



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 9. julija 2019¹

Zadeva C-414/18

**Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo
proti
Banca d'Italia**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalno upravno sodišče v Laciju, Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Dopustnost – Nepristojnost nacionalnega sodišča za nadzor zakonitosti aktov Enotnega odbora za reševanje – Obveznost izpodbijanja aktov Enotnega odbora za reševanje pred Splošnim sodiščem – Usklajevanje zakonodaj – Bančna unija – Sanacija in reševanje kreditnih institucij – Redni in izredni prispevki v nacionalni sklad za reševanje –

Določitev predhodnega prispevka v enotni sklad za reševanje v letu 2016 – Prispevki zadružnih kreditnih institucij – Prilagoditev prispevkov glede na profil tveganja – Člen 5(1) Delegirane uredbe (EU) 2015/63 – Izključitev določenih obveznosti iz izračuna prispevkov“

1. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe je Sodišču dana priložnost, da pojasni dve sporni vprašanji v zvezi s prispevki, ki jih morajo kreditne institucije plačati v enotni sklad za reševanje (v nadaljevanju: ESR) ali v nacionalne sklade za reševanje (v nadaljevanju: NSR) za njihovo financiranje:

- Po eni strani, kdo je pristojen za sodni nadzor sklepov Enotnega odbora za reševanje (v nadaljevanju: SRB) v zvezi s temi prispevki, če banke o njih obvesti nacionalni organ za reševanje (v nadaljevanju: NOR), kot je Banca d'Italia.
- Po drugi strani, ali je treba pri izračunu prispevkov v korist NSR upoštevati obveznosti med institucijami znotraj skupine zadružnih bank in ali jih je mogoče izključiti.

¹ Jezik izvirnika: španščina.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Predpisi o prispevkih kreditnih institucij v NSR v celotni Uniji

a) Direktiva 2014/59/EU²

2. Naj napotim na sklepne predloge, ki sem jih nedavno predstavil v zadevi C-255/18, State Street Bank International,³ v zvezi z prepisom členov 100, 102, 103 in 104 te direktive.

b) Delegirana uredba (EU) 2015/63⁴

3. V uvodnih izjavah 8 in 9 je navedeno:

„(8) Izračun prispevkov na ravni posamezne institucije bi v primeru skupin privedel do dvojnega štetja nekaterih obveznosti pri določanju osnovnega letnega prispevka različnih subjektov v skupini, saj bi bile obveznosti, ki se nanašajo na sporazume, sklenjene med subjekti iz iste skupine, del celotnih obveznosti, ki jih je treba upoštevati za določitev osnovnega letnega prispevka za vsak subjekt v skupini. Zato bi bilo treba v primeru skupin določitev osnovnega letnega prispevka podrobneje opredeliti, da bi se upoštevala medsebojna povezanost subjektov v skupini in preprečilo dvojno štetje izpostavljenosti znotraj skupine.

(9) Za namene izračuna osnovnega letnega prispevka subjekta v skupini skupne obveznosti, ki se upoštevajo, ne bi smele zajemati obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe, ki jo je navedeni subjekt v skupini sklenil s katerim koli drugim subjektom, ki je del iste skupine. Takšna izključitev bi morala biti mogoča samo, če imajo vsi subjekti v skupini sedež v Uniji, so v celoti vključeni v isto konsolidacijo, so predmet ustreznih centraliziranih postopkov za ovrednotenje, merjenje in kontrolo tveganja, in če ne obstaja trenutna ali predvidena pomembna dejanska ali pravna ovira za takojšnje poplačilo zadevnih obveznosti ob njihovi zapadlosti. To bi moralo preprečiti, da bi bile obveznosti izključene iz osnove za izračun prispevkov, če ni jamstev, da bodo izpostavljenosti iz naslova posojil znotraj skupine krite v primeru poslabšanja finančnega položaja skupine.

4. Člen 4 („Izračun letnih prispevkov“) določa:

„1. Organi za reševanje določijo letne prispevke, ki jih morajo plačati posamezne institucije, sorazmerno glede na njihov profil tveganja na podlagi informacij, ki jih zagotovi institucija v skladu s členom 14, ter z uporabo metodologije, določene v tem oddelku.

2. Organ za reševanje določi letni prispevek iz odstavka 1 na podlagi letne ciljne ravni sheme za financiranje reševanja, pri čemer upošteva ciljno raven, ki mora biti dosežena do 31. decembra 2024 v skladu z odstavkom 1 člena 102 Direktive [2014/59] ter na podlagi povprečnega zneska kritih vlog v preteklem letu, izračunanega četrtno, vseh institucij z dovoljenjem na njegovem ozemlju.“

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

3 Sklepni predlogi z dne 26. junija 2019 (v nadaljevanju: sklepni predlogi State Street Bank International).

4 Delegirana uredba Komisije z dne 21. oktobra 2014 o dopolnitvi Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s predhodnimi prispevki v sheme za financiranje reševanja (UL 2015, L 11, str. 44).

5. Člen 5 („Prilagoditev osnovnega letnega prispevka tveganjem“) določa:

„1. Prispevki iz člena 103(2) Direktive [2014/59] se izračunajo tako, da se izključijo naslednje obveznosti:

- (a) obveznosti znotraj skupine, ki izhajajo iz transakcij, sklenjenih med institucijama, ki pripadata isti skupini, pod pogojem, da so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:
 - (i) vsaka od institucij ima sedež v Uniji;
 - (ii) vsaka od institucij je v celoti vključena v enak konsolidiran nadzor v skladu s členi 6 do 17 Uredbe (EU) št. 575/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1)] in se zanjo uporabljajo ustrezni centralizirani postopki za ovrednotenje, merjenje in kontrolo tveganja;
 - (iii) ni trenutnih ali predvidenih pomembnih praktičnih ali pravnih ovir za takojšnje poplačilo obveznosti ob njihovi zapadlosti;

[...]

- (f) v primeru institucij, ki zagotavljajo spodbujevalne kredite, obveznosti posredniške institucije do banke, iz katere kredit izvira, ali druge spodbujevalne banke ali druge posredniške institucije, ter obveznosti izvirne spodbujevalne banke do njenih pogodbenic, ki ji zagotavljajo financiranje, kolikor je znesek teh obveznosti izravnán s spodbujevalnimi krediti navedene institucije.“

2. *Predpisi o prispevkih kreditnih institucij v ESR v okviru bančne unije*

a) *Uredba (EU) št. 806/2014*⁵

6. V uvodni izjavi 120 je navedeno:

„EMR združuje odbor, Svet, Komisijo in organe za reševanje sodelujočih držav članic. V skladu s členom 263 PDEU ima Sodišče pristojnost za pregled zakonitosti odločitev, ki jih sprejmejo odbor, Svet in Komisija, pa tudi za ugotavljanje njihove nepogodbene odgovornosti. Poleg tega je Sodišče v skladu s členom 267 PDEU pristojno za predhodno odločanje na zahtevo nacionalnih pravosodnih organov glede veljavnosti in razlage aktov institucij, organov ali agencij Unije. Nacionalni pravosodni organi bi morali biti v skladu z nacionalnim pravom pristojni za pregled zakonitosti odločitev, ki jih sprejmejo organi za reševanje sodelujočih držav članic pri izvajanju svojih pooblastil, prenesenih nanje s to uredbo, pa tudi za ugotavljanje njihove nepogodbene odgovornosti.“

7. Člen 67 določa:

„1. Ustanovi se Enotni sklad za reševanje (v tem besedilu: sklad). Napolni se v skladu s pravili o prenosu sredstev, zbranih na nacionalni ravni, v sklad, kot so določeni v sporazumu.

[...]

3. Sklad je v lasti odbora.

⁵ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1, v nadaljevanju: Uredba EMR).

4. Prispevke iz členov 69, 70 in 71 nacionalni organi za reševanje zbirajo od subjektov iz člena 2 in jih prenesajo v sklad skladno s sporazumom.“

8. Člen 70 v zvezi s predhodnimi prispevki določa:

„1. Posamezni prispevek vsake institucije se zbere vsaj na letni osnovi in se izračuna sorazmerno z zneskom njenih obveznosti (kapital ni vključen) brez kritih vlog, glede na celotno obveznost (kapital ni vključen) brez kritih vlog vseh institucij z dovoljenjem na ozemljih vseh sodelujočih držav članic.

2. Odbor vsako leto po posvetovanju z ECB ali pristojnim nacionalnim organom ter v tesnem sodelovanju z nacionalnimi organi za reševanje izračuna posamezne prispevke, da zagotovi, da prispevki, ki jih morajo plačati vse institucije z dovoljenjem na ozemlju vseh sodelujočih držav članic, ne presegajo 12,5 % ciljne ravni.

[...]“

b) Izvedbena uredba Sveta (EU) 2015/81⁶

9. Člen 4 („Izračun letnih prispevkov“) določa:

„Odbor po posvetovanju z ECB ali nacionalnimi pristojnimi organi ter v tesnem sodelovanju z nacionalnimi organi za reševanje za vsako prispevno obdobje izračuna letni prispevek, ki ga mora plačati vsaka institucija na podlagi letne ciljne ravni sklada. Letna ciljna raven se določi ob sklicevanju na ciljno raven sklada iz člena 69(1) in člena 70 Uredbe (EU) št. 806/2014 ter v skladu z metodologijo iz Delegirane uredbe (EU) 2015/63.“

10. Člen 5 določa:

„1. Odbor obvesti zadevne nacionalne organe za reševanje o svojih odločitvah glede izračuna letnih prispevkov institucij z dovoljenjem na njihovih ozemljih.

2. Po prejemu obvestila iz odstavka 1 vsak nacionalni organ za reševanje uradno obvesti vsako institucijo, ki ima dovoljenje v njegovi državi članici, o odločitvi odbora glede izračuna letnega prispevka, ki ga mora plačati ta institucija.“

B. Nacionalno pravo: Zakonska uredba št. 180/2015⁷

11. Direktiva 2014/59 je bila v italijanski pravni red prenesena z zakonsko uredbo št. 180 z dne 16. novembra 2015.

12. Naj prav tako napotim na sklepne predloge State Street Bank International v zvezi s prepisom člena 2(1), člena 3(1), člena 78, člena 81(1) in (2) ter člena 83 te zakonske uredbe.

⁶ Uredba Sveta z dne 19. decembra 2014 o določitvi enotnih pogojev za uporabo Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s predhodnimi prispevki v enotni sklad za reševanje (UL 2015, L 15, str. 1).

⁷ 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 št. 267, z dne 16. novembra 2015; v nadaljevanju: zakonska uredba št. 180/2015).

II. Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

13. Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo (v nadaljevanju: Iccrea Banca) je banka, ki bi jo bilo mogoče opredeliti kot banko „druge stopnje“, ki vodi mrežo kreditnih institucij, ki se v Italiji imenujejo „zadružne banke“ (v nadaljevanju: zadružne banke).⁸

14. Dejavnost Iccrea Banca je „izpopolniti in spodbuditi dejavnost zadružnih bank in povečati njihovo učinkovitost tako, da podpira in krepi njihovo dejavnost z izvajanjem kreditnih funkcij, tehničnega posredovanja in finančne pomoči v vseh oblikah“.

15. Banca d'Italia je v zaporednih odločbah⁹ od Iccrea Banca zahtevala plačilo rednih, izrednih in dodatnih prispevkov v italijanski NSR za leti 2015 in 2016 ter prispevkov v ESR za leto 2016.

16. Iccrea Banca je pred predložitvenim sodiščem predlagala odpravo odločb Banca d'Italia, pri čemer je izpodbijala načine izračuna zahtevanih prispevkov.¹⁰

17. Iccrea Banca navaja naslednje:

- Banca d'Italia bi morala upoštevati, da njene obveznosti v razmerju do zadružnih bank pomenijo obveznosti znotraj skupine in da bi jih bilo vsekakor treba obravnavati enako kot spodbujevalne kredite.
- Banca d'Italia pri izračunu prispevkov ni upoštevala posebnosti sistema, ki ga tvorijo tožeča stranka in zadružne banke.
- Banca d'Italia je prezrla podporno vlogo, ki jo ima Iccrea Banca v sistemu zadružnih bank, in obstoj „dejanske skupine“, pri čemer bi bilo treba njene obveznosti uvrstiti med izjeme iz Uredbe št. 2015/63. Zaradi načel sorazmernosti, nediskriminacije in enakega obravnavanja nikakor ne velja dvojno štetje (dvojno plačevanje prispevkov).
- Skratka znesek prispevkov, ki ga dolguje NSR in ESR, bi moral biti precej nižji od zahtevanega.

18. Banca d'Italia najprej navede, da predložitveno sodišče ni pristojno za odločanje o zahtevkih Iccrea Banca v zvezi s prispevki v ESR za leto 2016. Dodaja še druge procesne ugovore¹¹, z vsebinskega vidika pa navaja:

- Med Iccrea Banca in zadružnimi bankami ni pristnega razmerja nadzora ali prevladujočega vpliva v smislu zahteve iz člena 5(1)(a) Delegirane uredbe 2015/63.

⁸ Enotna zakonodaja o bančništvu iz leta 1993 je „Casse Rurali e Artigiane“ (kmetijske in obrtniške hranilnice) spremenila v „Banche di Credito Cooperativo“ (zadružne banke).

⁹ Te odločbe so:

- Odločba št. 1249264/15 z dne 24. novembra 2015 o plačilu rednega prispevka v NSR za leto 2015;
- Odločba št. 1262091/15 z dne 26. novembra 2015 o plačilu izrednega prispevka v NSR za leto 2015;
- Odločba št. 1547337/16 z dne 29. decembra 2016, s katero je Banca d'Italia obvestila Iccrea Banca o obveznosti plačila dveh dodatnih letnih obrokov v NSR za leto 2016 zaradi sheme za reševanje Banca delle 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. in Cassa di Risparmio di Ferrara s.p.a.;
- Odločba št. 333162/17 z dne 14. marca 2017 o plačilu 36.687.705 EUR iz naslova dodatnih prispevkov v NSR za leto 2016;
- Odločba št. 334520/17 z dne 14. marca 2017 o doplačilu prispevkov za leto 2015 v NSR zaradi vračila posredniku, ki je preplačal prispevke v NSR za leto 2015;
- Odločba št. 585821/16 z dne 3. maja 2016 o plačilu prispevkov v ESR za leto 2016;
- Odločba št. 709417/16 z dne 27. maja 2016 o popravku zneska prispevkov v ESR za leto 2016, ki so se zahtevali v prejšnji odločbi.

¹⁰ Prav tako je predlagala odložitven učinek teh odločb, da se vrnejo neupravičeno plačani zneski in da se ji plača odškodnina za nastalo škodo.

¹¹ Trdi, da je pravica vložiti tožbo zastarala; da tožba ni dopustna, ker ni bila vročena vsaj eni od drugih strank v postopku; da ni pasivne legitimacije, da ni aktivne legitimacije niti pravnega interesa tožeče stranke.

- Povsem dejanska okoliščina, kot je „podjetniško poslanstvo“, ki mu Iccrea Banca sledi v pogodbenih razmerjih z združenimi bankami, ne more imeti pravne veljave. Niti ne zadostuje, da ima Iccrea Banca vlogo „storitvene“ banke v sistemu združenih bank.
- Obveznosti v razmerju do združenih bank torej ni mogoče obravnavati ugodneje.

19. V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalno upravno sodišče v Laciju, Italija) Sodišču predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali člen 5(1), zlasti v točkah (a) in (f), Uredbe št. 2015/63, razlagan z vidika načel, ki izhajajo iz tega pravnega vira, pa tudi Direktive 2014/59, Uredbe št. 2014/806 in člena 120 Pogodbe o delovanju Evropske unije, temeljnih pravil o enakem obravnavanju, nediskriminaciji in sorazmernosti iz člena 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter prepovedi dvojnega plačevanja prispevkov za izračun prispevkov iz člena 103(2) Direktive 2014/59, nasprotuje uporabi ureditve glede obveznosti znotraj skupine tudi v primeru „dejanske“ skupine ali v primeru medsebojne povezanosti med posamezno institucijo in drugimi bankami, ki so v istem sistemu; ali pa se prav tako z vidika navedenih načel ugodnejše obravnavanje, ki velja le za ugodnejše obveznosti iz istega člena 5, lahko po analogiji uporablja tudi za obveznosti t. i. banke „druge stopnje“ do drugih bank v sistemu (združenih bank) ali pa mora Autorità Nazionale di Risoluzione (nacionalni organ za reševanje) zaradi te zadnje značilnosti institucije, ki konkretno deluje kot centralna banka znotraj skupine medsebojno povezanih in integriranih bank, tudi v razmerjih do ECB in finančnega trga, na podlagi veljavnih predpisov vseeno prilagoditi prikaz finančnih podatkov, predložen organom Skupnosti, in določitve prispevkov, ki jih dolguje institucija za Fondo di Risoluzione (sklad za reševanje) na podlagi svojih dejanskih obveznosti in svojega konkretnega profila tveganja?“

20. Iccrea Banca, Banca d'Italia ter italijanska in španska vlada ter Komisija so predložile pisna stališča. Vse zgoraj navedene in SRB, ki ga je Sodišče na podlagi člena 24, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije pozvalo k udeležbi, so se udeležili obravnave 30. aprila 2019.

III. Analiza vprašanja za predhodno odločanje

A. Uvodne ugotovitve o prispevkih v NSR in ESR

21. V sklepnih predlogih State Street Bank International (točke od 33 do 51) pojasnim osnovni oris financiranja mehanizmov sanacije in reševanja bank, ki so bili usklajeni z Direktivo 2014/59. Ni jih treba ponovno navajati, zato naj tu napotim na navedene sklepne predloge zaradi boljšega razumevanja tega novega normativnega pojava.

B. Dopustnost vprašanja za predhodno odločanje

22. Z odločbami, zoper katere je Iccrea Banca vložila ničnostno tožbo,¹² se zahteva po eni strani plačilo prispevkov v italijanski NSR za leti 2015 in 2016 ter po drugi strani plačilo prispevkov v ESR za leto 2016.

23. Banca d'Italia je v sporu o glavni stvari trdila, da predložitveno sodišče ni pristojno za odločanje o dveh odločbah v zvezi s prispevki v ESR za leto 2016, saj je njuno vsebino dejansko potrdil SRB.

¹² Glej opombo 9.

24. Vendar navedeno sodišče meni, da je pristojno za nadzor zakonitosti navedenih odločb. Trdi, da „Banca d'Italia ne deluje le kot posrednica med [SRB] in kreditnimi institucijami, niti niso njeni ukrepi omejeni na obveščanje o vsebini odločitve, ki jo je sprejel navedeni sklad, temveč ima, nasprotno, aktivno in odločilno vlogo tako v fazi določitve prispevka kot tudi v fazi njegovega pobiranja, in sicer z izdajo enotnega ukrepa, ki ima za kreditne institucije zavezujoče učinke“.¹³

25. Komisija je prav tako zanikala pristojnost predložitvenega sodišča za odločanje o zakonitosti teh dveh sklepov SRB in je menila, da je vprašanje za predhodno odločanje v zvezi z njima nedopustno.

26. Ugovora Banca d'Italia in Komisije sta na obravnavi podprli španska in italijanska vlada (zadnja samo delno in z določenimi odstopanji) in menim, da ju je treba sprejeti glede na to, kar bom navedel v nadaljevanju. Vsekakor zahtevajo podrobno analizo, ker če se ne motim, prvič postavljajo občutljivo vprašanje sodnega nadzora nad sklepi SRB v zvezi s prispevki v ESR.

27. Ne dvomim o pristojnosti predložitvenega sodišča, da odloči o zakonitosti petih odločb Banca d'Italia v zvezi z rednimi, izrednimi in dodatnimi prispevki¹⁴ v NSR za leti 2015 in 2016. Gre za posebne odločbe Banca d'Italia, v katere SRB ni vpleten in ki so povezane s financiranjem italijanskega NSR. Ti prispevki se v bistvu uporabijo za reševanje manj pomembnih kreditnih institucij, ki niso vključene v EMN (Enotni mehanizem nadzora) in v EMR, vendar zanje veljata Direktiva 2014/59 in Izvedbena uredba 2015/63.

28. Vprašanje za predhodno odločanje je zato dopustno v zvezi s temi petimi odločbami Banca d'Italia o prispevkih v NSR. Predložitveno sodišče lahko meritorno odloči o njihovi zakonitosti glede na odgovor, ki ga bo prejelo od Sodišča.¹⁵

29. Nasprotno pa je treba vprašanje za predhodno odločanje razglasiti za delno nedopustno v zvezi z dvema odločbama Banca d'Italia, s katerima je ta Iccrea Banca obvestila o znesku rednega prispevka v ESR za leto 2016. O njuni zakonitosti se predložitveno sodišče ne sme izreči, saj sta od SRB.

30. Ni sporno, da predložitveno sodišče prosi za razlago člena 5 Delegirane uredbe 2015/63, ne da bi dvomilo o njegovi veljavnosti niti očitno o veljavnosti sklepov SRB o prispevkih v ESR za leto 2016. Bolj se osredotoča na odločbe Banca d'Italia, ki izvajajo predhodne sklepe SRB. Vendar če bi predložitveno sodišče nazadnje ocenilo, da so načini izračuna prispevkov združenih kreditnih institucij v ESR za leto 2016 napačni, bi dejansko zanikalo veljavnost sklepov SRB, ki ju Banca d'Italia ne bi mogla uporabiti za Iccrea Banca. Zato je v sporu o glavni stvari (oziroma pravilneje v delu tega spora) v igri zakonitost teh dveh sklepov SRB.

31. Glede na to se mi zdi jasno, da se nacionalno sodišče ne sme izreči o veljavnosti sklepov SRB, saj je za nadzor njune zakonitosti izključno pristojno Sodišče. V podporo tej trditvi sta dva argumenta: po eni strani primernost prenosa logike sodbe Berlusconi in Fininvest¹⁶ na sklepa SRB; po drugi strani uporaba sodne prakse TWD Textilwerke Deggendorf.¹⁷

¹³ Predložitvena odločba, točka 4.1.

¹⁴ S predpisi Unije se ne predvidevajo *dodatni* prispevki, ki so bili uvedeni kot dopolnitev sredstev NSR, ko teh ni bilo dovolj zaradi izvedenih postopkov reševanja. Od leta 2016 jih lahko Banca d'Italia zahteva v skladu s členom 1 zakona o stabilnosti iz leta 2016 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2016, GURI z dne 30. decembra 2015, št. 302) in člena 25 uredbe-zakona št. 237 z dne 23. decembra 2016 (Decreto-legge 23 dicembre 2016, n.º 237, recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio, GURI z dne 23. decembra 2016, št. 299), ki je bila spremenjena v zakon s spremembami z zakonom št. 15 z dne 17. februarja 2017 (GURI z dne 21. februarja 2017, št. 43).

¹⁵ Logično je, da ni naloga Sodišča, da se izreče o ostalih procesnih predpostavkah, ki so navedene v zadevnih tožbah zoper te odločbe Banca d'Italia.

¹⁶ Sodba z dne 19. decembra 2018 (C-219/17, v nadaljevanju: Berlusconi in Fininvest, EU:C:2018:1023).

¹⁷ Sodba z dne 9. marca 1994 (C-188/92, v nadaljevanju: sodba TWD Textilwerke Deggendorf, EU:C:1994:90, točka 17).

1. Centraliziran sodni nadzor nad sklepi SRB

32. Sodišče se je v sodbi Berlusconi in Fininvest moralo izreči o sodnem nadzoru nad odločbami, ki so bile v okviru EMR sprejete v sestavljenem upravnem postopku izdaje dovoljenja za pridobitev ali povečanje kvalificiranih deležev v kreditni instituciji. Če povzamem, odločilo je, da člen 263 PDEU nasprotuje temu, da nacionalna sodišča izvajajo nadzor nad zakonitostjo aktov, na podlagi katerih se postopek začne, ter preiskovalnih aktov in nezavezujočih predlagalnih aktov, ki jih sprejmejo pristojni nacionalni organi v okviru navedenega postopka.

33. To odločitev pa je oprlo na dve premisi:

- Če akti nacionalnih organov pomenijo fazo postopka, v katerem institucija Unije sama izvaja pristojnost sprejemanja končnih odločitev, ne da bi jo pri tem zavezovali pripravljalni akti ali predlogi nacionalnih organov, gre za akte Unije.¹⁸
- Ko je s pravom Unije podeljena izključna pristojnost odločanja instituciji Unije, mora sodišče Unije na podlagi svoje izključne pristojnosti na podlagi člena 263 PDEU odločiti o zakonitosti končne odločitve, ki jo sprejme institucija Unije. Samo sodišče Unije je pristojno, da za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva zadevnih oseb preuči morebitne napake v pripravljalnih aktih ali predlogih nacionalnih organov, ki bi lahko vplivale na veljavnost te končne odločitve.¹⁹

34. Kot sem pojasnil v sklepnih predlogih v navedeni zadevi,²⁰ je v sestavljenih upravnih postopkih, v katerih sodelujejo nacionalni organi in organi Unije, izvajanje pooblastila za končno odločitev bistveni element za določitev, ali mora sodni nadzor izvajati sodišče Unije ali nacionalna sodišča. Če je pristojnost za odločanje v rokah organa Unije, je v skladu s členom 263 PDEU za sodni nadzor pristojno sodišče Unije.

35. Redni prispevki v ESR se torej tudi določajo v sestavljenem upravnem postopku, v katerem sodelujejo nacionalni organi za reševanje,²¹ vendar je za končno odločitev pristojen SRB.

36. Izkaže se, da je sodbo Berlusconi in Fininvest, čeprav je bila izdana v zvezi s sestavljenim upravnim postopkom, ki se razlikuje od postopka za določitev prispevkov v ESR, mogoče prenesti na to zadevo. Zato mora sodni nadzor nad sklepom SRB izvesti izključno sodišče Unije, kot bom v nadaljevanju poskusil pojasniti.

37. SRB je s Sklepom SRB/ES/SRF/2016/06 z dne 15. aprila 2016 na podlagi člena 54(1)(b) in člena 70(2) Uredbe EMR določil letni znesek predhodnega prispevka v ESR za leto 2016 za vsako od kreditnih institucij – med njimi Iccrea Banca – ki so jih dolžne plačati. Zaradi napake pri izračunu so bili navedeni prispevki spremenjeni s Sklepom SRB SRB/ES/SRF/2016/13 z dne 20. maja 2016, v katerem so bili predhodni prispevki v ESR za leto 2016 popravljeni.²²

18 Sodba z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija (C-64/05 P, EU:C:2007:802, točki 93 in 94); ter sodba Berlusconi in Fininvest, točka 43.

19 Sodba Berlusconi in Fininvest, točka 44. Po analogiji glej sodbo z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točka 17).

20 Sklepni predlogi, predstavljeni 27. junija 2018 (C-219/17, EU:C:2018:502, točke od 60 do 63).

21 Sodelovanje nacionalnih organov v teh postopkih je poleg tega na kvalitativno manj izpostavljeni ravni kot v postopkih za izdajo dovoljenja za pridobitev kvalificiranih deležev.

22 S prvim sklepom je bil letni prispevek Iccrea Banca v ESR za leto 2016 določen na 18.309.577 EUR, z drugim pa je bil ta znesek znižan na 18.292.713 EUR.

38. Oba sklepa sta bila sprejeta v skladu s členom 70(2) Uredbe EMR in členom 4 Izvedbene uredbe 2015/81. V skladu s tema določbama SRB po posvetovanju z ECB ali nacionalnimi pristojnimi organi ter v tesnem sodelovanju z NOR za vsako prispevno obdobje izračuna letni prispevek, ki ga mora plačati vsaka institucija na podlagi letne ciljne ravni sklada.²³

39. Člen 6 Izvedbene uredbe 2015/81 določa, da SRB določi obliko in način predstavitve podatkov, ki jih uporabljajo institucije za sporočanje informacij, potrebnih za izračun letnih prispevkov, da se izboljša primerljivost sporočenih informacij in učinkovitost obdelave prejetih informacij. SRB je postopoma izvajal to pristojnost za organizacijo zbiranja podatkov s strani NOR.²⁴

40. V tej pripravljalni fazi NOR na podlagi navodil SRB samo zberejo in mu posredujejo podatke o kreditnih institucijah, pri čemer uporabijo zgoraj omenjene oblike in načine predstavitve. „Tesno sodelovanje“ NOR, omenjeno v členu 70(2) Uredbe EMR, je omejeno na to dejavnost.

41. NOR ne izvajajo nobene preučitve v obliki analize ali obdelave podatkov (tako je pojasnila Banca d'Italia na obravnavi) niti ne podajo SRB nobenega predloga sklepa.²⁵ Dejavnost NOR je zgolj operativna podpora.

42. S podatki vsake od institucij, ki so bili posredovani EMN in EMR, se SRB odloči, kakšne predhodne prispevke v ESR mora vsaka od njih vplačati. Samo SRB lahko sprejme to odločitev, ker je v okviru ESR s ciljno stopnjo za Evropo posamezni letni prispevek institucij z dovoljenjem na ozemlju vseh sodelujočih držav članic odvisen od prispevkov vseh institucij, za katere velja EMR.²⁶

43. NOR zato ne morejo izračunati letnih prispevkov v ESR, kar je odločitev, ki se lahko sprejme samo centralizirano. Odstotek skupnega letnega prispevka v ESR mora določiti SRB kot edina agencija Unije, ki ima na voljo vse zbrane podatke, z vlogami vseh institucij, in informacije, ki omogočajo določiti dejavnik tveganja. Samo SRB ima torej vse elemente, ki so potrebni za določitev rednih prispevkov v ESR, kar je naloga, ki jo izvaja vsako leto.²⁷

44. Poleg tega SRB sprejme svojo odločitev o rednih prispevkih v ESR na izvršni seji, in ne na plenarni seji, zaradi česar na njej nikakor ne sodelujejo predstavniki NOR.²⁸

45. Ko SRB določi znesek letnih prispevkov za vsako institucijo, člen 5 Izvedbene uredbe 2015/81 določa, da obvesti pristojne NOR o svojih odločitvah, v katerih so navedeni letni prispevki institucij z dovoljenjem na zadevnih ozemljih. Zadnji člen v tej verigi, ki je sicer zgolj formalen, je, da NOR vsako od institucij, ki spadajo pod njegovo pristojnost, uradno obvesti „o odločitvi odbora glede izračuna letnega prispevka, ki ga mora plačati ta institucija“.

46. SRB ne obvesti uradno neposredno vsake kreditne institucije o znesku njenega letnega prispevka v ESR. Naj ponovim, da navedeno uradno obvestilo pošlje NOR, vendar je v členu 5 Izvedbene uredbe 2015/81 dobesedno navedeno, da se uradno obvesti o „odločitvi SRB“.

23 Nekatera dodatna pojasnila o sodelovanju med SRB in NOR so v Decision of the Plenary Session of the Board SRB/PS/2016/07, of 28 June 2016 establishing the framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the single Resolution Board and the national resolution authorities, https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_ps_2016_07.pdf.

24 Glej informacije na <https://srb.europa.eu/en/content/data-collection>.

25 Razlika s postopkom za izdajo dovoljenja za pridobitev kvalificiranih deležev v kreditnih institucijah, ki se je analiziral v sodbi Berlusconi in Fininvest, je očitna, saj je tam nacionalni organ (Banca d'Italia) po predhodni preučitvi podal predlog za odločitev ECB. Zato je treba logiko iz sodbe Berlusconi in Fininvest uporabiti *a fortiori* v primerih, kakršni je obravnavani.

26 Uvodna izjava 11 Izvedbene uredbe 2015/81.

27 Glej podatke za izračun rednih prispevkov v ESR za leta 2016, 2017, 2018 in 2019 na <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>.

28 Tako izhaja iz členov 50, 53 in 54 Uredbe EMR.

47. Ta postopek uradne obvestitve se ne sme šteti za oviro, da se odločitev SRB ne bi obravnavala kot to, kar je, in sicer pravi „sklep“ v smislu člena 288, tretji odstavek, PDEU, saj je v njej naveden konkreten znesek, ki ga mora plačati vsaka kreditna institucija iz naslova letnega prispevka v ESR.

48. Naloga Banca d'Italia kot NOR v razmerju do Iccrea Banca v zvezi s sklepoma SRB SRB/ES/SRF/2016/06 in SRB/ES/SRF/2016/13 je bila, da jo uradno obvesti o teh sklepih, katerih vsebine Banca d'Italia niti ne določa niti ne nadzoruje. NOR niso pristojni za spremembo zneska rednih prispevkov v ESR, kar je pristojnost, ki je pridržana SRB, in nimajo na voljo potrebnih podatkov, da bi take spremembe izvedli.²⁹

49. Ne strinjam se s trditvijo, ki jo je na obravnavi in pred Splošnim sodiščem³⁰ (z določeno dvoumnostjo) zagovarjal SRB in v skladu s katero so njegovi sklepi o letnih prispevkih v ESR naslovljeni na NOR in nimajo nobenega pravnega učinka v razmerju do kreditnih institucij. SRB namreč trdi, da sta bila njegova sklepa iz leta 2016 naslovljena na NOR in da so ti organi sprejeli nacionalne upravne akte, s katerimi so vsako institucijo obvestili o znesku letnih prispevkov v ESR, zaradi česar so edini, ki jih je mogoče izpodbijati pred nacionalnimi sodišči.

50. SRB je na obravnavi vztrajal pri deljeni pristojnosti med NOR in njim pri sprejemanju odločitev o letnih prispevkih v ESR. Po njegovem mnenju gre za sestavljeni upravni postopek, v katerem NOR dokončno zberejo navedene prispevke.³¹ Ker se v sodbi Berlusconi in Fininvest zagovarja enoten sodni nadzor v teh postopkih, SRB meni, da je zaradi boljšega sodnega varstva in dejanske pravne varnosti *primerno*, da so za sodni nadzor pristojni nacionalni organi.

51. Argumentacija SRB, ki je popolnoma nasprotna argumentaciji Komisije, se mi ne zdi prepričljiva in je prispevala k temu, da se je ustvarila negotovost v zvezi z značilnostmi sklepov, s katerimi se določijo letni prispevki v ESR, in možnostmi sodnega nadzora nad njimi. Ničnostne tožbe, ki se obravnavajo pred Splošnim sodiščem, in praksa NOR kažejo na to zapleteno sliko,³² ki zahteva nujno pojasnilo.

52. Iz razlogov, ki sem jih prej navedel, sklepam, da je v tem sestavljenem upravnem postopku za odločanje izključno pristojen SRB. In ravno zato, ker gre za odločitev organa Unije, člen 86(2) Uredbe EMR določa, da države članice, institucije Unije in tudi vsaka fizična ali pravna oseba lahko v skladu s členom 263 PDEU zoper odločitev SRB sprožijo postopek pri Sodišču.³³

53. Drugače kot zatrjuje Iccrea Banca, o tej trditvi ni mogoče dvomiti zaradi uvodne izjave 120 Uredbe EMR, ki se sklicuje na ukrepanje nacionalnih pravosodnih organov.

29 SRB poskuša uskladiti prakso zbiranja NOR, kot je mogoče razbrati iz njegovega *Letnega poročila*, 2017, str. 39. V tem poročilu je navedeno, da „si je [SRB] skupaj z nacionalnimi organi za reševanje prizadeval za usklajevanje načinov obveščanja institucij o zneskih prispevkov. Plod vloženega truda sta bila dva dosežka:

– „glavni sklep o izračunu“ iz leta 2017. Cilj tega sklepa je bilo razložiti metodologijo, uporabljeno za izračun predhodnih prispevkov v letu 2017. Pri tem so bili upoštevani pripravljali akti, ki se nanašajo na izračun in ki jih je SRB sprejel v prejšnjih fazah. NOR so ta sklep skupaj z obvestilom poslali vsem institucijam.

– individualna „usklajena priloga“ za vsako institucijo. Ta dokument je institucijam zagotovil ključne vhodne podatke, ki so bili uporabljeni za izračun, vmesne izračunane vrednosti in končni znesek prispevka. Razvit je bil v tesnem sodelovanju z NOR.“

30 Sklep z dne 19. novembra 2018, Iccrea Banca/Komisija in SRB (T-494/17, EU:T:2018:804, točka 26); ter trije sklepi z istega dne v zadevah Credito Fondiario/SRB (T-661/16, neobjavljen, EU:T:2018:806); Landesbank Baden-Württemberg/SRB (T-14/17, neobjavljen, EU:T:2018:812), in VR-Bank Rheing-Sieg/SRB (T-42/17, neobjavljen, EU:T:2018:813). Splošnemu sodišču se ni bilo treba izreči o trditvi SRB v nobenem od njih, saj so bile ničnostne tožbe zoper sklepe o prispevkih v ESR za leto 2016 vložene prepozno.

31 Menim, da člen 67(4) Uredbe EMR, ki NOR pooblašča, da zberejo letne prispevke in jih prenesejo v ESR, pomeni, da lahko NOR določijo letne prispevke v ESR. NOR lahko zbirajo zneske, ki jih določi SRB, za zakonitost katerih odgovarja ta, ne pa sami NOR. Dogodki med postopkom zbiranja, ki so omejeni na njihove postopke, so seveda lahko predmet tožbe pred nacionalnimi sodišči.

32 Na primer, španski NOR, ki se imenuje Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), je v svojem obvestilu zadržni kreditni instituciji, podobni Iccrea Banca, navedel, da lahko pred Splošnim sodiščem izpodbija sklepe SRB o prispevkih v ESR za leto 2016. Navedena institucija je vložila ničnostno tožbo, o kateri Splošno sodišče še ni odločilo (zadeva T-323/16, Banco Cooperativo Español/SRB).

33 Vsebina določbe je napisana v točki 6 teh sklepnih predlogov. V uvodni izjavi 120 Uredbe EMR je navedeno, da ima „[v] skladu s členom 263 PDEU [...] Sodišče pristojnost za pregled zakonitosti odločitev, ki jih sprejmejo [SRB], Svet in Komisija, pa tudi za ugotavljanje njihove nepogodbene odgovornosti“.

54. Ta uvodna izjava opozarja na nadzor nacionalnih sodišč nad odločitvami NOR na področjih, kjer jim Uredba EMR podeljuje pristojnost odločanja. Tako je v primeru aktov, ki jih izdajajo NOR glede rednih prispevkov v NSR, ki jih morajo vsako leto plačati manj pomembne kreditne institucije, ki niso vključene niti v EMN niti v EMR.

55. Če torej kot navdih upoštevamo logiko sodbe Berlusconi in Fininvest, menim, da je nadzor nad zakonitostjo sklepov SRB in ukrepov NOR, ki sodelujejo v tem sestavljenem upravnem postopku, v izključni pristojnosti Sodišča.

2. Uporaba sodne prakse TWD Textilwerke Deggendorf

56. Sodna praksa TWD Textilwerke Deggendorf, ki je bila pred kratkim potrjena s sodbo Georgsmarienhütte in drugi,³⁴ določa, da fizična ali pravna oseba, ki ima nesporno aktivno legitimacijo za vložitev ničnostne tožbe zoper sklep organa Unije, izgubi možnost izpodbijanja veljavnosti navedenega sklepa pred nacionalnimi sodišči, če je pustila, da se je iztekel rok dveh mesecev, ne da bi vložila ničnostno tožbo pri Splošnem sodišču. Tako se zaščiti pravna varnost in se da ničnostni tožbi prednost pred predlogom za sprejetje predhodne odločbe o presoji veljavnosti kot primernemu postopku za nadzor zakonitosti nad sklepi organov Unije.

57. V sporu v zvezi z rednimi prispevki v ESR za leto 2016 je Iccrea Banca pri Splošnem sodišču 28. julija 2017 vložila ničnostno tožbo zoper Sklep SRB SRB/ES/SRF/2016/06 z dne 15. aprila 2016, vendar ni izpodbijala Sklepa SRB SRB/ES/SRF/2016/13 z dne 20. maja 2016, v katerem so bili predhodni prispevki v ESR za leto 2016 popravljeni.

58. Splošno sodišče je to tožbo štelo za nedopustno, ker je bila vložena po roku, določenem v členu 263, šesti odstavek, PDEU.³⁵

59. Aktivna legitimacija Iccrea Banca, da (pravočasno) vloži to ničnostno tožbo, se mi zdi nesporna, saj je ta institucija z imenom navedena v prilogi k Sklepu, kjer je prav tako naveden znesek, ki ga je morala plačati iz naslova rednih prispevkov v ESR za leto 2016,³⁶ kar kaže na posamično in neposredno nanašanje.

60. Zato uporaba sodne prakse TWD Textilwerke Deggendorf pripelje do ugotovitve, da je Iccrea Banca izgubila možnost izpodbijati veljavnost sklepov SRB o rednih prispevkih v ESR za leto 2016 pred nacionalnimi sodišči v sporu, ki ga je začela zoper uradno obvestilo NOR o teh sklepih.³⁷

34 Sodbi TWD Textilwerke Deggendorf (točka 17); in z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi (C-135/16, EU:C:2018:582, točka 14).

35 Glede na sklep z dne 19. novembra 2018, Iccrea Banca/Komisija in SRB (T-494/17, EU:T:2018:804), je Iccrea Banca izvedela za Sklep SRB iz dopisa Banca d'Italia z dne 3. maja 2016, prejetega istega dne, v katerem je bila obveščena, da je SRB izračunal njen predhodni prispevek v ESR za leto 2016, in je bil naveden znesek, ki ga mora plačati, vendar je pustila, da je preteklo več kot eno leto, preden se je obrnila na Splošno sodišče. Glej točki 35 in 36 navedenega sklepa.

36 Te ugotovitve ne ovira dejstvo, da je SRB zagovarjal pristojnost nacionalnih sodišč za nadzor nad zakonitostjo sklepov o rednih prispevkih v ESR.

37 „[Z]a to, da se lahko posameznik v okviru tožbe, ki jo vloži pred nacionalnim sodiščem, sklicuje na nezakonitost določb v aktu Unije, ki je podlaga za nacionalno odločbo, sprejeto proti njemu, [je] potrebno, da je bodisi zoper ta akt Unije v ustreznih rokih vložil tudi ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU bodisi da tega ni storil, ker nedvomno ni imel pravice za vložitev te tožbe“ (glej v tem smislu sodbe z dne 17. februarja 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, točki 22 in 23; z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 67; ter z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi, C-135/16, EU:C:2018:582, točka 17).

61. Prav tako ne morem opredeliti nacionalnega akta za izvedbo sklepov SRB, ki bi ga lahko Iccrea Banca izpodbijala pred nacionalnimi sodišči in ki bi ji posredno omogočal, da izpodbija veljavnost sklepov SRB prek predloga za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s presojo veljavnosti.³⁸ Uradnih obvestil o dveh sklepih SRB o prispevkih v ESR za leto 2016 ni mogoče šteti za izpodbijna akta Banca d'Italia. V sporu o glavni stvari se izpodbija zakonitost akta, o katerem je bila zadevna institucija obveščena, ne pa obstoj napak ali pomanjkljivosti samega uradnega obvestila.

62. To je podprto že z omenjeno sodno prakso Foto-Frost³⁹, ki nacionalnemu sodišču preprečuje, da bi razglasilo neveljavnost akta organa Unije in sprejelo kakršno koli odločbo, ki bi bila v nasprotju z navedenim aktom ali ki bi preprečevala njegovo uporabo.⁴⁰ Nacionalno sodišče zato sklepov SRB o prispevkih v ESR za leto 2016 ne more razglasiti za neveljavne niti sprejeti kakršnega koli drugega ukrepa, ki bi otežil ali spremenil njuno uporabo.

63. Skratka vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno v zvezi s sklepoma SRB o prispevkih v ESR za leto 2016, o katerih je Banca d'Italia uradno obvestila Iccrea Banca, in je nanj treba odgovoriti samo v zvezi z odločbami o prispevkih v italijanski NSR.

C. Vsebinska analiza: redni prispevki združenih kreditnih institucij v sklade za reševanje bank

64. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali pri izračunu rednih prispevkov v NSR obveznosti, ki jih ima tako imenovana banka „druge stopnje“ do ostalih bank v sistemu združenih bank, spadajo med izjeme iz člena 5(1), zlasti točki (a) in (f), Delegirane uredbe 2015/63.

65. Ta določba določa, da se prispevki izračunajo tako, da se izključijo obveznosti znotraj skupine, ki izhajajo iz transakcij, sklenjenih med institucijama, ki pripadata isti bančni skupini (točka (a)), in obveznosti, ki ustrezajo spodbujevalnim kreditom (točka (f)). V med seboj povezanem sistemu združenih bank, kot je sistem Iccrea Banca, je odgovor odvisen od tega, kako so urejena razmerja v njem.

66. Splošno pravilo (člen 103(2) Direktive 2014/59) je, da je „[p]rispevek vsake institucije [...] sorazmeren deležu njenih obveznosti (brez kapitala), od katerega se odštejejo krite vloge, glede na skupne obveznosti (brez kapitala), od katerih se odštejejo krite vloge vseh institucij z dovoljenjem na ozemlju države članice“. V določbi je še dodano, da se „[p]rispevki [...] prilagodijo sorazmerno glede na profil tveganja institucij v skladu z merili, sprejetimi na podlagi odstavka 7“.

67. Zato so obveznosti ključni element za določitev zneska rednega prispevka kreditne institucije v ESR. Njihov znesek se uporabi za izračun prispevka, saj celotne obveznosti institucije odražajo tveganje, ki ga ta pomeni za navedeni NSR. Znesek rednega prispevka se načeloma izračuna kot odstotek od zneska obveznosti vsake kreditne institucije ter se tako izračuna osnova dajatve.

68. Vendar se to splošno (aritmetično) pravilo v skladu s členom 103(2), *in fine*, Direktive 2014/59 prilagodi na podlagi dodatnega tehničnega dejavnika, in sicer profila tveganja institucij.

38 „[P]otreba po tem, da fizična ali pravna oseba za izpodbijanje zakonitosti akta Unije vloži ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU, kadar je za to nedvomno upravičena v smislu četrtega odstavka tega člena, ne posega v možnost navedene osebe, da izpodbija zakonitost nacionalnih aktov za izvršitev navedenega akta pred pristojnimi nacionalnimi sodišči“ (sodba z dne 25. julija 2018, Georgsmarienhütte in drugi, C-135/16, EU:C:2018:582, točka 22).

39 Sodba z dne 22. oktobra 1987 (314/85, EU:C:1987:452, točke od 15 do 18); glej tudi sodbi z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 62); in z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točki 78 in 79).

40 V tem smislu „nacionalna sodišča, kadar odločajo o sporazumih, sklepih ali usklajenih ravnanjih, ki so med drugim navedena v členu 101 PDEU in ki so že predmet odločbe Komisije, ne morejo sprejeti odločitev, ki so v nasprotju s sprejeto odločbo Komisije“. „To načelo velja tudi, kadar nacionalna sodišča odločajo o tožbi za povračilo škode, ki je nastala zaradi omejevalnega sporazuma ali ravnanja, za katero je bilo z odločbo Komisije ugotovljeno, da je v nasprotju s členom 101 PDEU“ (sodbi z dne 14. septembra 2000, Masterfoods in HB, C-344/98, EU:C:2000:689, točka 52; ter z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi, C-199/11, EU:C:2012:684, točki 50 in 51).

69. Odstavek 7 te določbe pooblašča Komisijo „za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 115, da opredeli pojem prilagajanja prispevkov sorazmerno s profilom tveganja institucij“. Poleg drugih dejavnikov⁴¹ je lahko upoštevala „[i]zpostavljenosti tveganju institucije, vključno s pomembnostjo njenih trgovalnih dejavnosti, zunajbilančnih izpostavljenosti in stopnje zadolženosti“.

70. Komisija je izkoristila to pooblastilo in sprejela Delegirano uredbo 2015/63, ki ureja metodologijo za izračun prispevkov, ki jih morajo kreditne institucije vplačati v NSR, ter za njihovo prilagoditev profilu tveganja institucij. Njen člen 4 poudarja, da letne redne prispevke izračunajo NOR glede na obveznosti kreditnih institucij sorazmerno glede na njihov profil tveganja in na podlagi:

- letne ciljne ravni financiranja NSR, ki mora leta 2024 doseči 1 % vlog; in
- povprečnega zneska kritih vlog v predhodnem letu vseh kreditnih institucij z dovoljenjem na njihovem ozemlju, ki se izračuna za vsako četrletje.

71. Člen 5 Delegirane uredbe 2015/63 ureja „prilagoditev osnovnega letnega prispevka tveganjem“ in v odstavku 1 določa, da se prispevki iz člena 103(2) Direktive 2014/59 izračunajo tako, da se izključijo različne vrste obveznosti. Med njimi sta dve vrsti, ki sta pomembni za to zadevo: obveznosti znotraj skupine in obveznosti, povezane s spodbujevalnimi krediti.

72. Predložitveno sodišče sprašuje, ali se lahko v dejanskih bančnih skupinah, kot naj bi bila Iccrea Banca, obveznosti med centralno institucijo in povezanimi zadružnimi bankami štejejo za obveznosti znotraj skupine. Če ni tako, se še sprašuje, ali se zanje lahko po analogiji uporabi izključitev, določena za obveznosti, povezane s spodbujevalnimi krediti.

73. Po mnenju Iccrea Banca so obveznosti centralne institucije sistema zadružnih bank v zvezi z njenimi zadružnimi bankami obveznosti znotraj skupine oziroma, če to niso, jih je treba izenačiti z obveznostmi, povezanimi s spodbujevalnimi krediti. Banca d'Italia, Komisija ter španska in italijanska vlada zastopajo nasprotno stališče, s katerim se strinjam, saj menim, da se še najbolj ujema z besedilom in namenom člena 5(1) Delegirane uredbe 2015/63.

1. Obveznosti znotraj sistema zadružnih bank niso obveznosti znotraj skupine

74. V skladu s členom 5(1)(a) Delegirane uredbe 2015/63 se iz obveznosti, ki se uporabijo pri izračunu rednega prispevka, izključijo „obveznosti znotraj skupine, ki izhajajo iz transakcij, sklenjenih med institucijama, ki pripadata isti skupini, pod pogojem, da so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (i) vsaka od institucij ima sedež v Uniji;
- (ii) vsaka od institucij je v celoti vključena v enak konsolidiran nadzor v skladu s členi 6 do 17 Uredbe (EU) št. 575/2013 in se zanj uporabljajo ustrezni centralizirani postopki za ovrednotenje, merjenje in kontrolo tveganja; ter
- (iii) ni trenutnih ali predvidenih pomembnih praktičnih ali pravnih ovir za takojšnje poplačilo obveznosti ob njihovi zapadlosti“.

75. Izključitev obveznosti znotraj skupine je torej mogoče uporabiti za transakcije med institucijami iste bančne skupine.

⁴¹ Drugi dejavniki so: „(b) stabilnost[...] in raznolikost[...] virov financiranja družbe ter neobremenjena visoko likvidna sredstva; (c) finančn[o] stanj[e] institucije; (d) verjetnost[...], da bo institucija vstopila v postopek reševanja; (e) obseg[...] izredne javnofinančne pomoči, ki jo je institucija predhodno prejela; (f) kompleksnost[...] strukture institucije in njena rešljivost; (g) pomembnost[...] institucije za stabilnost finančnega sistema ali gospodarstva oziroma ene ali več držav članic oziroma Unije; (h) dejstv[o], da je institucija vključena v IJS [institucionalna shema za zaščito vlog]“.

76. Člen 3 Delegirane uredbe 2015/63 določa, da se uporabljajo opredelitve iz Direktive 2014/59. Člen 2(1), točka 26, opredeljuje *skupino* kot „nadrejeno družbo in njene podrejene družbe“, v točkah 5 in 6 pa se sklicuje na opredelitvi *podrejene družbe* in *nadrejene družbe* iz člena 4 Uredbe št. 575/2013. Ta pa se sklicuje na Direktivo 83/349/EGS⁴², ki je bila razveljavljena z Direktivo 2013/34⁴³, v členu 2, točki 9 in 10, katere sta opredeljeni tako obvladujoče podjetje („podjetje, ki nadzira eno ali več odvisnih podjetij“) kot tudi odvisno podjetje („podjetje, ki ga nadzira obvladujoče podjetje, vključno s katerim koli odvisnim podjetjem končnega obvladujočega podjetja“).

77. Iz teh navzkrižnih sklicevanj je mogoče sklepati, da gre za bančno skupino, kadar obvladujoča družba nadzira odvisne institucije. Nadzor *de iure* se kaže, med drugim, v večini glasovalnih pravic; v pravici imenovati ali odpoklicati večino članov upravnega, poslovnega ali nadzornega organa drugega podjetja; in v pravici izvrševati prevladujoč vpliv na odvisno podjetje na podlagi sklenjene pogodbe s tem podjetjem ali določbe v njegovi družbeni pogodbi ali statutu. Obvezno je, da ima skupina konsolidirane računovodske izkaze in konsolidirano poslovno poročilo same skupine, kar je obveznost, ki velja tudi, če gre za *de facto* nadzor obvladujoče družbe nad odvisnimi.⁴⁴

78. Iz informacij, ki so v predložitveni odločbi, očitno ni mogoče sklepati, da je Iccrea Banca na datume, ki so tu pomembni, izvajala neposredni ali *de facto* nadzor nad zadružnimi bankami, s katerimi je bila povezana.⁴⁵ Premisleki v nadaljevanju temeljijo na tej domnevi. Vsekakor je naloga predložitvenega sodišča, da presoja dejstva in razmerja med različnimi institucijami.

79. Naloga, ki jih Iccrea Banca opravlja za zadružne banke, s katerimi je povezana, ne kažejo na to, da obstaja nadzor prve nad drugimi, ki bi se lahko izenačil z nadzorom obvladujoče družbe nad odvisnimi.

80. V skladu s predložitveno odločbo⁴⁶ ima Iccrea Banca namreč vlogo zgolj tehničnega in finančnega „tečaja“ med zadružnimi bankami ter italijanskim in tujim kreditnim sistemom. Zadružnim bankam zagotavlja nadnacionalne storitve, plačila, elektronsko obdelavo transakcij, hranjenje vrednostnih papirjev in druge finančne storitve, pri čemer deluje kot finančna centrala sistema zadružnih bank in med drugim upravlja tudi likvidnost.⁴⁷

81. Vendar Banca d'Italia ovrže trditev Iccrea, da brez njenega posredovanja zadružne banke ne bi mogle posamično dostopati do ciljno usmerjenih dolgoročnih operacij refinanciranja (Targeted Long Term Refinancing Operations, TLTRO) ECB.

82. Poleg tega je med kumulativnimi pogoji, ki se s členom 5(1) zahtevajo za to, da se obveznosti znotraj skupine izključijo iz izračuna rednih prispevkov v NSR, tudi pogoj, da je institucija v celoti vključena v enak konsolidiran nadzor v skladu s členi od 6 do 17 Uredbe (EU) št. 575/2013 in se zanj uporabljajo ustrezni centralizirani postopki za ovrednotenje, merjenje in kontrolo tveganja.

83. Zato se iz informacij, ki so bile posredovane Sodišču (in potrjene na obravnavi), lahko sklepa, da Iccrea Banca in zadružne banke, s katerimi sodeluje, niso vključene v konsolidirani nadzor kot ena bančna skupina v okviru EMN. Prav tako zanje ne velja izjema posamičnega nadzora na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 575/2013.

42 Sedma direktiva Sveta z dne 13. junija 1983 o konsolidiranih računovodskih izkazih, ki temelji na členu 54(3)(g) Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 58).

43 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij, spremembi Direktive 2006/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS (UL 2013, L 182, str. 19).

44 Glej člen 22(1) in (2) Direktive 2013/34.

45 Banca d'Italia je na obravnavi navedla, da se zadružne banke niso mogle združevati v bančne skupine v Italiji do zakonodajne reforme, ki je začela veljati 2019, to je leto, ko so Iccrea in več zadružnih bank oblikovale bančno skupino, ki je pridobila dovoljenje ECB.

46 Predložitvena odločba, točka 3.1.

47 Natančneje Iccrea Banca zadružnim bankam ponuja vrsto storitev za strukturiran dostop do posojil (*cash pooling*) v ECB pa tudi na trgu, ker je bila odprta kreditna linija, podprta z jamstvi v obliki vrednostnih papirjev. Tako vsaki zadružni banki ponuja možnost, da izvaja dejavnosti refinanciranja z ECB ali da dostopa do finančnih trgov.

84. V skladu s to zadnjo določbo pristojni organi lahko opustijo posamični nadzor za vsako podrejeno družbo institucije, kadar podrejena družba in institucija potrebuje dovoljenje zadevne države članice in sta pod njenim nadzorom, podrejena družba pa je vključena v nadzor na konsolidirani podlagi na ravni institucije, ki je nadrejena oseba, pri čemer so izpolnjeni strogi pogoji⁴⁸ za zagotovitev primerne razporeditve kapitala med nadrejeno osebo in podrejeno družbo.

2. Obveznosti znotraj sistema zadružnih bank ni mogoče izenačiti z obveznostmi, povezanimi s spodbujevalnimi krediti

85. V skladu s členom 5(1)(f) Delegirane uredbe 2015/63 se izključijo obveznosti, ki se uporabijo pri izračunu rednega prispevka, „v primeru institucij, ki zagotavljajo spodbujevalne kredite, obveznosti posredniške institucije do banke, iz katere kredit izvira, ali druge spodbujevalne banke ali druge posredniške institucije, ter obveznosti izvirne spodbujevalne banke do njenih pogodbenic, ki ji zagotavljajo financiranje, kolikor je znesek teh obveznosti izravnán s spodbujevalnimi krediti navedene institucije“.

86. Iccrea Banca ni zajeta s to izjemo niti s subjektivnega niti z objektivnega vidika, saj:

- ni spodbujevalna banka;⁴⁹
- ne daje spodbujevalnih kreditov v smislu člena 3, točka 28, Delegirane uredbe 2015/63 na nekonkurenčni in neprofitni osnovi;
- je kreditna institucija, ki jo nadzirajo zasebni delničarji, in ne država ali italijanska državna uprava;
- nima ciljev nobene javne uprave.

87. Posojila in prenosi, ki jih Iccrea Banca izvaja v korist zadružnih bank, s katerimi je povezana (in s tretjimi osebami), torej nimajo elementa razvoja ali spodbujanja ciljev javne uprave niti ne uživajo njene podpore.

88. V teh okoliščinah bi uporaba izjeme iz člena 5(1)(f) Delegirane uredbe 2015/63 pomenila prednost za Iccrea Banca v primerjavi z drugimi zasebnimi bankami in bi izkrivljala konkurenco.

89. Dodal bi še, da – kot trdi italijanska vlada – posredovanje Iccrea Banca v operacijah TLTRO ECB nima nič skupnega s spodbujevalnimi krediti: ECB ponuja to financiranje po tržnih obrestnih merah in na konkurenčnih dražbah.

⁴⁸ Ti pogoji so:

„(a) ni trenutnih ali predvidenih pomembnih praktičnih ali pravnih ovir za takojšnji prenos kapitala ali poravnavo obveznosti s strani nadrejene osebe;
(b) nadrejena oseba izpolni zahteve pristojnega organa glede preudarnega upravljanja podrejene družbe in z dovoljenjem pristojnega organa zagotovi, da jamči za obveznosti podrejene družbe, ali pa so tveganja v podrejeni družbi zanemarljiva;
(c) postopki za ovrednotenje, merjenje in nadzor tveganja nadrejene osebe zajemajo podrejeno družbo;
(d) nadrejena oseba ima več kot 50 % glasovalnih pravic, ki izhajajo iz deleža v kapitalu podrejene družbe, ali pravico imenovati ali odpoklicati večino članov upravljalnega organa podrejene družbe.“

⁴⁹ V skladu s členom 3, točka 27, Delegirane uredbe 2015/63 je spodbujevalna banka „vsako podjetje ali subjekt, ki ga ustanovi enota centralne ali regionalne ravni države, ki daje spodbujevalne kredite na neprofitni osnovi z namenom spodbujanja ciljev javne politike zadevne države, pod pogojem, da mora država zaščititi ekonomske temelje podjetja ali subjekta ter ohraniti njegovo sposobnost delovanja med celotno življenjsko dobo, ali da vsaj za 90 % njenega prvotnega financiranja ali danega spodbujevalnega kredita neposredno ali posredno jamči centralna ali regionalna raven države“.

3. Ozka razlaga izjem iz člena 5(1) Delegirane uredbe št. 2015/63

90. Iz tega, kar sem ravnokar pojasnil, izhaja, da obveznosti Iccrea Banca v razmerju do zadružnih bank, s katerimi je povezana, niso zajete z izjemami, določenimi v členu 5(1) Delegirane uredbe 2015/63 za izračun rednih prispevkov v NSR.

91. Vendar predložitveno sodišče in Iccrea Banca predlagata, da bi bila mogoča široka razlaga teh izjem ali njihova razlaga po analogiji oziroma tudi da bi se prek sodne prakse ustvarila nova razlaga, in sicer, da se interne obveznosti institucije, ki deluje kot centralna institucija v sistemu zadružnih bank, v razmerju do institucij, ki ga oblikujejo, ne upoštevajo pri izračunu rednih prispevkov.

92. Tega predloga ni mogoče sprejeti.

93. Kot vsako izjemo je treba člen 5(1) Delegirane uredbe št. 2015/63 razlagati ozko, zato da se ne izkrivi glavno splošno pravilo.

94. Izjema obveznosti znotraj skupine odraža medsebojno povezanost subjektov v skupini in poskuša preprečiti dvojno štetje izpostavljenosti znotraj skupine. Za to izjemo veljajo strogi pogoji,⁵⁰ s katerimi se prepreči izključitev obveznosti iz osnove za izračun, če ni jamstev, da bodo izpostavljenosti iz naslova posojil znotraj skupine krite v primeru poslabšanja finančnega položaja skupine.⁵¹

95. V primeru skupin zadružnih kreditnih institucij, kot so Iccrea Banca in zadružne banke, ki so z njo povezane, je zakonodajalec Unije menil, da ni jamstev, da bodo izpostavljenosti iz naslova posojil znotraj skupine krite v primeru poslabšanja finančnega položaja skupine. Zato se je odločil, da ne bo izključil tovrstnih obveznosti iz tistih, ki se uporabijo za izračun rednih prispevkov, zaradi česar niso med naštetimi v členu 5(1) Delegirane uredbe 2015/63.

96. Logično je, da Sodišče ne more spremeniti te odločitve zakonodajalca Unije, razen če bi se izpodbijala njena veljavnost, česar pa niti predložitveno sodišče niti stranki v tem postopku ne zahtevajo.

IV. Predlog

97. Glede na zgornjo obrazložitev Sodišču predlagam, naj Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalno upravno sodišče v Laciju, Italija) odgovori:

- „1. Vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno v zvezi s sklepoma Enotnega odbora za reševanje o prispevkih v enotni sklad za reševanje za leto 2016, o katerih je Banca d'Italia uradno obvestila Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo. Ta sklepa je mogoče izpodbijati samo pred Sodiščem, saj nacionalna sodišča niso pristojna za njuno odpravo.
2. V zvezi z odločbami Banca d'Italia o prispevkih v nacionalni sklad za reševanje izjeme, določene v členu 5(1), zlasti točki (a) in (f), Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/63 z dne 21. oktobra 2014 o dopolnitvi Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s predhodnimi prispevki v sheme za financiranje reševanja, ne veljajo za obveznosti znotraj skupine v sistemu zadružnih bank, kakršen se obravnava v tem sporu. Te obveznosti je treba upoštevati pri izračunu rednih prispevkov v navedeni nacionalni sklad za reševanje.“

50 Vsi subjekti v skupini morajo imeti sedež v Uniji, biti v celoti vključeni v isto konsolidacijo, biti predmet ustreznih centraliziranih postopkov za ovrednotenje, merjenje in kontrolo tveganja, poleg tega pa ne sme obstajati trenutna ali predvidena pomembna dejanska ali pravna ovira za takojšnje poplačilo zadevnih obveznosti ob njihovi zapadlosti.

51 Glej uvodni izjavi 8 in 9 Delegirane uredbe 2015/63.