



Rättsfallssamlingen

Mål T-405/21

(publicering i utdrag)

**Dexia Credit Local
mot
Gemensamma resolutionsnämnden**

Tribunalens dom (åttonde avdelningen i utökad sammansättning) av den 24 januari 2024

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Gemensam resolutionsfond (SRF) – SRB:s beslut avseende beräkningen av förhandsbidragen för år 2021 – Motiveringskyldighet – Likabehandling – Proportionalitetsprincipen – SRB:s utrymme för skönsmässig bedömning – Invändning om rättsstridighet – Rättslig grund för förordning (EU) nr 806/2014 – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning”

1. *Tillnärmning av lagstiftning – Åtgärder som vidtas i syfte att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion på finansområdet – Bestämmelser om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar om resolution av institut inom bankunionen – Artiklarna 5, 69 och 70 i förordning nr 806/2014 – Gemensamma resolutionsnämndens (SRB) befogenhet att fastställa förhandsbidrag och förvalta Gemensamma resolutionsfondens (SRF) ekonomiska medel – Rättslig grund – Artikel 114 FEUF (Europaparlamentets och rådets förordning nr 806/2014, artiklarna 5, 69 och 70)*

(se punkterna 35, 37, 46, 48–50, 54, 56, 58 och 59)

2. *Ekonomisk och monetär politik – Ekonomisk politik – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag – Förhandsbidrag till Gemensamma resolutionsfonden (SRF) – Karaktär – Skattemässig karaktär saknas – Försäkringsteknisk logik med syfte att säkerställa stabiliteten i finanssektorn i dess helhet – Finansiering av finanssektorn i dess helhet – Bidrag som avsätts direkt enbart för att finansiera kostnaderna inom denna sektor, vilka ska vara nödvändiga för att sektorn ska fungera – Rättslig grund – Artikel 114.2 FEUF (Artikel 114.2 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv nr 806/2014, artiklarna 67.2, 67.4, 69 och 70)*

(se punkterna 64–69, 71 och 76–79)

3. *Institutionernas rättsakter – Motivering – Skyldighet – Tillämpningsområde – Förklaringar från den som har antagit rättsakten rörande skälen till rättsakten, vilka lämnas*

*under förfarandet vid unionsdomstolen – Villkor – Inga motsägelser och krav på att förklaringarna överensstämmer med dessa skäl
(Artikel 296 andra stycket FEUF)*

(se punkterna 229 och 230)

Resumé

Tribunalen har med anledning av en talan om ogiltigförklaring, som den bifaller, uttalat sig för första gången angående förenligheten av förordning nr 806/2014¹ med artiklarna 114.1, 114.2 och 352 FEUF. Tribunalen har härvid klargjort begreppet ”bestämmelser om skatter och avgifter” i förhållande till förhandsbidragens karaktär. Den har även förnyat sina bedömningar vad gäller räckvidden av den skyldighet som åligger Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) vid fastställandet av den årliga målnivån.

Dexia Crédit Local (nedan kallad sökanden) är ett kreditinstitut med säte i Frankrike.

Den 14 april 2021 antog SRB ett beslut där den fastställde² förhandsbidragen för år 2021 till Gemensamma resolutionsfonden (nedan kallad SRF) från kreditinstitut och vissa värdepappersföretag, däribland sökanden (nedan kallat det angripna beslutet)³.

Tribunalens bedömning

Vad gäller grunderna avseende invändningar om rättstridighet mot bestämmelserna i förordning nr 806/2014 i förhållande till fördragen, vilka tribunalen inte har godtagit, har sökanden i synnerhet ifrågasatt den rättsliga grunden, nämligen artikel 114 FEUF, för antagandet av de omstridda bestämmelserna i förordningen⁴. Sökanden ifrågasätter även valet att tillämpa punkt 1 i denna artikel då förhandsbidragen skulle vara av skatterättslig karaktär och således omfattas av begreppet ”bestämmelser om skatter och avgifter” i den mening som avses i artikel 114.2 FEUF.

Tribunalen erinrar inledningsvis, med avseende på bestridandet av den angivna rättsliga grunden, om att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. Lagstiftningsakter som antas med artikel 114.1 FEUF som rättslig grund ska dels innehålla åtgärder för tillnärmning av bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna, dels syfta till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. I förevarande fall bedömer tribunalen att de omstridda bestämmelserna i förordning nr 806/2014 uppfyller dessa två sistnämnda villkor.

Tribunalen preciserar för det första att artikel 114 FEUF endast kan användas som rättslig grund om det av rättsakten objektivt och faktiskt framgår att den syftar till att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion. Det framgår emellertid av skälen för förordning nr 806/2014 att den antogs för att reglera sambandet mellan varje medlemsstats budgetsituation, såsom den uppfattas, och kostnaderna för att finansiera de banker och företag

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1).

² I enlighet med artikel 70.2 i förordning nr 806/2014.

³ Gemensamma resolutionsnämndens (SRB) beslut SRB/ES/2021/22 av den 14 april 2021 om beräkning av förhandsbidragen till den gemensamma resolutionsfonden för år 2021.

⁴ Artiklarna 5, 69 och 70 i förordning nr 806/2014.

som är etablerade där, samt för att ansvaret för denna finansiering av det finansiella systemets stabilitet ska läggas på finanssektorn som helhet. I förordning nr 806/2014 fastställs således bland annat enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av institut. Dessa regler och förfaranden ska tillämpas av SRB för att motverka förekommande risker. SRF utgör en väsentlig del av dessa regler och förfaranden. Genom denna fond säkerställs att resolutionsbefogenheterna kan utövas effektivt och den bidrar till finansieringen av resolutionsverktygen genom att säkerställa en effektiv tillämpning av dem. För att säkerställa tillräckliga finansiella medel i SRF finansieras denna fond bland annat genom förhandsbidrag som kreditinstitut och värdepappersföretag betalar in. Beloppen beror på den slutliga målnivån och de huvudsakliga beräkningsmetoder som fastställs i artiklarna 69 och 70 i förordning nr 806/2014. Det är således genom inbetalningen av dessa bidrag som en effektiv tillämpning av de enhetliga reglerna och det enhetliga förfarandet för resolution av institut säkerställs.

Unionslagstiftaren har dessutom understrukt att en enhetlig tillämpning av resolutionsordningen i de deltagande medlemsstaterna skulle förstärkas genom SRB:s uppdrag, som utformats särskilt för att garantera ett snabbt och effektivt beslutsfattande vid resolutioner. SRB bör även säkerställa att lämplig hänsyn tas till nationell finansiell stabilitet samt unionens och den inre marknadens finansiella stabilitet. I detta sammanhang föreskrivs i denna förordning att SRB ska anses som en nationell resolutionsmyndighet när den utför uppgifter och utövar befogenheter som skulle utföras eller utövas av en sådan nationell myndighet. Denna bestämmelse gör det således möjligt för SRB att fullt ut agera som beslutsfattande organ vid resolutioner inom bankunionen och har följaktligen till syfte att förbättra den inre marknadens funktion.

Tribunalen konstaterar att förordning nr 806/2014 syftar till att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion.

Tribunalen erinrar för det andra om att fördragets upphovsmän, genom att använda uttrycket "åtgärder för tillnärmning" i artikel 114 FEUF, har velat ge unionslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning – beroende på det övergripande sammanhanget och de särskilda förhållanden som råder på det område som ska harmoniseras – avseende den mest lämpliga tillnärmningstekniken för att uppnå önskat resultat. Unionslagstiftaren kan följaktligen delegera befogenheter till unionens organ eller byråer i syfte att genomföra den planerade harmoniseringen. Under dessa omständigheter kunde unionslagstiftaren föreskriva att SRB skulle anses som en nationell resolutionsmyndighet, när den utför uppgifter och utövar befogenheter som tillerkänts en sådan nationell myndighet. Unionslagstiftaren kunde även ge SRB befogenhet att fastställa förhandsbidragen och att förvalta SRF:s finansiella medel. Artiklarna 69 och 70 i förordning nr 806/2014 utgör vidare en väsentlig del av reglerna och förfarandet för resolution av institut. Dessa bestämmelser bidrar till att undvika en situation där tillämpningen av nationell praxis som skiljer sig åt hindrar utövandet av de grundläggande friheterna eller snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. På samma sätt utgör artikel 5 i förordning nr 806/2014 en åtgärd för tillnärmning av lagstiftning vad gäller resolutioner, vilken stärker en enhetlig tillämpning av reglerna och förfarandet för resolution av institut. Under dessa omständigheter kan dessa tre bestämmelser anses utgöra bestämmelser om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar om resolution av institut inom bankunionen. Tribunalen preciserar att de befogenheter som tillerkänts SRB har ett nära samband med de områden som omfattas av förordning nr 806/2014.

Därefter, vad gäller valet att tillämpa artikel 114.1 FEUF trots att förhandsbidragen skulle ha en skatterättslig karaktär och således skulle omfattas av artikel 114.2 FEUF, bedömer tribunalen att artiklarna 69 och 70 i förordning nr 806/2014 – enligt vilka instituten är skyldiga att betala in förhandsbidrag och där förfarandet för hur dessa bidrag ska beräknas föreskrivs – inte utgör ”bestämmelser om skatter och avgifter” i den mening som avses i artikel 114.2 FEUF.

En avgift som betalas av ekonomiska aktörer inom en viss sektor är nämligen inte av skattemässig karaktär i en situation där avgiften endast används direkt för att finansiera utgifter inom denna sektor och där dessa kostnader är nödvändiga för att sektorn ska fungera, bland annat för att stabilisera den. Detta resonemang är även tillämpligt på förhandsbidrag, som följer en försäkringsteknisk logik och som betalas av ekonomiska aktörer inom en viss sektor uteslutande i syfte att finansiera kostnaderna inom denna sektor.

I förordning nr 806/2014 fastställs visserligen inte något automatiskt samband mellan inbetalning av förhandsbidrag och det berörda institutets resolution. Det är av detta skäl som förhandsbidragen inte kan anses utgöra försäkringspremier som ska periodiseras per månad och kunna återbetalas. SRF, som finansieras just genom institutens förhandsbidrag, innebär emellertid en dubbel fördel för dem. När kreditinstitut och värdepappersföretag fallerar eller sannolikt kommer att falla kan deras finansiella situation regleras inom ramen för ett resolutionsförfarande som kan inledas till deras fördel. Vidare drar alla institut nytta av sina förhandsbidrag genom den stabilitet som uppnås i det finansiella systemet, vilken säkerställs av SRF.

Härav följer att det är i ett försäkringssyfte, och inte ur ett skattemässigt perspektiv, som SRF syftar till att säkerställa stabiliteten i finanssektorn i dess helhet. Målet med denna fond är nämligen att skydda denna sektor mot en inre kris i denna sektor själv, till förmån för samtliga institut. Detta försäkringssyfte återspeglas för övrigt även vid beräkningen av förhandsbidragen, eftersom dessa inte följer av tillämpningen av en fastställd procentsats på ett underlag, utan genom fastställandet av en slutlig målnivå och därefter fastställandet av en årlig målnivå vars belopp sedan fördelas instituten emellan.

Vad gäller grunden avseende ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten för fastställandet av den årliga målnivån, vilken omfattas av tvingande rätt och godtas av tribunalen, erinrar tribunalen om att de disponibla finansiella medlen i SRF, enligt tillämplig lagstiftning vid utgången av den inledande perioden på åtta år räknat från den 1 januari 2016 (nedan kallad den inledande perioden), ska uppgå till den slutliga målnivån, vilket motsvarar minst 1 % av alla garanterade insättningar från alla institut auktoriserade i alla deltagande medlemsstater. Förhandsbidragen ska under den inledande perioden fördelas så jämnt som möjligt över tiden fram till dess att den slutliga målnivån uppnås. De bidrag som ska betalas av alla institut som auktoriserats på alla de deltagande medlemsstaternas territorier varje år får inte överstiga 12,5 % av den slutliga målnivån. När det gäller beräkning av förhandsbidrag ska SRB fastställa beloppet för dem på grundval av den årliga målnivån, med beaktande av den slutliga målnivån som ska uppnås och utifrån det genomsnittliga beloppet av garanterade insättningar under föregående år, beräknat kvartalsvis, för samtliga institut som auktoriserats på dess territorium. SRB ska härvid beräkna förhandsbidraget för varje institut på grundval av den årliga målnivån, vilken ska fastställas med hänsyn till den slutliga målnivån och i enlighet med den metod som anges i delegerad förordning 2015/63⁵.

⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/63 av den 21 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU avseende förhandsbidrag till finansieringsarrangemang för resolution (EUT L 11, 2015, s. 44).

I förevarande fall fastställde SRB beloppet för den årliga målnivån till 11 287 677 212,56 EUR för bidragsperioden år 2021. I det angripna beslutet förklarade SRB i huvudsak att den årliga målnivån skulle fastställas på grundval av en analys av de garanterade insättningarnas utveckling under tidigare år, all relevant utveckling av den ekonomiska situationen samt en analys av indikatorerna avseende fasen av konjunkturcykeln och de effekter procykliska bidrag skulle få för institutens finansiella situation. SRB ansåg att det var lämpligt att fastställa en koefficient som grundade sig på denna analys och på de finansiella medel som fanns tillgängliga i SRF (nedan kallad koefficienten). SRB tillämpade denna koefficient på en åttondel av det genomsnittliga beloppet för garanterade insättningar under år 2020 för att uppnå den årliga målnivån. SRB har därefter redogjort för det tillvägagångssätt som tillämpats för att fastställa koefficienten. Mot bakgrund av dessa överväganden fastställde SRB koefficientens värde till 1,35 %. Därefter beräknade SRB beloppet för den årliga målnivån genom att multiplicera det genomsnittliga beloppet för garanterade insättningar år 2020 med denna koefficient och genom att dividera resultatet av denna beräkning med åtta.

SRB är härvid skyldig att, i det angripna beslutet, lämna förklaringar till instituten avseende metoden för att fastställa den årliga målnivån. Dessa förklaringar måste överensstämma med de förklaringar som SRB lämnat under domstolsförfarandet och som avser den metod som faktiskt tillämpats. Så har emellertid inte skett i förevarande fall.

Av SRB:s förklaringar under förhandlingen framgick nämligen i huvudsak att den hade fastställt den årliga målnivån för bidragsperioden år 2021 genom att tillämpa en metod med fyra steg, där de två sista stegen bestod i att från den slutliga målnivån dra av de disponibla finansiella medlen i SRF för att erhålla det belopp som återstod att samla in före utgången av den inledande perioden och genom att dividera detta sistnämnda belopp med tre.

Tribunalen konstaterar emellertid att dessa sista två steg i beräkningen inte alls kommer till uttryck i den matematiska formel som anges i det angripna beslutet såsom grund för fastställandet av den årliga målnivån.

Detta konstaterande påverkas inte heller av SRB:s påstående att den i maj 2021 offentliggjorde ett faktablad som innehöll ett intervall med eventuella belopp på den slutliga målnivån eller att de finansiella medel som fanns tillgängliga i SRF offentliggjordes på dess webbplats. Oberoende av huruvida sökanden faktiskt fick kännedom om dessa belopp, kunde dessa uppgifter inte i sig göra det möjligt för sökanden att förstå att de sista två stegen i beräkningen faktiskt hade tillämpats av SRB. Dessa två steg i beräkningen nämndes nämligen inte ens i den matematiska formeln.

Liknande inkonsekvenser påverkar också det sätt på vilket koefficienten på 1,35 % fastställdes, vilken spelar en avgörande roll i den matematiska formeln. Det framgick nämligen av SRB:s förklaringar under förhandlingen att denna koefficient fastställdes för att kunna motivera resultatet av beräkningen av beloppet för den årliga målnivån, det vill säga efter det att SRB hade beräknat detta belopp med tillämpning av de fyra stegen i den metod som verkligen tillämpades. Detta tillvägagångssätt framgår emellertid inte på något sätt av det angripna beslutet.

Intervall för den uppskattade slutliga målnivån, enligt faktabladet, är dessutom oförenligt med det intervall för ökning av garanterade insättningar på mellan fyra och sju procent som anges i det angripna beslutet. SRB angav nämligen vid förhandlingen att den, vid fastställandet av den årliga målnivån, hade beaktat en ökning på fyra procent av garanterade insättningar, vilket var den minsta ökningen i det andra intervallet. SRB hade således kommit fram till en uppskattad slutlig målnivå på 75 miljarder euro, vilket utgjorde det högsta värdet i det första intervallet. Det

kan konstateras att dessa båda intervaller inte överensstämmer med varandra. Under dessa omständigheter var det inte möjligt för sökanden att förstå hur SRB hade tillämpat intervallet för ökningen av dessa insättningar i syfte att beräkna den uppskattade slutliga målnivån.

Tribunalen bedömer att den metod som faktiskt tillämpades av SRB, vad gäller fastställandet av den årliga målnivån, såsom den redogjordes för under förhandlingen, inte överensstämmer med den metod som beskrivs i det angripna beslutet. De verkliga skäl som ligger till grund för fastställande av målnivån kan således varken identifieras av instituten eller av tribunalen i det angripna beslutet. Det angripna beslutet är således bristfälligt motiverat vad gäller fastställandet av den årliga målnivån.

Med beaktande av de rättsstridigheter som det angripna beslutet är behäftat med ogiltigförklarar tribunalen detta beslut i den del det avser sökanden.

I förevarande fall slår tribunalen emellertid fast att verkningarna av det angripna beslutet, i den del det avser sökanden, ska bestå till dess att ett nytt beslut från SRB om fastställande av sökandens förhandsbidrag till SRF för år 2021 har trätt i kraft, inom en rimlig tidsfrist som inte får överstiga sex månader från den dag då förevarande dom meddelas.