



# Samling af Afgørelser

**Sag T-405/21**

(offentliggørelse i uddrag)

**Dexia Credit Local  
mod  
Den Fælles Afviklingsinstans**

**Retten dom (Ottende Udvidede Afdeling) af 24. januar 2024**

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringselskaber (SRM) – Den Fælles Afviklingsfond (Afviklingsfonden) – Afviklingsinstansens afgørelse om beregning af ex ante-bidrag for 2021 – begrundelsespligt – ligebehandling – proportionalitetsprincippet – Afviklingsinstansens skønsmargen – ulovlighedsindsigelse – retsgrundlaget for forordning (EU) nr. 806/2014 – Kommissionens skønsmargen«

1. *Tilnærmelse af lovgivningerne – foranstaltninger, der skal forbedre det indre markeds funktion på det finansielle område – lovgivning om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser om afvikling af institutter i bankunionen – artikel 5, 69 og 70 i forordning nr. 806/2014 – bemyndigelse af Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen) til at fastsætte størrelsen af ex-ante-bidragene og til at forvalte Den Fælles Afviklingsfonds (Afviklingsfonden) finansielle midler – retsgrundlag – artikel 114 TEUF (Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 806/2014, art. 5, 69 og 70)*

(jf. præmis 35, 37, 46, 48-50, 54, 56, 58 og 59)

2. *Økonomisk og monetær politik – økonomisk politik – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringselskaber – ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond (Afviklingsfonden) – karakter – mangel på fiskal karakter – forsikringsmæssig logik med henblik på at sikre stabiliteten i den finansielle sektor som helhed – finansiering af den finansielle sektor som helhed – bidrag, som udelukkende anvendes direkte til finansiering af udgifterne i denne sektor, og som er nødvendige for, at sektoren kan fungere – retsgrundlag – artikel 114, stk. 2, TEUF (Art. 114, stk. 2, TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 806/2014, art. 67, stk. 2 og 4, art. 69 og 70)*

(jf. præmis 64-69, 71 og 76-79)

3. *Institutionernes retsakter – begrundelse – forpligtelse – rækkevidde – ophavsmandens anførelse af forklaringer vedrørende retsaktens begrundelse under sagen for Unionens retsinstanser – betingelser – ingen modsigelser og pligt til sammenhæng mellem redegørelsen og den nævnte begrundelse (Art. 296, stk. 2, TEUF)*

(jf. præmis 229 og 230)

## Resumé

I forbindelse med et annullationssøgsmål, der blev taget til følge, tog Retten for første gang stilling til, om forordning nr. 806/2014<sup>1</sup> var forenelig med artikel 114, stk. 1 og 2, TEUF og artikel 352 TEUF, idet den bl.a. præciserede begrebet »fiskale bestemmelser«, henset til ex ante-bidragenes kendetegn. Rådet gentog desuden sine betragtninger vedrørende omfanget af begrundelsespligten for Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen) med hensyn til fastsættelsen af det årlige målniveau.

Dexia Crédit Local (herefter »sagsøgeren«) er et kreditinstitut etableret i Frankrig.

Den 14. april 2021 havde Afviklingsinstansen vedtaget en afgørelse, hvori den havde fastsat<sup>2</sup> ex ante-bidragene for 2021 til Den Fælles Afviklingsfond (herefter »Afviklingsfonden«) for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber, herunder sagsøgeren (herefter »den anfægtede afgørelse«)<sup>3</sup>.

### *Retten bemærkninger*

Hvad angår de anbringender, som Retten forkastede, om ulovlighedsindsigelser mod bestemmelserne i forordning nr. 806/2014 i forhold til bestemmelserne i traktaterne anfægtede sagsøgeren for det første det retsgrundlag, dvs. artikel 114 TEUF, på hvilket de omtvistede bestemmelser i den nævnte forordning<sup>4</sup> blev vedtaget, og valget om at anvende den nævnte artikels stk. 1, selv om ex ante-bidragene er af fiskal karakter og derfor skulle være omfattet af begrebet »fiskale bestemmelser« som omhandlet i denne artikels stk. 2.

Vedrørende anfægtelsen af retsgrundlaget bemærkede Retten indledningsvis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder bl.a. denne retsakts formål og indhold. Lovgivningsmæssige retsakter, der vedtages på grundlag af artikel 114, stk. 1, TEUF, skal for det første indeholde foranstaltninger vedrørende tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, og for det andet vedrøre det indre markeds oprettelse og funktion. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, at de omtvistede bestemmelser i forordning nr. 806/2014 opfyldte disse to betingelser.

<sup>1</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 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).

<sup>2</sup> – I overensstemmelse med artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 806/2014.

<sup>3</sup> – Afgørelse SRB/ES/2021/22, truffet af Den Fælles Afviklingsinstans den 14.4.2021 om beregning af ex ante-bidrag for 2021 til Den Fælles Afviklingsfond.

<sup>4</sup> – Artikel 5, 69 og 70 i forordning nr. 806/2014.

For det første bemærkede Retten, at artikel 114 TEUF kun kan anvendes som retsgrundlag, når det objektivt og faktisk fremgår af retsakten, at den har til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion. Det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 806/2014, at forordningen har til formål at sikre forbindelsen mellem hver enkelt medlemsstats budgetsituation, således som den opkræves, og finansieringsomkostningerne for banker og virksomheder, som er beliggende i medlemsstaterne, samt at pålægge den finansielle sektor som helhed ansvaret for at finansiere stabiliseringen af det finansielle system. Forordning nr. 806/2014 fastsætter således navnlig fælles regler og en fælles procedure for afvikling af institutter, som Afviklingsinstansen bør anvende med henblik på at imødegå de pådragne trusler. Et væsentligt element i disse regler og denne procedure er Afviklingsfonden, der gør det muligt at sikre en effektiv anvendelse af afviklingsbeføjelserne og at bidrage til finansieringen af afviklingsværktøjer ved at sikre en effektiv anvendelse heraf. Med henblik på at sikre tilstrækkelige finansielle midler i Afviklingsfonden finansieres sidstnævnte navnlig af de ex ante-bidrag, som institutterne har indbetalt, og hvis størrelse afhænger af det endelige målniveau og de vigtigste beregningsmetoder, der er fastsat i artikel 69 og 70 i forordning nr. 806/2014. Betalingen af disse bidrag sikrer derfor, at de fælles regler og den fælles afviklingsprocedure for institutter anvendes effektivt.

EU-lovgiver har i øvrigt fremhævet, at den ensartede anvendelse af afviklingsordningen i de deltagende medlemsstater vil blive forbedret takket være de opgaver, der er tillagt Afviklingsinstansen, som specifikt er udformet med henblik på at sikre en hurtig og effektiv beslutningsproces for afviklinger, og som ligeledes bør sikre, at der tages passende hensyn til den nationale finansielle stabilitet, til Unionens finansielle stabilitet og det indre marked. I denne sammenhæng fastsætter denne forordning, at Afviklingsinstansen skal anses for en national tilsynsmyndighed, når den udfører opgaver og udøver de beføjelser, der er tillagt en sådan national tilsynsmyndighed. Denne bestemmelse gør det således muligt for Afviklingsinstansen at handle fuldt ud som beslutningsorgan på afviklingsområdet i bankunionen og har derfor til formål at forbedre det indre markeds funktion.

Retten konkluderede, at forordning nr. 806/2014 har til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion.

For det andet bemærkede Retten, at EUF-traktatens ophavsmænd ved udtrykket »foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse« i artikel 114 TEUF har villet tillægge EU-lovgiver et skøn – på grundlag af den generelle sammenhæng og de særlige omstændigheder vedrørende det område, der skal harmoniseres – vedrørende den mest hensigtsmæssige metode for indbyrdes tilnærmelse med henblik på at opnå det ønskede resultat. EU-lovgiver kan derfor delegere beføjelser til et EU-organ, -kontor eller -agentur med henblik på at gennemføre den ønskede harmonisering. På denne baggrund konkluderede Retten, at EU-lovgiver kunne fastsætte, at Afviklingsinstansen skulle anses for en national afviklingsmyndighed, når den udførte opgaver og udøvede beføjelser, der var overdraget til en sådan national afviklingsmyndighed, og at lovgiver kunne tildele Afviklingsinstansen beføjelser til at fastsætte størrelsen af ex ante-bidragene og til at forvalte Afviklingsfondens finansielle midler. Artikel 69 og 70 i forordning nr. 806/2014 udgør desuden et væsentligt element i reglerne og proceduren for afvikling af institutter, som bidrager til at undgå, at forskellig national praksis hindrer udøvelsen af de grundlæggende friheder eller forvrider konkurrencen på det indre marked. Artikel 5 i forordning nr. 806/2014 indeholder ligeledes en foranstaltning angående tilnærmelse af lovgivningerne vedrørende afvikling, der styrker den ensartede anvendelse af reglerne og proceduren for afvikling af institutter. Under disse omstændigheder kan disse tre bestemmelser anses for bestemmelser om indbyrdes

tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser om afvikling af institutter i bankunionen. Bestemmelsen præciserer, at de opgaver, der er overdraget Afviklingsinstansen, er tæt forbundet med det område, der er genstand for forordning nr. 806/2014.

Hvad for det andet angår valget om at anvende artikel 114, stk. 1, TEUF fastslog Retten, at selv om ex ante-bidragene er af fiskal karakter og derfor er omfattet af bestemmelserne i artikel 114, stk. 2, TEUF, udgør artikel 69 og 70 i forordning nr. 806/2014, der forpligter institutterne til at betale ex ante-bidrag og præciserer fremgangsmåden for deres beregning, ikke »fiskale bestemmelser« som omhandlet i artikel 114, stk. 2, TEUF.

Retten henviste således til, at en afgift, der betales af erhvervsdrivende i en bestemt sektor, ikke er af fiskal karakter i en situation, hvor den navnlig direkte udelukkende anvendes til finansiering af denne sektors udgifter, og hvor disse udgifter er nødvendige for sektorens drift, navnlig med henblik på at stabilisere den. Dette ræsonnement gælder imidlertid også for ex ante-bidrag, som følger en forsikringsmæssig logik, og som betales af erhvervsdrivende i en bestemt sektor med henblik på udelukkende at finansiere udgifterne i denne sektor.

Eftersom forordning nr. 806/2014 ikke indfører nogen automatisk forbindelse mellem betalingen af ex ante-bidraget og afviklingen af det pågældende institut, kan ex ante-bidragene ganske vist ikke anses for forsikringspræmier, hvis månedlige beregning og tilbagebetaling er mulig. Det forholder sig ikke desto mindre således, at institutterne drager fordel af Afviklingsfonden af to grunde, som netop finansieres af deres ex ante-bidrag. For det første kan institutternes finansielle situation, når de er nødlidende eller forventeligt nødlidende, afhjælpes inden for rammerne af en afviklingsprocedure, der kan indledes til fordel for dem. For det andet nyder alle institutter godt af deres ex ante-bidrag gennem det finansielle systems stabilitet, som er sikret af Afviklingsfonden.

Det følger heraf, at Afviklingsfonden ikke ud fra et skattemæssigt, men forsikringsmæssigt synspunkt har til formål at sikre stabiliteten i den finansielle sektor som helhed, idet den har til formål at sikre en beskyttelse mod denne sektors egen krise til fordel for alle institutterne. Dette forsikringsmæssige formål afspejles i øvrigt ligeledes i beregningen af ex ante-bidragene, eftersom disse ikke følger af anvendelsen af en bestemt sats på et beregningsgrundlag, men af fastsættelsen af et endeligt målniveau og derefter af et årligt målniveau, som derefter fordeles mellem institutterne.

Hvad angår anbringendet vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten med hensyn til fastsættelsen af det årlige målniveau, som er et grundlæggende retsprincip, der er omfattet heraf, bemærkede Retten indledningsvis, at i henhold til den lovgivning, der var gældende ved udgangen af den indledende periode på otte år fra den 1. januar 2016 (herefter »den indledende periode«), skal de disponible finansielle midler, som Afviklingsfonden har til disposition, nå det endelige målniveau, som svarer til mindst 1% af de dækkede indskud fra alle kreditinstitutter, der er meddelt tilladelse på de i deltagende medlemsstaters område. Dernæst skal ex ante-bidragene i den indledende periode fordeles så ensartet som muligt over tid, indtil det endelige målniveau er nået. De bidrag, der skal betales af alle de institutter, som er meddelt tilladelse på alle de deltagende medlemsstaters område, må i øvrigt pr. år ikke overstige 12,5% af det endelige målniveau. Med hensyn til metoden til beregning af ex ante-bidrag fastsætter Afviklingsinstansen desuden bidragenes størrelse på grundlag af det årlige målniveau under hensyntagen til det endelige målniveau og på grundlag af det gennemsnitlige beløb for dækkede indskud i det foregående år, beregnet kvartalsvis, for alle de institutter, der er meddelt tilladelse på de deltagende medlemsstaters område. Endelig beregner Afviklingsinstansen ex ante-bidraget for hvert institut på grundlag af det årlige målniveau, som skal fastsættes i forhold til det endelige

målniveau og i overensstemmelse med den metode, der er fastsat i delegeret forordning 2015/63<sup>5</sup>.

I den foreliggende sag fastsatte Afviklingsinstansen, således som det fremgår af den anfægtede afgørelse, beløbet for det årlige målniveau for bidragsperioden 2021 til 11 287 677 212,56 EUR. I den nævnte afgørelse anførte Afviklingsinstansen i det væsentlige, at det årlige målniveau skulle fastsættes på grundlag af en analyse af udviklingen i de dækkede indskud i de foregående år, enhver relevant udvikling i den økonomiske situation samt en analyse af indikatorerne vedrørende konjunkturudviklingen og de virkninger, som procykliske bidrag ville have på institutternes finansielle situation. Afviklingsinstansen havde fundet det hensigtsmæssigt at fastsætte en koefficient, som var baseret på denne analyse og på de disponible finansielle midler, som Afviklingsfonden har til disposition (herefter »koefficienten«), og anvendte denne koefficient på en ottendedel af gennemsnittet af dækkede indskud i 2020 for at opnå det årlige målniveau. Derefter redegjorde Afviklingsinstansen for den fremgangsmåde, der var blevet fulgt ved fastsættelsen af koefficienten. Henset til disse betragtninger fastsatte Afviklingsinstansen værdien af koefficienten til 1,35%. Den beregnede derefter størrelsen af det årlige målniveau ved at multiplicere det gennemsnitlige beløb for de indskud, der var dækket i 2020, med denne koefficient og dividere resultatet af denne beregning med otte.

Selv om Afviklingsinstansen i denne henseende er forpligtet til ved den anfægtede afgørelse at give institutterne forklaringer vedrørende metoden til fastsættelse af det årlige målniveau, skal disse forklaringer i denne henseende være i overensstemmelse med de forklaringer, som Afviklingsinstansen havde afgivet under den retslige procedure, og vedrøre den metode, der reelt anvendes. Dette var imidlertid ikke tilfældet i nærværende sag.

Det fremgår nemlig i det væsentlige af Afviklingsinstansens forklaringer i retsmødet, at den fastsatte det årlige målniveau for bidragsperioden 2021 ved at følge en metode i fire trin, hvoraf de to sidste bestod i fra det endelige målniveau at fratække de finansielle midler, der var til rådighed i Afviklingsfonden, med henblik på at beregne det beløb, der skulle opkræves indtil udgangen af den indledende periode, og dividere dette sidstnævnte beløb med tre.

Retten bemærkede således, at de to sidste trin i denne beregning ikke kommer til udtryk i den matematiske formel, der i den anfægtede afgørelse fremstilles som grundlag for fastsættelsen af størrelsen af det årlige målniveau.

Afviklingsinstansens argument om, at den i maj 2021 havde offentliggjort et uddybende skema, som indeholdt et interval med angivelse af eventuelle beløb for det endelige målniveau, og på sit websted beløbet for de disponible finansielle midler, som Afviklingsfonden har til disposition, kunne endvidere ikke rejse tvivl om denne konstatering. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren faktisk havde kendskab til disse beløb, var disse beløb således ikke i sig selv af en sådan art, at de gav sagsøgeren mulighed for at forstå, at de to sidste trin af beregningen faktisk var blevet anvendt af Afviklingsinstansen, idet det herudover præciseredes, at de ikke var nævnt i den matematiske formel.

Lignende uoverensstemmelser påvirker ligeledes den måde, hvorpå koefficienten på 1,35% er blevet fastsat, selv om den spiller en afgørende rolle i denne matematiske formel. Det fulgte således af de forklaringer, som Afviklingsinstansen var fremkommet med i retsmødet, at denne koefficient var blevet fastsat på en måde, der skulle kunne begrunde resultatet af beregningen af

<sup>5</sup> – Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/63 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).

beløbet af det årlige målniveau, dvs. efter at Afviklingsinstansen havde beregnet dette beløb i henhold til de fire trin i den faktiske anvendte metode. Dette fremgik imidlertid ikke på nogen måde af den anfægtede afgørelse.

Det interval, inden for hvilket størrelsen af det anslåede endelige målniveau ifølge beskrivelsen lå, er desuden ikke i overensstemmelse med det interval for vækstraten for dækkede indskud på mellem 4% og 7%, der fremgår af den anfægtede afgørelse. Afviklingsinstansen havde således i retsmødet anført, at med henblik på fastsættelsen af det årlige målniveau havde den taget hensyn til en vækstrate af de dækkede indskud på 4% – som var den laveste rate i det andet interval – og at den således havde opnået det skønnede endelige målniveau på 75 mia. EUR, som udgjorde den højeste værdi i det første interval. Det viste sig således, at der var en uoverensstemmelse mellem disse to intervaller. Under disse omstændigheder kunne sagsøgeren ikke fastlægge den måde, hvorpå Afviklingsinstansen havde anvendt intervallet for disse indskuds udviklingsrate for beregningen af det skønnede endelige målniveau.

Hvad angår fastsættelsen af det årlige målniveau var Retten af den opfattelse, at den metode, som Afviklingsinstansen reelt havde anvendt, således som den blev forklaret i retsmødet, ikke svarer til den metode, der er beskrevet i den anfægtede afgørelse, således at de reelle grunde, på grundlag af hvilke dette målniveau blev fastsat, hverken kunne identificeres af institutterne eller af Retten på grundlag af den anfægtede afgørelse. Den anfægtede afgørelse er således behæftet med begrundelsesmangler for så vidt angår fastsættelsen af det årlige målniveau.

Henset til de tilfælde af retsstridighed, som den anfægtede afgørelse var behæftet med, annullerede Retten den anfægtede afgørelse, for så vidt som den vedrørte sagsøgeren.

Under omstændighederne i den konkrete sag besluttede Retten imidlertid at opretholde virkningerne af den nævnte afgørelse, for så vidt som den vedrørte sagsøgeren, indtil ikrafttrædelsen, inden for en rimelig frist, som ikke kunne overstige seks måneder regnet fra datoen for afsigelse af dommen, af en ny afgørelse fra Afviklingsinstansen om fastsættelse af sagsøgerens ex ante-bidrag for 2021 til Afviklingsfonden.