagende selskab kan drage fordel af den delvise tidsproportionale betaling, som er fastsat i artikel 12, stk. 1, i delegeret forordning 2015/63 med hensyn til nyligt tilsynsbelagte institutter i den pågældende medlemsstats finansielle system. På denne måde undgås manøvrer, der har til formål at omgå betaling af ekstraordinære bidrag ved hjælp af ændringer af status.

31 – Artikel 104, stk. 4, i direktiv 2014/59 tillægger Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik på at præcisere forholdene og betingelserne for denne udskydelse, hvilken beføjelse endnu ikke er blevet anvendt.

32 – I punkt 22 i dette forslag til afgørelse har jeg anført omkostningerne ved afviklingen af fire institutter, som Banca d'Italia forestod den 22.11.2015.

33 – Det forholder sig sådan, at delegeret forordning 2015/63 kun omhandler de almindelige bidrag.

92. Ændringen af instituttets status har således konsekvenser for opkrævningen af de ekstraordinære bidrag, som skal ske på grundlag af øjebliksbilledet af banksektoren på tidspunktet for fastsættelsen af disse bidrag, som pålægges de institutter, der henhører under afviklingsmyndigheden på dette tidspunkt.

D. Den tidsmæssige anvendelse af de almindelige bidrag til de nationale afviklingsfonde (anden del af det første præjudicielle spørgsmål)

93. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om fortolkningen af begrebet »ændringer af status« i artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 finder anvendelse, hvis fusionen og instituttets efterfølgende opløsning fandt sted i 2015, og hverken den nationale afviklingsmyndighed eller den nationale fond endnu var blevet oprettet formelt af medlemsstaten, og bidragene endnu ikke var blevet beregnet.

94. Svaret på dette spørgsmål kræver en analyse af den overgangsordning, som direktiv 2014/59 og delegeret forordning 2015/63 fastlagde med hensyn til indførelse, beregning og opkrævning af de almindelige bidrag for regnskabsåret 2015.

95. På dette punkt hersker der atter forskellige opfattelser:

- Ifølge Kommissionen, Banca d'Italia og den spanske og den italienske regering giver denne overgangsordning mulighed for at pålægge almindelige bidrag fastsat af den italienske afviklingsfond for regnskabsåret 2015. Denne regel gælder også for de institutter, der var hjemmehørende i Italien i nævnte periode og forlod landet på grund af en fusion ved overtagelse, der fandt sted inden oprettelsen af denne fond eller af den nationale myndighed, der forvalter den, eller fastsættelsen af bidragenes størrelse.
- SSB International er derimod af den opfattelse, at Italien gennemførte direktiv 2014/59 i national ret ved lovdekret nr. 180/2015, som trådte i kraft den 16. november 2015, dog uden tilbagevirkende kraft. Eftersom fusionen ved overtagelse af SSB Italia fandt sted den 6. juli 2015, kunne den italienske afviklingsfond ikke påberåbe sig direktiv 2014/59 over for SSB International (som grundlag for opkrævningen af de almindelige bidrag i 2015), idet direktivernes omvendte direkte virkning ikke er anerkendt. Selv om delegeret forordning 2015/63 var i kraft på denne dato, kunne den ikke anvendes uafhængigt af direktiv 2014/59, som den supplerer.

96. Artikel 130, stk. 1, i direktiv 2014/59 bestemmer, at medlemsstaterne senest den 31. december 2014 vedtager og offentliggør de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og præciserer, at medlemsstaterne anvender disse love og bestemmelser fra den 1. januar 2015.

97. Der hersker ingen tvivl om, at Italien gennemførte dette direktiv for sent i national ret. Gennemførelseslovgivningen (lovdekret nr. 180/2015) trådte i kraft den 16. november 2015, og i sin egenskab af national afviklingsmyndighed oprettede Banca d'Italia først afviklingsfonden den 18. november 2015 og pålagde finansieringsinstitutterne (herunder SSB International) at betale de almindelige og de ekstraordinære bidrag den 23. november 2015 og den 26. november 2015, henholdsvis.

98. Delegeret forordning 2015/63 trådte i kraft den 6. februar 2015, selv om artikel 21, stk. 2, bestemte, at »[d]en anvendes fra den 1. januar 2015«. Dermed var denne forordning, som ikke skulle gennemføres i italiensk ret, i kraft, da fusionen ved overtagelse af SSB Italia fandt sted.

99. Den sene vedtagelse af direktiv 2014/59³⁴ og af delegeret forordning 2015/63 betød, at det i sidstnævnte var nødvendigt at indføje overgangsbestemmelser, som gjorde det muligt at opkræve de almindelige bidrag for regnskabsåret 2015. Disse foranstaltninger er fastlagt i artikel 20, stk. 1, 2, 3 og 4, i delegeret forordning 2015/63, hvoraf følgende for så vidt angår de faktiske omstændigheder i sagen fremgår:

- Afviklingsmyndighederne skulle senest den 30. november 2015 meddele hvert institut deres afgørelse vedrørende fastsættelsen af det almindelige årlige bidrag, de skulle betale for regnskabsåret 2015. Banca d'Italia meddelte SSB International denne afgørelse den 23. november 2015 og overholdt dermed den lovbestemte frist.
- Det almindelige bidrag for 2015 skulle betales inden den 31. december 2015. Henset til datoen for Banca d'Italias meddelelse kunne SSB International overholde denne frist.
- Oplysningerne til beregningen af de almindelige bidrag for 2015 skulle indgives til afviklingsmyndigheden senest den 1. september 2015.
- Indskudsgarantiordningerne skulle indgive oplysningerne om beløbet for dækkede indskud pr. 31. juli 2015 til afviklingsmyndigheden.

100. Artikel 20 i delegeret forordning 2015/63 indeholder ingen overgangs- eller undtagelsesbestemmelser med hensyn til beregningen af de almindelige bidrag. I henhold til Domstolens kriterier med hensyn til overgangsbestemmelser³⁵ betyder dette, at denne beregning skulle foretages i 2015 i overensstemmelse med den generelle ordning, der blev fastlagt i direktiv 2014/59 og gennemført ved delegeret forordning 2015/63.

101. Referencedatoen for beregningen af de almindelige bidrag er den 1. januar det pågældende regnskabsår, og ændringer af institutternes status i løbet af det pågældende år har ingen konsekvenser i denne forbindelse.

102. Dermed gjorde delegeret forordning 2015/63 det muligt at opkræve betaling af de almindelige bidrag for 2015 hos alle de institutter, der var etableret i Italien den 1. januar 2015. I denne forbindelse er det uden betydning, at et institut forsvinder som følge af en grænseoverskridende fusion ved overtagelse.

103. Det bør bemærkes, at de almindelige bidrag er årlige, og de væsentlige elementer i opkrævningen heraf var fastlagt i direktiv 2014/59 fra og med regnskabsåret 2015. Delegeret forordning 2015/63 fastlagde førnævnte overgangsbestemmelser, som gjorde det muligt at foretage opkrævning for 2015 på et senere tidspunkt. Selv om den italienske stat gennemførte direktiv 2014/59 for sent, vedtog den de nationale gennemførelsesbestemmelser (lovdekret nr. 180/2015) i tide, således at den i artikel 20 i delegeret forordning 2015/63 fastlagte tidsplan for opkrævning kunne overholdes.

104. Dermed er der efter min opfattelse ikke tale om en situation, hvor lovdekret nr. 180/2015 har tilbagevirkende kraft, således som SSB har gjort gældende. Det drejer sig snarere om at anvende overgangsbestemmelserne om opkrævning af de årlige bidrag for 2015, der er fastlagt i artikel 20 i delegeret forordning 2015/63 til gennemførelse af direktiv 2014/59, som tidligere havde reguleret disse bidrags væsentlige elementer.

34 – Den korte frist for gennemførelsen af dette direktiv, som blev offentliggjort den 12.6.2014 og skulle gennemføres i de nationale lovgivninger senest den 31.12.2014, gav anledning til forsinkelser i forbindelse med dets gennemførelse, bl.a. i Italien.

35 – Der skal anlægges en streng fortolkning af overgangsbestemmelser, som ikke kan anvendes analogt, eftersom de udgør undtagelser til og ophæver de almindelige bestemmelser i en EU-retsakt. Jf. f.eks. dom af 7.12.2006, Eurodental (C-240/05, EU:C:2006:763, præmis 54), og af 12.6.2008, Kommissionen mod Portugal (C-462/05, EU:C:2008:337, præmis 54).

105. Af denne grund er det efter min opfattelse unødvendigt at undersøge, om delegeret forordning 2015/63 fandt anvendelse og havde direkte virkning (også i Italien) fra den 1. januar 2015. Jeg vil imidlertid tage stilling til dette punkt i tilfælde af, at Domstolen finder det relevant.

106. SSB International har gjort gældende, at den delegerede forordning ikke kunne anvendes direkte i en medlemsstat, eftersom det direktiv, som forordningen gennemfører, endnu ikke var blevet gennemført i den pågældende medlemsstats nationale ret. Det var således ikke muligt at anvende delegeret forordning 2015/63 på SSB Italia, eftersom direktiv 2014/59 blev gennemført i italiensk ret den 16. november 2015, på hvilken dato SSB Italia ikke længere fandtes, fordi selskabet var blevet overtaget af SSB International den 6. juli 2015.

107. Jeg er ikke enig i denne argumentation. Det er korrekt, at Domstolen generelt ikke tillader, at direktiverne har omvendt vertikal direkte virkning³⁶. Denne regel skal imidlertid nuanceres i en sag som denne, eftersom direktiv 2014/59, som er basisretsakten, indeholdt en delegation af beføjelser i artikel 103, stk. 7 og 8³⁷, hvorefter Kommissionen vedtog den delegerede retsakt (delegeret forordning 2015/63) med henblik på at:

- »præcisere, hvordan bidrag afpasses forholdsmæssigt efter institutternes risikoprofil«, under hensyntagen til en række faktorer, der præciseres nærmere.
- præcisere »de i stk. 4 omhandlede registrerings-, regnskabs- og indberetningsforpligtelser mv., der skal sikre, at der rent faktisk betales bidrag«, samt »de i stk. 4 omhandlede foranstaltninger, der skal sikre behørig efterprøvning af, om bidrag er blevet betalt efter reglerne«.

108. Delegeret forordning 2015/63 overskrider efter min opfattelse ikke grænserne for beføjelsen i den delegerende retsakt³⁸, idet den fastsætter fristerne for den normale procedure for opkrævning af de almindelige årlige bidrag. Denne forordning overskrider heller ikke beføjelserne i henhold til basisretsakten ved at fastsætte de gældende bestemmelser for regnskabsåret 2015 i artikel 20. Som nævnt medførte den korte frist for gennemførelsen af direktiv 2014/59 og den forsinkede gennemførelse i de nationale lovgivninger, at disse overgangsbestemmelser var uundværlige for at kunne opkræve de almindelige bidrag i 2015.

109. Dermed var delegeret forordning 2015/63 en retsakt, som var umiddelbart gældende i den italienske lovgivning fra den 1. januar 2015, og som kunne have retsvirkninger i sig selv fra denne dato, efter den var trådt i kraft.

36 – Ifølge fast retspraksis kan en medlemsstat ikke over for en borger påberåbe sig en direktivbestemmelse, som den ikke selv har gennemført (dom af 22.11.2017, Cussens m.fl., C-251/16, EU:C:2017:881, præmis 49), og af 21.9.2017, DNB Banka (C-326/15, EU:C:2017:719, præmis 41). Et direktiv kan i sig selv ikke skabe forpligtelser for borgerne og kan derfor ikke som sådan påberåbes af medlemsstaten over for borgerne (dom af 26.2.2019, N Luxembourg 1 m.fl., C-115/16, C-118/16, C-119/16 og C-299/16, EU:C:2019:134, præmis 114, og af 5.7.2007, Kofoed, C-321/05, EU:C:2007:408, præmis 42).

37 – Artikel 115 i direktiv 2014/59 giver Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter.

38 – For så vidt angår delegerede beføjelser som omhandlet i artikel 290 TEUF følger det af Domstolens praksis, at det er nødvendigt at afgøre, om Unionens myndigheder overskred den beføjelse, som de er blevet tillagt i medfør af den delegerende retsakt, henset til bl.a., at en sådan delegeret beføjelse under alle omstændigheder skal overholde alle de væsentlige bestemmelser i den delegerende retsakt og indgå i den retlige ramme som defineret i den lovgivningsmæssige basisretsakt (jf. dom af 18.3.2014, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, præmis 38, og af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 30).

I henhold til Domstolens praksis kræves det, at afgrænsningen af den tildelte beføjelse er tilstrækkeligt præcis, således at den klart angiver grænserne for denne beføjelse, og at Kommissionens udøvelse heraf kan kontrolleres i forhold til de objektive kriterier, som EU-lovgiver fastsætter (jf. dom af 5.7.1988, Central-Import Münster mod Hauptzollamt Münster, 291/86, EU:C:1988:361, præmis 13, af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 90, og af 26.7.2017, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-696/15 P, EU:C:2017:595, præmis 49).

110. Det ville være ulogisk at betinge effektiviteten af delegeret forordning 2015/63 (som jeg anser for at være selvstændig, således at den gælder umiddelbart) af, at direktiv 2014/59 er blevet gennemført i italiensk ret. Hvis det forholdt sig sådan, kunne enhver medlemsstat neutralisere og forsinke den umiddelbare virkning af den delegerede forordning ved blot at forsinke gennemførelsen af grunddirektivet. Som Kommissionen og Banca d'Italia har anført, ville denne forsinkelse skade den ensartede anvendelse af den delegerede forordning, som ville blive anvendt i nogle medlemsstater først og i andre på et senere tidspunkt.

111. Forsinkelsen ville desuden have negative følger for den ensartede finansiering af de nationale afviklingsfonde og i sidste ende for Afviklingsfonden. Hvis delegeret forordning 2015/63 ikke var gældende i Italien fra den 1. januar 2015, havde den italienske afviklingsfond kun kunnet indbetale en lille del af den almindelige opkrævning for 2015 (opkrævningen efter den 16.11.2015, som var datoen for de nationale gennemførelsesbestemmelers ikrafttræden). I denne situation ville den italienske afviklingsfond desuden ikke indbetale det bidrag, som den skulle betale, henset til størrelsen af de italienske finansieringsinstitutter, til Afviklingsfonden i 2016.

112. Således gjorde overgangsbestemmelserne i artikel 20 i delegeret forordning 2015/63 det muligt at opkræve ex ante-bidrag for regnskabsåret 2015 hos et finansieringsinstitut, der henhørte under den nationale afviklingsmyndigheds jurisdiktion i en del af regnskabsåret og ophørte med dette som følge af en grænseoverskridende fusion ved overtagelse. Bestemmelserne i delegeret forordning 2015/63 om ex ante-bidrag var umiddelbart gældende i Italien i regnskabsåret 2015 uanset datoen for gennemførelsen af direktiv 2014/59 i italiensk ret.

IV. Forslag til afgørelse

113. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) forelagte spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 12, stk. 2, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/63 af 21. oktober 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår ex ante-bidrag til afviklingsfinansieringsordninger, sammenholdt med nævnte direktiv, skal fortolkes således, at:

- Begrebet »ændringer af status« omfatter grænseoverskridende fusioner ved overtagelse, hvor finansieringsinstitutter, der tidligere var underlagt tilsyn fra en national afviklingsmyndighed, overtages af et moderselskab, som er hjemmehørende i en anden medlemsstat.
- Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede er det overtagende selskab forpligtet til at betale det fulde almindelige bidrag til den nationale afviklingsfond i den medlemsstat, hvor det overtagne selskab var hjemmehørende.
- Ekstraordinære ex post-bidrag kan kun opkræves hos institutter, der henhører under den nationale afviklingsfonds jurisdiktion på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om opkrævning af disse bidrag, og artikel 12, stk. 2, i delegeret forordning 2015/63 neutraliserer ikke virkningen af ændringerne af status med hensyn til disse ekstraordinære bidrag.
- Overgangsbestemmelserne i artikel 20 i delegeret forordning 2015/63 gjorde det muligt at opkræve ex ante-bidrag for regnskabsåret 2015 hos et finansieringsinstitut, der henhørte under den nationale afviklingsmyndigheds jurisdiktion i en del af regnskabsåret og ophørte med dette som følge af en grænseoverskridende fusion ved overtagelse.

- Bestemmelserne i delegeret forordning 2015/63 om ex ante-bidrag var umiddelbart gældende i Italien i regnskabsåret 2015 uanset datoen for gennemførelsen af direktiv 2014/59 i italiensk ret.«