



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Rapport

(i enlighet med artikel 92.4 i förordning (EU) nr 806/2014)

om eventuella ansvarsförbindelser som uppstått till följd av Gemensamma resolutionsnämndens, rådets eller kommissionens utförande av sina uppgifter enligt förordningen under budgetåret 2019

med Gemensamma resolutionsnämndens, kommissionens och rådets svar

Om rapporten:

Den gemensamma resolutionsmekanismen är EU:s system för att förvalta resolutionen av fallerande banker i deltagande medlemsstater i vilket Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) är den centrala aktören. Andra viktiga aktörer är kommissionen, rådet och nationella resolutionsmyndigheter. Gemensamma resolutionsnämnden har det övergripande ansvaret för den gemensamma resolutionsfonden (SRF), som kan användas för att stödja bankresolutioner. Revisionsrätten är skyldig att årligen rapportera om eventuella ansvarsförbindelser som uppstått.

Hittills har inget stöd begärts från den gemensamma resolutionsfonden, men ett stort antal rättsliga förfaranden pågår med anledning av en första resolution och andra beslut samt förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden. För budgetåret 2019 redovisade Gemensamma resolutionsnämnden ansvarsförbindelser med koppling till några rättsprocesser om förhandsbidrag men inga med koppling till ett resolutionsbeslut. Vi fann inga bevis som skulle kunna motsäga nämndens bedömning, men vi noterar att efterföljande domar under 2020 kan få konsekvenser för bidragen till den gemensamma resolutionsfonden.

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–IX
Inledning	01–03
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	04–12
Revisionens inriktning och omfattning	04–09
Revisionsmetod	10–12
Iakttagelser	13–73
Del I: Gemensamma resolutionsnämndens ansvarsförbindelser	13–64
Ansvarsförbindelser i samband med rättsliga förfaranden till följd av beslut om resolution eller icke resolution	16–36
Ansvarsförbindelser i samband med principen ”inte sämre villkor för borgenär”	37–40
Ansvarsförbindelser som gäller bankers bidrag till den gemensamma resolutionsfonden	41–57
Ansvarsförbindelser i samband med administrativa bidrag	58–60
Andra rättsliga förfaranden och ytterligare information	61–64
Del II: Kommissionens ansvarsförbindelser	65–70
Del III: Rådets ansvarsförbindelser	71–73
Slutsatser och rekommendationer	74–78
Bilagor	
Bilaga I – Europeiska unionens domstol och tillgängliga rättsmedel mot beslut som fattas av EU:s institutioner, organ, kontor och byråer	
Bilaga II – Uppföljning av förra årets rekommendationer	

Akronymer och förkortningar

Gemensamma resolutionsnämndens svar

Kommissionens svar

Rådets svar

Granskningsteam

Sammanfattning

I Den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM) är EU:s system för att förvalta resolutionen av banker som fallerar eller sannolikt kommer att falla i euroområdet och deltagande medlemsstater. Den viktigaste aktören är Gemensamma resolutionsnämnden (SRB), som är ett EU-organ med säte i Bryssel. Den förvaltar den gemensamma resolutionsfonden, som kan användas för att stödja bankresolutioner. Andra viktiga aktörer i resolutionsförfarandet är Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och nationella resolutionsmyndigheter.

II Vi är skyldiga att årligen rapportera om Gemensamma resolutionsnämndens, kommissionens och rådets eventuella ansvarsförbindelser som uppstår till följd av att de genomför sina resolutionsuppgifter. Ansvarsförbindelser och avsättningar avspeglar den finansiella risk som dessa organ är exponerade för. I praktiken måste en ansvarsförbindelse eller en avsättning redovisas om inte sannolikheten för ett utflöde av resurser bedöms vara ytterst liten.

III Den 15 juni 2020 pågick flera rättsliga förfaranden vid EU-domstolen och på nationell nivå mot Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen (men inte rådet) om deras resolutionsuppgifter. Det pågick 104 förfaranden vid EU-domstolen med anknytning till beslut om resolution eller icke resolution, varav sju ärenden gällde principen "inte sämre villkor för borgenär" och 23 ärenden gällde förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden. Dessutom rapporterades 2 112 förfaranden på nationell nivå till Gemensamma resolutionsnämnden. Vår revision omfattade en granskning av ett urval av dokument avseende tvister mot Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen samt uppgifter om förfaranden på nationell nivå.

IV De flesta fall på EU-nivå rör resolutionen av Banco Popular Español 2017. De sökande har yrkat att nämndens resolutionsordning och kommissionens godkännandebeslut ska ogiltigförklaras. Dessutom har några sökande gjort invändningar om rättsstridighet mot den underliggande rättsliga ramen och riktat skadeståndsanspråk mot EU. Mer än tusen rättsliga förfaranden har inletts mot resolutionen av Banco Popular Español på nationell nivå. Dessutom har totalt tre mål väckts vid EU-domstolen om ogiltigförklaring av Gemensamma resolutionsnämndens beslut om att inte sätta de två ABLV-bankerna och PNB Banka i resolution.

V Gemensamma resolutionsnämnden beslutade att inte redovisa ansvarsförbindelser i några av fallen som beskrivs i punkt IV, eftersom risken bedömdes som ytterst liten. Vi noterar att bedömningen av rättsfall är av subjektiv karaktär, eftersom den bygger på expertutlåtanden. Dessutom är det svårt att i nuläget förutsäga utgången av dessa rättsliga förfaranden, eftersom det saknas rättspraxis på området. Vi fann dock inga bevis som skulle kunna motsäga nämndens bedömning.

VI Efter resolutionen av Banco Popular Español S.A. genomförde Gemensamma resolutionsnämnden ett förfarande för eventuell kompensation till aktieägare och borgenärer som skulle ha kunnat påverkas enligt principen ”inte sämre villkor för borgenär”. I mars 2020 drog Gemensamma resolutionsnämnden slutsatsen att ingen berörd borgenär hade drabbats av sämre villkor än vad de skulle gjort vid ett nationellt insolvensförfarande och beslutade därför att inte kompensera aktieägare och borgenärer. Sju mål inleddes vid EU-domstolen mot detta beslut strax innan Gemensamma resolutionsnämndens slutliga räkenskaper godkändes. Nämnden hade därför ännu inte bedömt den tillhörande risken och redovisade således inga relaterade ansvarsförbindelser.

VII Nämnden samlar in förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden via nationella resolutionsmyndigheter. I juni 2020 pågick 23 ärenden gällande beslut om förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden. Den har redovisat ansvarsförbindelser på 186 miljoner euro som avser rättsliga förfaranden mot sina beslut om förhandsbidrag på EU-nivå och ytterligare 1 861 miljoner euro som avser rättsliga förfaranden mot beslut som delgetts på nationell nivå. Vår slutsats är att Gemensamma resolutionsnämnden gjorde rimliga ansträngningar för att bedöma risken per fall och redovisa relaterade ansvarsförbindelser. Vi noterar dock att tribunalen i en nyligen avkunnad dom, som ännu inte vunnit laga kraft, kom fram till att den rättsliga ramen för förhandsbidrag är delvis rättsstridig. Tribunalen slog därför fast att Gemensamma resolutionsnämndens beslut inte var tillräckligt motiverat. Dessutom har det genom den senaste rättspraxisen klargjorts att endast EU-domstolen kan avgöra giltigheten i Gemensamma resolutionsnämndens beslut om förhandsbidrag. Det är således mycket osannolikt att någon risk uppstår till följd av nationella förfaranden mot förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden.

VIII Kommissionen är också föremål för rättsliga förfaranden vid EU-domstolen rörande resolutionen av Banco Popular Español, både enskilt och tillsammans med Gemensamma resolutionsnämnden. Kommissionen har inte redovisat några ansvarsförbindelser, eftersom den bedömde sannolikheten för ett utflöde av resurser som ytterst liten. Vi fann inga bevis som skulle kunna motsäga kommissionens

bedömning. Rådet är inte involverat i några rättsliga tvister avseende sina resolutionsuppgifter och har därför inte redovisat några ansvarsförbindelser.

IX Vår slutsats är att Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen gjorde rimliga ansträngningar för att redovisa ansvarsförbindelser när de hade anledning att göra det. Framför allt förbättrade nämnden sin redovisning gällande rättsfall mot förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden. Vi noterar att vissa nya rättsfall inte hade bedömts av Gemensamma resolutionsnämnden, eftersom de inte väcktes förrän i maj och juni 2020. Vi rekommenderar att de nya rättsfallen och domsluten beaktas i räkenskaperna för 2020. Eftersom vi konstaterade att inte alla rättsfall togs upp i Gemensamma resolutionsnämndens räkenskaper rekommenderar vi att nämnden även beaktar tillgänglig information om nationella förfaranden mot resolutionsbeslut.

Inledning

01 Den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM) inrättades genom förordning (EU) nr 806/2014 och är den andra pelaren i EU:s bankunion. Syftet med SRM är att förvalta resolutionen av en bank som fallerar eller sannolikt kommer att falla, med målet att minimera effekterna på realekonomin och användningen av offentliga medel. Gemensamma resolutionsnämnden är den viktigaste aktören inom mekanismen och resolutionsmyndighet för alla betydande banker¹ och mindre betydande gränsöverskridande bankkoncerner som är etablerade i euroområdet och de deltagande medlemsstaterna². Nämnden blev ett självständigt EU-organ den 1 januari 2015 och har fullständiga resolutionsbefogenheter sedan den 1 januari 2016.

02 Gemensamma resolutionsnämnden och Europeiska kommissionen deltar i det förfarande som leder fram till beslutet att försätta en bank i resolution. Europeiska centralbanken (ECB) och Europeiska unionens råd kan också delta i förfarandet³. På vissa villkor kan den gemensamma resolutionsfonden (SRF, se punkt **41**) användas för att stödja resolutionen. Gemensamma resolutionsnämnden och resolutionsfonden finansieras helt av banksektorn.

03 I artikel 92.4 i SRM-förordningen anges att revisionsrätten ska utarbeta en rapport om eventuella ansvarsförbindelser (oavsett om det gäller nämnden, rådet, kommissionen eller på annat sätt) som uppstår till följd av nämndens, rådets eller kommissionens utförande av sina uppgifter enligt denna förordning. Revisionsrätten har rätt att från vart och ett av dessa organ erhålla all information som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter⁴.

¹ Med *bank* avses i denna rapport de enheter som definieras i artikel 2 i SRM-förordningen.

² En förteckning över de banker som Gemensamma resolutionsnämnden är resolutionsmyndighet för finns här: <https://srb.europa.eu/en/content/banks-within-remit-srm-and-srb>.

³ Artikel 18 i SRM-förordningen.

⁴ Artikel 92.8 i SRM-förordningen.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

Revisionens inriktning och omfattning

04 Den här granskningsrapporten gäller uteslutande ansvarsförbindelser som uppstår till följd av Gemensamma resolutionsnämndens, kommissionens och rådets utförande av sina uppgifter enligt SRM-förordningen⁵. När det gäller Gemensamma resolutionsnämnden har revisionsrätten tagit hänsyn till alla potentiella ansvarsförbindelser i den här rapporten. Rapporten avser budgetåret 2019. Utöver de ansvarsförbindelser som uppstått under 2019 ska räkenskapsföraren beakta all relevant information som erhålls fram till dess att räkenskaperna avslutas⁶. Således kan korrigeringar eller ytterligare upplysningar som behövs för att få till stånd en fullständig och rättvisande redovisning även bygga på information som erhållits under 2020. Respektive årsredovisning för 2019 lades fram

- av Gemensamma resolutionsnämnden den 15 juni 2020,
- av Europeiska kommissionen den 18 juni 2020,
- av Europeiska unionens råd den 28 maj 2020.

05 Revisionsrätten har också granskat Europeiska kommissionens och rådets⁷ samt Gemensamma resolutionsnämndens⁸ årsredovisningar för budgetåret 2019, vilket redovisas i andra rapporter.

06 Ansvarsförbindelser (eller eventalförpliktelser) måste redovisas i årsredovisningen i enlighet med EU:s redovisningsregel nr 10, som bygger på internationell redovisningsstandard för offentlig sektor (IPSAS) nr 19 om avsättningar, eventaltillgångar och eventalförpliktelser (se [ruta 1](#)). Enkelt uttryckt avspeglar

⁵ Artikel 92.4 i SRM-förordningen.

⁶ Artikel 98.4 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/715 (EUT L 122, 10.5.2019, s. 1).

⁷ Revisionsrättens årsrapporter för budgetåret 2019.

⁸ Årsrapport om EU:s byråer för budgetåret 2019, punkt 54.

ansvarsförbindelser och avsättningar den finansiella risk som enheten är exponerad för.

Ruta 1 – Definition av en ansvarsförbindelse

En ansvarsförbindelse (eller eventalförpliktelse) är

en potentiell förpliktelse som uppkommit på grund av tidigare händelser och som bara kan bekräftas utifrån eventuella framtida händelser som för närvarande är osäkra och inte helt ligger inom Europeiska unionens kontroll.

Det kan också vara en befintlig förpliktelse som härrör från händelser som redan inträffat, men som inte redovisas som skuld eller avsättning eftersom det inte är troligt att ett utflöde av resurser som motsvarar ekonomiska fördelar eller tjänstepotential kommer att krävas för att reglera förpliktelsen, eller för att förpliktelsen inte kan värderas med tillräcklig tillförlitlighet.

07 För att avgöra om en ansvarsförbindelse eller en avsättning behöver redovisas måste man bedöma sannolikheten för ett utflöde av resurser. Om ett framtida utflöde av resurser är

- säkert, ska en skuld redovisas,
- troligt, ska en avsättning redovisas,
- möjligt, ska en ansvarsförbindelse redovisas,
- ytterst osannolikt, behöver förpliktelsen inte redovisas.

08 Gemensamma resolutionsnämnden, kommissionen och rådet har ytterligare specificerat dessa sannolikheter i sina respektive redovisningsprinciper. I enlighet med marknadspraxis har Gemensamma resolutionsnämnden och rådet definierat "ytterst osannolikt" som en sannolikhet på mindre än 10 % och "möjligt" som en sannolikhet på 10–50 % (se [tabell 1](#)). Kommissionen definierar "ytterst osannolikt" som en sannolikhet på mindre än 20 % och "möjligt" som en sannolikhet på 20–50 %.

Tabell 1 – Berörda EU-organs definitioner av sannolikheter

EU-organ	Ytterst osannolikt	Möjligt	Troligt	Säkert
Gemensamma resolutionsnämnden	<10 %	≥10 % till ≤50 %	>50 % till <100 %	100 %
Kommissionen	<20 %	≥20 % till ≤50 %	>50 % till <100 %	100 %
Rådet	<10 %	≥10 % till ≤50 %	>50 % till <100 %	100 %

Källa: Gemensamma resolutionsnämndens, kommissionens och rådets redovisningsprinciper.

09 Enligt EU:s redovisningsregel nr 10 ska följande upplysningar lämnas för varje kategori av ansvarsförbindelser:

- En kortfattad beskrivning av ansvarsförbindelsens karaktär.
- En uppskattning av dess finansiella effekt.
- En indikation om osäkerheterna beträffande beloppet eller tidpunkten för eventuella utflöden.
- Sannolikheten att eventuell gottgörelse erhålls.

Revisionsmetod

10 Den 15 juni 2020 pågick rättsliga förfaranden mot Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen med anknytning till deras uppgifter enligt SRM-förordningen (se [tabell 2](#)). Det pågick inga rättsliga förfaranden mot rådet. För budgetåret 2019 redovisade Gemensamma resolutionsnämnden ansvarsförbindelser på 2 047 miljoner euro, medan kommissionen inte redovisade några ansvarsförbindelser alls. Samtliga redovisade ansvarsförbindelser rör förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden. För att granska ansvarsförbindelser gjorde vi ett urval av 21 pågående mål vid EU-domstolen och gick igenom akterna i fråga.

Tabell 2 – Rättsliga förfaranden mot Gemensamma resolutionsnämnden och/eller kommissionen med anknytning till deras uppgifter enligt SRM-förordningen (15 juni 2020)

Mål kopplade till	Vid EU-domstolen	Vid nationella domstolar eller administrativa förfaranden	Punkter i rapporten
resolutionen av BPE	104	1 455	19–31 , 67–68
besluten om att inte sätta ABLV och PNB Banca i resolution	3	ej tillämpligt	32–36
beslutet om tillämpning av principen ”inte sämre villkor för borgenär” i fallet BPE	7	ej tillämpligt	37–40
förhandsbidrag	23	657	41–57 , 70
administrativa bidrag	0	ej tillämpligt	58–60
övriga upplysningar	2	0	61–64
Totalt	139	2 112	

Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen. För mer information, se respektive avsnitt. Tabellen omfattar inte fall där endast tillgång till handlingar begärts.

11 Utöver urvalet av domstolsärenden bestod revisionsbevisen av information som inhämtats genom intervjuer med personal och granskning av bland annat dokumentation från Gemensamma resolutionsnämnden, kommissionen och rådet, skriftliga uttalanden från externa advokater och några nationella resolutionsmyndigheter samt allmänt tillgängliga uppgifter. Dessutom granskade vi dokumentation från Gemensamma resolutionsnämndens oberoende externa revisor (se [ruta 2](#)).

Ruta 2 – Gemensamma resolutionsnämndens oberoende externa revisor

Enligt artikel 104.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/715 ska en oberoende extern revisor kontrollera Gemensamma resolutionsnämndens årliga räkenskaper. Revisionsrätten ska beakta det revisionsarbete som utförts av den oberoende externa revisorn vid utarbetandet av sin särskilda årsrapport om unionsorganet i enlighet med artikel 287.1 i EUF-fördraget.

12 Baserat på våra rättigheter enligt fördraget, SRM-förordningen och budgetförordningen måste Gemensamma resolutionsnämnden, kommissionen och rådet överlämna all information och alla handlingar som vi behöver för att kunna fullgöra våra uppgifter⁹. Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen överlämnade den dokumentation vi behövde via säkra virtuella mörkrum och plattformar för fjärråtkomst.



⁹ Artikel 287.3 i EUF-fördraget, artikel 92.8 i SRM-förordningen och artikel 257.1 i budgetförordningen.

lakttagelser

Del I: Gemensamma resolutionsnämndens ansvarsförbindelser

13 Gemensamma resolutionsnämndens räkenskaper består av två delar (se [bild 1](#)). Del I återspeglar nämndens dagliga verksamhet. Den finansieras genom årliga administrativa bidrag från alla banker. Dessa bidrag används för nämndens administration och verksamhet. Del II är den gemensamma resolutionsfonden (SRF), som förvaltas av Gemensamma resolutionsnämnden. Den gemensamma resolutionsfonden finansieras av banker genom årliga förhandsbidrag till dess att den når sin målnivå (se [ruta 10](#)). Dessutom kan Gemensamma resolutionsnämnden under vissa omständigheter samla in efterhandsbidrag. Vid behov kan fondens finansiella resurser användas för att stödja en resolution med hjälp av särskilda verktyg, om ett antal villkor är uppfyllda¹⁰.

Bild 1 – Gemensamma resolutionsnämndens budget

	Del I	Del II
	VERKSAMHET	GEMENSAMMA RESOLUTIONS-FONDEN
 FINANSIERING	Administrativa bidrag	Förhandsbidrag
 UTGIFTER	SRB:s personal, kontor och drift	Resolutions-finansiering*

Källa: Revisionsrätten baserat på förordning (EU) nr 806/2014; *med vissa begränsningar.

14 I ett skriftligt uttalande om årsredovisningen för budgetåret 2019 bekräftade Gemensamma resolutionsnämndens räkenskapsförare att alla ansvarsförbindelser som avses i artikel 92.4 i SRM-förordningen hade redovisats. I sin rapport om nämndens räkenskaper för 2019 drog den oberoende externa revisorn slutsatsen att tillfredsställande säkerhet hade uppnåtts avseende ansvarsförbindelser. Dessutom lyftes de redovisade ansvarsförbindelserna fram under upplysningar av särskild betydelse.

¹⁰ Se artikel 76 i SRM-förordningen.

15 De ansvarsförbindelser som Gemensamma resolutionsnämnden har redovisat, liksom frågor som rör potentiella ansvarsförbindelser, anges i följande punkter.

Ansvarsförbindelser i samband med rättsliga förfaranden till följd av beslut om resolution eller icke resolution

16 Den 7 juni 2017 ägde den första och hittills enda resolutionen på EU-nivå rum för Banco Popular Español S.A. (nedan kallad *BPE*). Ett antal rättsliga förfaranden som avser detta första resolutionsbeslut och Gemensamma resolutionsnämndens senare beslut att inte sätta de två ABLV-bankerna och PNB Bank i resolution har inletts mot Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen (se [tabell 3](#)).

Tabell 3 – Pågående rättsliga förfaranden mot Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) och kommissionen inför EU-domstolen den 15 juni 2020

Mål kopplade till	Antal mål riktade mot både SRB och kommissionen	Antal mål riktade bara mot SRB	Antal mål riktade bara mot kommissionen	Totalt
resolutionsbeslutet om Banco Popular Español S.A.	25	78	1	104
beslutet om ABLV Bank AS och ABLV Bank Luxembourg	0	2	0	2
AS PNB Banka	0	1	0	1
TOTALT	25	81	1	107

Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från Gemensamma resolutionsnämnden. Tabellen omfattar inte mål där endast tillgång till handlingar begärts eller mål kopplade till förfarandet för tillämpning av principen "inte sämre villkor för borgenär".

17 Eftersom följande punkter gäller rättsliga förfaranden vid Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) är det viktigt att påminna om arbetsmetoderna vid EU-domstolen och tillgängliga rättsmedel mot beslut som fattas av EU:s institutioner, organ, kontor och byråer (för närmare uppgifter se [Bilaga I](#)). EU-domstolen består av två domstolar: domstolen och tribunalen. Det finns olika rättsmedel som fysiska och juridiska personer kan använda mot beslut från EU:s institutioner, organ och byråer:

- Talan om ogiltigförklaring¹¹ kan väckas inom två månader från ett rättsligt bindande beslut som antingen är riktat till eller direkt och personligen berör personen i fråga.
- Skadeståndsanspråk¹² kan lämnas inom fem år om sökanden kan visa att institutionen begått en tillräckligt allvarlig överträdelse av en rättsregel som syftar till att ge enskilda rättigheter, om sökanden faktiskt lidit skada och om det finns ett direkt orsakssamband mellan det rättsstridiga handlandet och skadan.
- Invändning om rättsstridighet¹³ avseende en lagbestämmelses lagenlighet kan endast göras accessoriskt, exempelvis inom ramen för en talan om ogiltigförklaring.

18 Enligt uppgifter fram till slutet av 2019 pågick förfaranden vid EU-domstolen i genomsnitt cirka 14,4 månader¹⁴. Den genomsnittliga handläggningstiden vid tribunalen minskade till 16,9 månader, jämfört med 20 månader året innan¹⁵. De flesta mål avseende BPE registrerades under sommaren 2017, men för de flesta pilotmålen pågår förhandlingarna fortfarande. Detta beror på målens komplexitet, nyheterna i den rättsliga ramen, antalet grunder, längden på skriftväxlingen och covid-19-pandemin sedan mars 2020 (se [ruta 3](#)).

¹¹ Artikel 263 i EUF-fördraget.

¹² Artiklarna 268 och 340 i EUF-fördraget.

¹³ Artikel 277 i EUF-fördraget.

¹⁴ Europeiska unionens domstol: årsrapport för 2019, s. 26.

¹⁵ Europeiska unionens domstol: årsrapport för 2018, s. 18.

Ruta 3 – Effekter av covid-19 på pågående förfaranden

På grund av covid-19-pandemins utbrott har både domstolen och tribunalen sedan mars 2020 tvingats ändra sina arbetsmetoder, vilket framför allt inneburit följande:

- Vissa tidsfrister för ingivande av parternas inlagor eller yttranden under den skriftliga delen av förfarandet förlängdes (till och med den 31 augusti 2020).
- Alla muntliga förhandlingar ställdes in från den 16 mars till den 25 maj 2020 för domstolen och till den 11 juni 2020 för tribunalen.

Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från EU-domstolen¹⁶.

Talan mot ett resolutionsbeslut

19 Den 7 juni 2017 antog Gemensamma resolutionsnämnden resolutionsordningen för BPE och kommissionen godkände den. BPE hade bedömts fallera eller sannolikt komma att fallera. Gemensamma resolutionsnämnden drog slutsatsen att det inte fanns några rimliga utsikter att några alternativa åtgärder från den privata sektorns sida skulle kunna förhindra BPE:s fallissemang och att resolutionen var av allmänintresse. Det ledde till nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument och försäljning av banken för 1 euro (se [ruta 4](#)).

¹⁶ Europeiska unionens domstol: Covid-19 – Upplysningar – Parter i mål vid [domstolen](#) och Rättegångsdeltagare i mål vid [tribunalen](#), 15 juli 2020.

Ruta 4 – Sammanfattning av huvudinnehållet i Gemensamma resolutionsnämndens resolutionsbeslut om Banco Popular Español S.A.

1. Nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument till ett belopp av 4 130 miljoner euro med tillämpning av artikel 21 i SRM-förordningen:
 - Aktiekapital: 2 098 miljoner euro.
 - Primärkapitaltillskottsinstrument: 1 347 miljoner euro.
 - Supplementärkapitalinstrument: 685 miljoner euro.
2. Försäljning av affärsverksamhet till Banco Santander S.A. för 1 euro med tillämpning av artikel 24 i SRM-förordningen.

Källa: Gemensamma resolutionsnämndens beslut av den 7 juni 2017 (SRB/EES/2017/08).

Anm.: Primärkapitalinstrument består vanligtvis av bland annat eget kapital och balanserade vinstmedel. Supplementärkapitalinstrument kan bestå av hybridkapitalinstrument, efterställda skulder och reserver.

20 I slutet av juni 2020 hade de sökande i 24 av 101 mål som rörde beslut om att anta en resolutionsordning begärt ersättning för påstådd skada utöver begäran om att resolutionsbeslutet skulle ogiltigförklaras. I 13 av de 101 målen gjorde sökanden enbart anspråk på ersättning för skada som den ansåg sig ha lidit. Fem av målen avvisades av tribunalen¹⁷ och två avvisades delvis¹⁸. Eftersom de flesta sökande yrkade på ogiltigförklaring väcktes talan i dessa mål inom två månader från offentliggörandet av resolutionsbeslutet.

21 Med hänsyn till antalet mål med anknytning till resolutionen av BPE, deras komplexitet och deras liknande grunder har tribunalen identifierat och valt ut sex pilotmål som går vidare till den andra omgången av skriftligt förfarande och muntlig förhandling¹⁹. Av dessa sex förfaranden är Gemensamma resolutionsnämnden den enda svaranden i två och kommissionen i ett, medan nämnden och kommissionen båda är svarande i de återstående tre. Alla andra mål har vilandeförklarats av tribunalen i avvaktan på en slutlig dom i de sex pilotmålen. Den 24 oktober 2019

¹⁷ Målen T-473/17, T-522/17, T-557/17, T-618/17 och C-731/17P.

¹⁸ Målen T-553/17 och T-555/17.

¹⁹ Gemensamma resolutionsnämndens årsrapport för 2018, avsnitt 5.4.1.

fattade tribunalen beslut om att avvisa det första pilotmålet (se [ruta 5](#))²⁰. De sökande har överklagat beslutet²¹.

Ruta 5 – Tribunalen avvisade det första pilotmålet

Tribunalen avvisade en talan som en obligationsinnehavare hade väckt om bland annat delvis ogiltigförklaring av resolutionsbeslutet för BPE med motiveringen att en ogiltigförklaring av konverteringen av vissa supplementärkapitalinstrument skulle ändra resolutionsbeslutet i sak.

Sökanden begärde dessutom ersättning för den skada som orsakats av konverteringen av ett supplementärkapitalinstrument som beordrats genom resolutionsbeslutet för BPE. I det skriftliga förfarandet angav sökanden att begäran om ersättning inte skulle betraktas som en talan som syftade till att göra Gemensamma resolutionsnämnden utomobligatoriskt skadeståndsansvarig, utan som en talan som grundade sig på artikel 266 i EUF fördraget. Enligt denna artikel ska den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa EU-domstolens dom. Enligt sökanden innefattar detta att betala ekonomisk ersättning när det inte längre är möjligt att återställa den situation som rådde före resolutionen av BPE. Men för att skadestånd ska kunna begäras med stöd av artikel 266 i EUF-fördraget måste det ifrågasatta beslutet (resolutionsbeslutet för BPE) ogiltigförklaras, vilket inte bifölls. Således avlogs även begäran om ersättning.

22 Ett beslut om resolution ska baseras på värderingen av den bank som fallerar eller sannolikt kommer att falla. Eftersom en resolution på kort tid kan bli brådskande föreskriver den rättsliga ramen att en preliminär värdering ska genomföras²². Resolutionsordningen för BPE baserades på en sådan preliminär värdering. Trots att SRM-förordningen föreskriver att en definitiv efterhandsvärdering, som ska ersätta eller komplettera den preliminära värderingen, ska genomföras så snart det är praktiskt möjligt, meddelade nämnden att den inte skulle begära en definitiv efterhandsvärdering av BPE:s substansvärde från den oberoende värderingsmannen. Några sökande har väckt talan mot detta beslut (se [ruta 6](#)).

²⁰ Tribunalens beslut av den 24 oktober 2019 i mål T-557/17.

²¹ Mål C-947/19 P, som väcktes den 23 december 2019.

²² Artikel 20.10 i SRM-förordningen.

Ruta 6 – Ingen ersättning baserad på en definitiv efterhandsvärdering

Några sökande väckte talan om ogiltigförklaring vid tribunalen mot Gemensamma resolutionsnämndens beslut. Tribunalen har redan beslutat att avvisa talan i två av målen²³ eftersom de sökande inte berördes direkt och personligen av beslutet. I besluten bekräftades dessutom att en definitiv efterhandsvärdering inte kan leda till ersättning till aktieägare och obligationsinnehavare²⁴ om det resolutionsverktyg som använts är försäljningsverktyget. Tribunalens beslut har överklagats till domstolen²⁵.

23 Vissa sökande hävdar att de har rätt till ersättning om Gemensamma resolutionsnämndens eller kommissionens beslut ogiltigförklaras. Enligt EU:s rättspraxis har emellertid talan om ogiltigförklaring och skadeståndstalan olika syften. Därför förefaller dessa ansökningar inte leda till andra ansvarsförbindelser än rättegångskostnader.

24 När det gäller de slutliga räkenskaperna för 2019 bedömde Gemensamma resolutionsnämndens rättstjänst sannolikheten för ett utflöde av ekonomiska resurser till följd av de pågående BPE-målen som ”ytterst liten”²⁶, och nämnden redovisade därför inte några ansvarsförbindelser. Nämndens rättstjänst grundade sin slutsats på sin bedömning av parternas argument samtidigt som den konstaterade att den aktuella rättsliga ramen är ny och komplex och att relevant rättspraxis saknas.

25 Vi noterar att BPE var Gemensamma resolutionsnämndens första resolutionsfall och att bedömningen av rättsfall är av subjektiv karaktär, eftersom den bygger på expertutlåtanden. Ett stort antal mål har registrerats, men det finns ännu inga domar på materiella grunder och därför ingen rättspraxis på EU-nivå. Baserat på de revisionsbevis som granskades fann revisionsrätten att några sökande har hävdat att villkoren för ett utomobligatoriskt ansvar från EU:s sida är uppfyllda. Dessutom bekräftade Gemensamma resolutionsnämndens externa juridiska rådgivare att ett utflöde av resurser är osannolikt och att risken är mindre än ”ytterst liten” med tanke på avsaknaden av relevant rättspraxis. Det är svårt att i detta skede förutsäga utgången av dessa rättsliga förfaranden på grund av det komplexa, specifika och helt

²³ Målen T-2/19 och T-599/18.

²⁴ Artikel 20.12 a i SRM-förordningen.

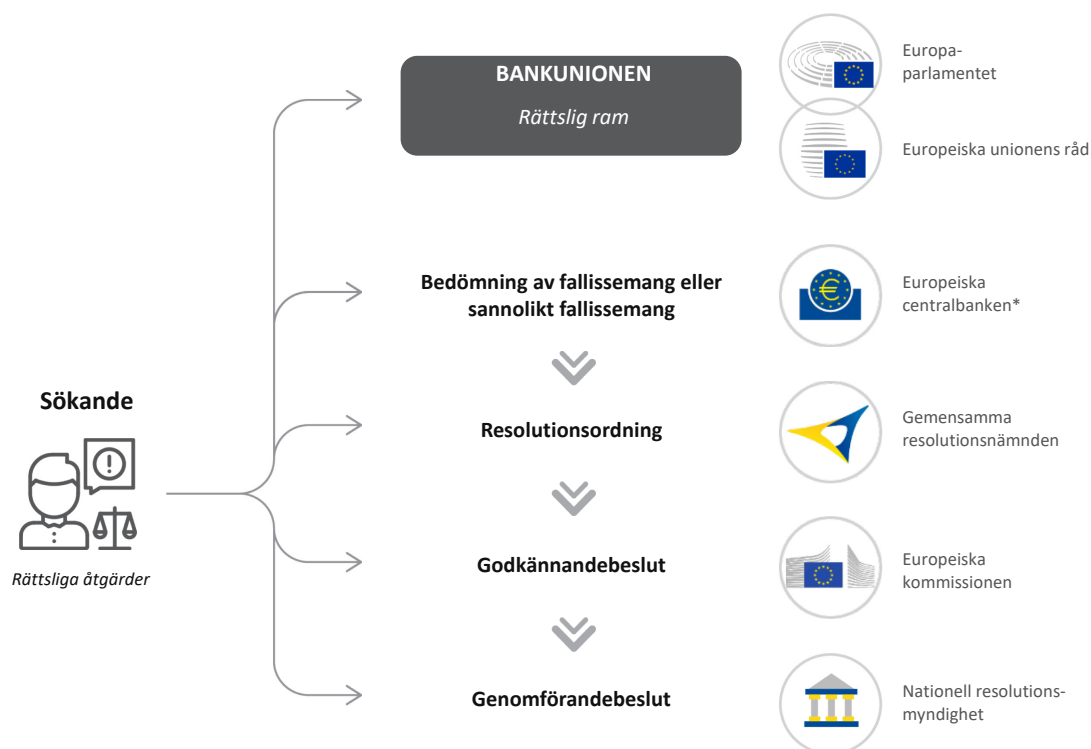
²⁵ Målen C-874/19 P och C-934/19 P.

²⁶ Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 36.

nya rättsliga system som inrättats genom den nya rättsliga ramen för resolutioner, men vid genomgång av revisionsbevisen fann vi inga bevis som skulle kunna motsäga nämndens slutsats.

26 Inom ramen för talan om ogiltigförklaring och/eller skadeståndstalan har vissa sökande även gjort invändningar om rättsstridighet (se [bild 2](#)). De hävdar att den rättsliga ram som ligger till grund för resolutionen av BPE, däribland vissa bestämmelser i SRM-förordningen, inte är förenlig med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Om EU-domstolen godtar detta kan det således komma att anses att den omtvistade bestämmelsen i den rättsliga ramen inte är tillämplig.

Bild 2 – Beslutsprocess som leder fram till en resolution och aktuella tvister



Källa: Revisionsrätten baserat på den rättsliga ramen. *ECB omfattas inte av den här revisionen. I undantagsfall kan bedömningen av om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla även göras av Gemensamma resolutionsnämnden.

27 Talan om ogiltigförklaring har även väckts mot ECB:s beslut om huruvida en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla (se [ruta 7](#)), kommissionens godkännandebeslut (se [tabell 3](#) och punkt [65](#)) och genomförandebeslutet (se punkt [29](#)) från den nationella resolutionsmyndigheten i Spanien, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Ruta 7 – Beslut om att en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla kan inte överklagas

ECB:s ansvarsförbindelser omfattas inte av denna revision (se punkt 04). Det är dock värt att nämna att tribunalen betraktar beslut om huruvida en enhet fallerar eller sannolikt kommer att falla²⁷ som ”förberedande steg i förfarandet för att göra det möjligt för [Gemensamma resolutions]nämnden att fatta beslut om resolution av bankerna i fråga och de kan således inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring”²⁸. Vidare bedömde tribunalen att ECB inte har någon ”beslutanderätt enligt de bestämmelser som reglerar antagande av en resolutionsordning”²⁹.

Besluten har överklagats till EU-domstolen³⁰.

Talan mot genomförandebeslutet om en resolutionsordning

28 Enligt bestämmelserna i artikel 87.4 i SRM-förordningen kan nämnden till följd av ett resolutionsbeslut bli tvungen att ersätta nationella resolutionsmyndigheter för skador för vilka de av nationella domstolar har förpliktats att betala. Det är därför viktigt att nämnden är medveten om de skadeståndsmål som pågår mot nationella resolutionsmyndigheter i de deltagande medlemsstaterna.

29 Alla resolutionsordningar som antagits av Gemensamma resolutionsnämnden och godkänts av kommissionen måste genomföras på nationell nivå. Därför utfärdade den spanska resolutionsmyndigheten (FROB) den 7 juni 2017 ett genomförandebeslut³¹ till följd av kommissionens godkännande av resolutionsordningen för BPE. Ett antal administrativa överklaganden, skadeståndskrav och domstolsförfaranden har väckts mot FROB:s beslut. Genomförandebeslutet grundar sig på nationell rätt och är därför föremål för nationell rättslig prövning. FROB ska lämna en månatlig rapport till

²⁷ Artikel 18.1 i förordning (EU) nr 806/2014.

²⁸ Tribunalens beslut av den 6 maj 2019 i målen T-281/18, punkt 36, och T-283/18.

²⁹ Tribunalens beslut av den 6 maj 2019 i mål T-281/18, punkt 34.

³⁰ Överklaganden ingavs den 17 juli 2019 i målen C-551/19 P och C-552/19 P.

³¹ Beslut antaget av FROB:s styrkommitté den 7 juni 2017 om Banco Popular Español S.A.: http://www.frob.es/en/Lists/Contenidos/Attachments/419/ProyectedeAcuerdoreducido_EN_v1.pdf.

Gemensamma resolutionsnämnden om genomförandet av resolutionsordningen och eventuella överklaganden och yrkanden i samband med detta³².

30 I juli 2020 hade FROB mottagit 117 administrativa överklaganden av ovannämnda genomförandebeslut och ogillat eller avvisat samtliga. FROB hade även mottagit 1 070 ansökningar om inledande av ett administrativt förfarande om statens utomobligatoriska ansvar enligt spansk nationell lagstiftning. Dessutom hade sökande väckt talan mot FROB i 262 rättsfall. De sistnämnda rättsliga förfarandena har dock vilandeförklarats av spanska *Audiencia Nacional* i avvaktan på tribunalens beslut om lagenligheten i resolutionsbeslutet. Sex beslut om vilandeförklaring har överklagats till Spaniens högsta domstol, som har ogiltigförklarat fem av överklagandena medan det sjätte drogs tillbaka av den sökande.

31 Vi noterar att de nationella förfarandena i stor utsträckning beror på resolutionsordningens giltighet och kommissionens godkännandebeslut. Man måste således utgå från att risken för Gemensamma resolutionsnämnden till stor del beror på risken avseende målen på EU-nivå. Vi konstaterade att FROB regelbundet informerade nämnden om nationella förfaranden. Nämnden begärde dock inte någon bedömning av de tillhörande riskerna till sina räkenskaper för 2019, och räkenskapsföraren fick inte del av den information som fanns för upprättandet av den slutliga årsredovisningen. I oktober 2020 begärde och erhöll Gemensamma resolutionsnämnden en bedömning av de tillhörande riskerna.

Talan mot beslut om att inte sätta en enhet i resolution

32 Utöver det första resolutionsbeslutet meddelade Gemensamma resolutionsnämnden den 24 februari 2018 att den inte avsåg att vidta några resolutionsåtgärder med avseende på ABLV Bank AS och dess dotterbolag ABLV Bank Luxembourg, eftersom en resolution inte skulle ligga i allmänintresset (se [ruta 8](#)). Nämndens beslut följde ECB:s bedömningar att bankerna ”fallerade eller sannolikt skulle komma att falla” på grund av en betydande försämring av deras likviditetssituation³³.

³² Artikel 28.1 b iii i SRM-förordningen.

³³ ECB:s bedömning av om ABLV Bank AS fallerar eller sannolikt kommer att falla som antogs av ECB den 23 februari.

Ruta 8 – Bedömning av allmänintresset

Enligt SRM-förordningen ska banker normalt avvecklas inom ramen för nationella insolvensförfaranden. Undantaget är resolution när det ligger i allmänintresset³⁴. För att ligga i allmänintresset måste resolutionen vara nödvändig för att uppnå resolutionsmålen samt vara proportionerlig. Gemensamma resolutionsnämnden gör bedömningen av allmänintresset på grundval av den rättsliga ramen och sin offentligt gjorda strategi³⁵.

33 I maj 2018 underrättades Gemensamma resolutionsnämnden om två rättsprocesser som inletts vid tribunalen mot nämndens beslut att inte vidta några resolutionsåtgärder. Ett av målen pågår fortfarande, för vilket nämnden har bedömt sannolikheten för ett utflöde av ekonomiska resurser som ”ytterst liten”³⁶ och därför inte redovisat några ansvarsförbindelser. Det andra målet, som väcktes av aktieägare i ABLV Bank AS, avvisades av tribunalen³⁷ med motiveringen att de ifrågasatta besluten från nämnden inte direkt berör sökandena i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget³⁸. Tribunalens beslut är för närvarande föremål för överklagande³⁹.

34 Den 15 augusti 2019 förklarade ECB att AS PNB Banka höll på att fallera eller sannolikt skulle komma att fallera. Gemensamma resolutionsnämnden instämde i ECB:s bedömning och drog slutsatsen att det inte fanns några tillsynsåtgärder eller åtgärder från den privata sektorn som kunde förhindra att banken fallerade. Nämnden drog emellertid också slutsatsen att resolutionsåtgärder inte låg i allmänintresset. Framför allt ansåg nämnden att AS PNB Banka inte tillhandahöll kritiska funktioner och att dess fallissemang inte förväntades få några betydande negativa konsekvenser för den finansiella stabiliteten i Lettland eller andra medlemsstater. Nämnden meddelade beslutet till Lettlands finans- och kapitalmarknadskommission⁴⁰.

³⁴ Artikel 18.5 i SRM-förordningen.

³⁵ Bedömning av allmänintresset: Gemensamma resolutionsnämndens strategi, 3 juli 2019.

³⁶ Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 37.

³⁷ Beslut av den 14 maj 2020 i mål T-282/18.

³⁸ Beslut av den 14 maj 2020 i mål T-282/18, punkt 46.

³⁹ Mål C-364/20 P.

⁴⁰ Gemensamma resolutionsnämndens årsrapport för 2019, avsnitt 3.1.

35 Nämndens beslut att inte anta en resolutionsordning för PNB Banka har överklagats av banken och några av dess aktieägare i ett pågående förenat mål vid tribunalen. Tribunalen har vilandeförklarat målet i avvaktan på domstolens avgörande i ABLV-målet. Nämnden har bedömt sannolikheten för ett utflöde av ekonomiska resurser till följd av ABLV-målet som ”ytterst liten” och därför inte redovisat några ansvarsförbindelser⁴¹.

36 Vi anser inte att det krävs några ansvarsförbindelser i ovanstående fall. Dessutom har de sökande i nuläget endast begärt att tribunalen ska ogiltigförklara Gemensamma resolutionsnämndens beslut.

Ansvarsförbindelser i samband med principen ”inte sämre villkor för borgenär”

37 För att skydda den grundläggande rätten till egendom⁴² anges i SRM-förordningen att ingen borgenär ska åsamkas större förluster genom resolutionen än vid normala insolvensförfaranden. Enligt principen ”inte sämre villkor för borgenär”⁴³ ska borgenärer som skulle ha behandlats bättre under normala insolvensförfaranden få ersättning från resolutionsfonden⁴⁴. För att bedöma behandlingen av borgenärer och aktieägare måste en värdering av skillnader i behandling genomföras (se [ruta 9](#)).

⁴¹ Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 37.

⁴² Artikel 17.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁴³ Artikel 15.1 g i SRM-förordningen.

⁴⁴ Artiklarna 20.16 och 76.1 e i SRM-förordningen.

Ruta 9 – Värdering av skillnader i behandling

En värdering av skillnader i behandling i samband med resolution genomförs av en oberoende värderingsman efter en resolution för att fastställa huruvida aktieägare och borgenärer som berörs av en vidtagen resolutionsåtgärd har rätt till ersättning för sådana skillnader. Denna värdering benämns ofta värdering 3. Vid värderingen av skillnader i behandling görs ett antagande om att banken i stället för en resolution skulle ha varit föremål för normala insolvensförfaranden enligt nationell lagstiftning med början vid tidpunkten för resolutionen. Därefter jämförs hur borgenärer och aktieägare skulle ha påverkats i ett sådant scenario jämfört med resolutionen.

Källa: Revisionsrättens analys av SRM-förordningen.

38 Den 13 juni 2018 meddelade Gemensamma resolutionsnämnden att den hade mottagit rapporten från den oberoende värderingsmannen, Deloitte, om värderingen av skillnader i behandling i samband med resolutionen av BPE. På grundval av värderingens utfall och den preliminära slutsatsen att ingen borgenär skulle ha behandlats bättre genom ett nationellt insolvensförfarande offentliggjorde Gemensamma resolutionsnämnden den 6 augusti 2018 ett tillkännagivande om sitt preliminära beslut att inte betala ut ersättning till de aktieägare och borgenärer som påverkats av BPE:s resolution⁴⁵. Nämnden uppskattar deras antal till omkring 300 000⁴⁶.

39 Därefter inledde Gemensamma resolutionsnämnden ett förfarande för att låta berörda borgenärer och aktieägare utöva rätten att yttra sig⁴⁷ (se [bild 3](#)). Det innebar att registrerade parter eller deras företrädare under perioden 6–26 november 2018 fick inkomma med skriftliga synpunkter på det preliminära beslutet att inte bevilja dem ersättning och skälen till det. Under denna process mottog nämnden 2 856 inlagor från berörda borgenärer och aktieägare. I mars 2020 offentliggjorde nämnden sitt

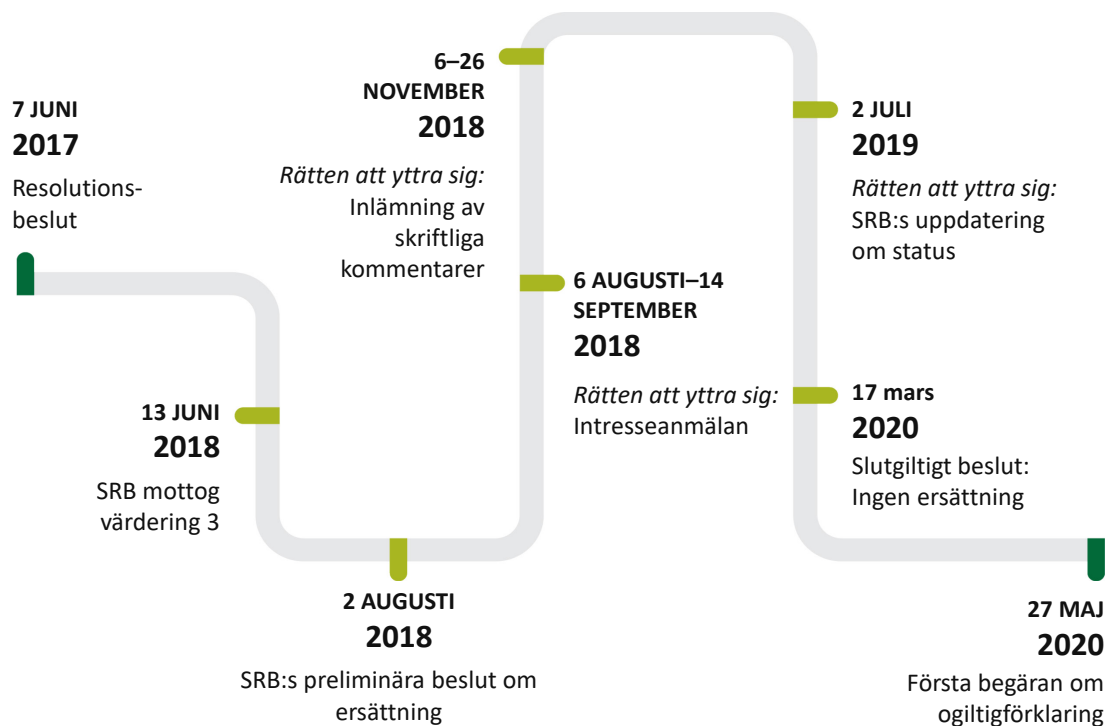
⁴⁵ Meddelande med anledning av Gemensamma resolutionsnämndens tillkännagivande av den 2 augusti 2018 av sitt preliminära beslut om huruvida aktieägare och borgenärer ska beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som vidtagits mot Banco Popular Español S.A. och om inledandet av ett förfarande för att låta de berörda utöva rätten att yttra sig (SRB/EES/2018/132).

⁴⁶ Gemensamma resolutionsnämndens årsrapport för 2018, fotnot 16, s. 32.

⁴⁷ Baserat på artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

slutgiltiga beslut⁴⁸ och meddelade att ingen ersättning skulle betalas till aktieägare och borgenärer i BPE eftersom insolvens skulle ha varit mer kostsamt än resolution⁴⁹.

Bild 3 – Tidslinje för förfarandet för tillämpning av principen ”inte sämre villkor för borgenär” med avseende på Banco Popular Español S.A.



Källa: Revisionsrätten.

40 Ett antal aktieägare och borgenärer har beslutat att väcka talan om ogiltigförklaring av nämndens slutgiltiga beslut vid tribunalen. De lämnade in sju ansökningar fram till juli 2020⁵⁰. Förutom ogiltigförklaring har en av de sökande även yrkat skadestånd. Om tribunalen ogiltigförklarar nämndens beslut om huruvida BPE:s aktieägare och borgenärer ska beviljas ersättning skulle detta inte automatiskt leda till ett utflöde av resurser eftersom det skulle krävas ett nytt beslut från nämnden. Nämnden har i sina räkenskaper för 2019 inte redovisat några ansvarsförbindelser till följd av principen ”inte sämre villkor för borgenär” med motiveringen att den fortfarande höll på att bedöma de mål som väckts först nyligen, varav det första anmäldes till nämnden den 27 maj 2020.

⁴⁸ Gemensamma resolutionsnämndens beslut av den 17 mars 2020 om huruvida aktieägare och borgenärer ska beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som vidtagits mot Banco Popular Español S.A.

⁴⁹ Gemensamma resolutionsnämndens årsrapport för 2019, s. 32.

⁵⁰ Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 36.

Ansvarsförbindelser som gäller bankers bidrag till den gemensamma resolutionsfonden

41 Banker i euroområdet är enligt lag skyldiga att bidra till den gemensamma resolutionsfonden (se [ruta 10](#)).

Ruta 10 – Den gemensamma resolutionsfonden (SRF)

Målnivån för den gemensamma resolutionsfonden är minst 1 % av det totala insättningsbelopp som garanteras i bankunionen i slutet av 2023. Med hänsyn till den nuvarande årliga ökningen av garanterade insättningar skulle detta belopp uppgå till cirka 70 miljarder euro. Under 2020 har årliga bidrag samlats in från 3 066 banker till ett belopp på 9,2 miljarder euro. I juli 2020 hade totalt cirka 42 miljarder euro samlats in.



Anm.: Alla banker bidrog inte under 2015. Skillnaden justeras varje år fram till 2023.

För fullständighetens skull bör det nämnas att den föreslagna reformen av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen omfattar en säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden, som ska tillhandahålla en kreditlina som är lika stor som den gemensamma resolutionsfonden⁵¹.

Källa: Gemensamma resolutionsnämnden.

Förfarande för insamling av förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden

42 Sedan 2016 ansvarar Gemensamma resolutionsnämnden för att beräkna bidragen⁵², i nära samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna. Bidraget per bank beräknas på grundval av ett schablonmässigt bidrag för små banker och ett riskjusterat bidrag för större banker⁵³. Bankerna förser Gemensamma resolutionsnämnden med de uppgifter som behövs för beräkningen via de nationella resolutionsmyndigheterna. Därefter förser Gemensamma resolutionsnämnden alla nationella resolutionsmyndigheter med ett standardformulär som innehåller all tillhörande information för varje bank inom myndighetens ansvar, inbegripet det belopp i förhandsbidrag som ska betalas, detaljerade uppgifter om beräkningen och bankens indata. På grundval av nämndens beräkning samlar de nationella resolutionsmyndigheterna in bidragen och överför beloppen till den gemensamma resolutionsfonden⁵⁴ som förvaltas av Gemensamma resolutionsnämnden (se [bild 4](#)). Ett antal formella formföreskrifter måste uppfyllas under beräknings- och underrättelseförfarandet.

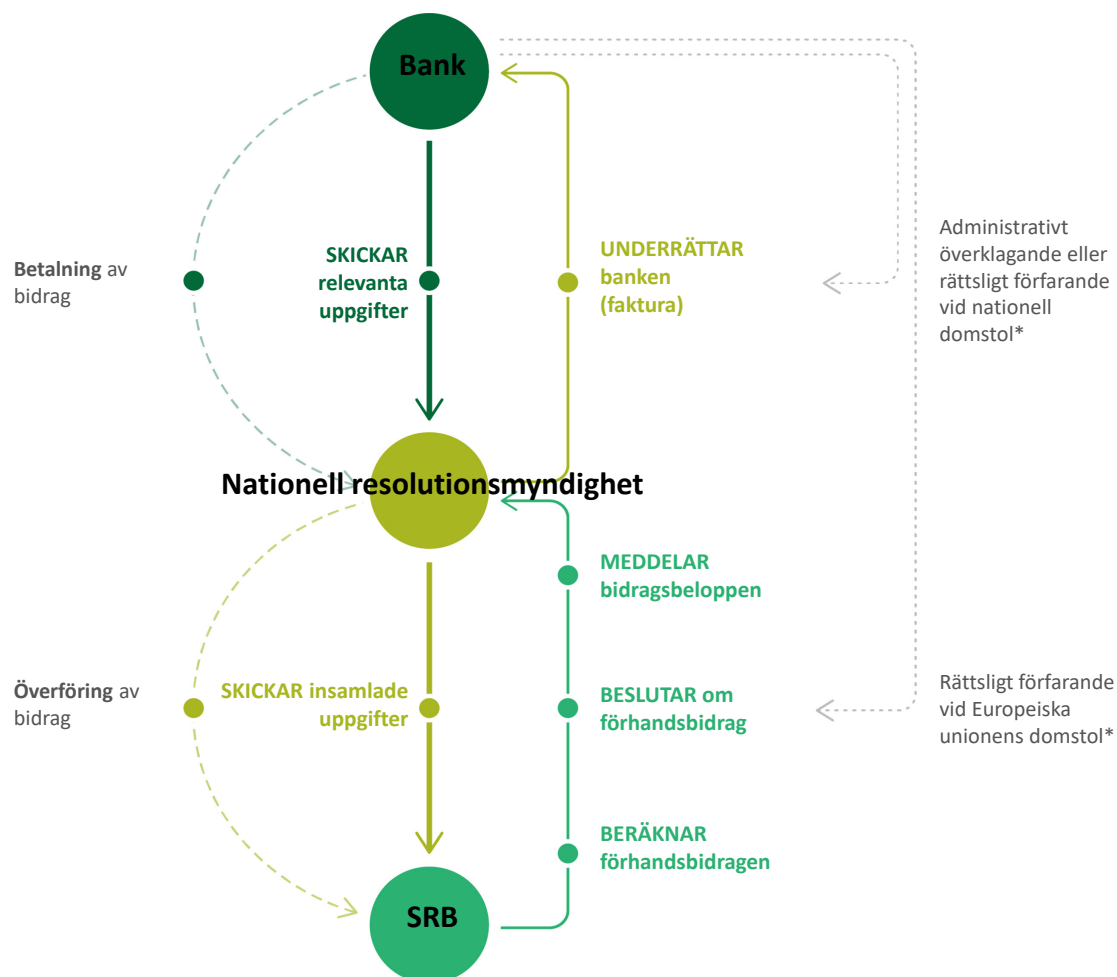
⁵¹ Europeiska stabilitetsmekanismen: *Draft guideline on the backstop facility to the SRB for the SRF* vilken bygger på utkastet till reviderad text i fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen enligt beslut i Eurogruppen den 14 juni 2019.

⁵² Artikel 4 i rådets genomförandeförordning (EU) 2015/81.

⁵³ Artikel 4.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/63.

⁵⁴ Rådets avtal om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden av den 14 maj 2014.

Bild 4 – Förfarandet för insamling av förhandsbidrag, inbegripet rättsmedel



Källa: Revisionsrätten baserat på den rättsliga ramen; *se punkt 45 och ruta 11.

Twister som gäller förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden

43 Ett antal banker i sammanlagt tre medlemsstater⁵⁵ har inlett administrativa eller rättsliga förfaranden mot besluten om sina förhandsbidrag (se **bild 4**). De flesta bankerna inledde dessa förfaranden mot den berörda nationella resolutionsmyndighetens tillkännagivande⁵⁶. Till följd av detta pågick 657 administrativa eller rättsliga förfaranden mot förhandsbidrag på nationell nivå per den 31 maj 2020. Det är 32 ärenden fler än i juni 2019.

⁵⁵ Österrike, Tyskland och Italien.

⁵⁶ Beroende på den rättsliga ramen i de deltagande medlemsstaterna underrättar de nationella resolutionsmyndigheterna bankerna genom en förvaltningshandling, ett beslut eller ett tillkännagivande.

44 Men eftersom bidragen beräknas och beslutas av Gemensamma resolutionsnämnden har sökande även väckt talan vid Europeiska unionens domstol mot nämndens beslut om förhandsbidrag för åren 2016–2019 (se [bild 4](#)). Den 15 juni 2020 pågick 23 förfaranden (2019: 16 förfaranden). 22 mål pågick vid tribunalen, medan ett mål var ett överklagande av tribunalens dom som väntade på avgörande i domstolen. Vid tidpunkten för undertecknandet av nämndens slutliga räkenskaper för 2019 hade inga ansökningar om ogiltigförklaring lämnats in mot nämndens beslut om förhandsbidrag för 2020. Men under perioden 29 juni–1 september 2020 lämnades 19 ansökningar in mot förhandsbidragen för 2020⁵⁷. Dessa mål kommer således att behöva tas med i räkenskaperna för 2020.

45 Det delade ansvaret för beräkningen och insamlingen av förhandsbidrag väckte flera frågor om den tillhörande rättsliga prövning som vi beskrev i förra årets rapport⁵⁸. I december 2019 kom domstolen med klargöranden om tolkningen av respektive EU-lagstiftning i sitt förhandsavgörande (se [ruta 11](#))⁵⁹. Den fastställde att endast EU-domstolen kan granska lagenligheten av nämndens beslut om förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden, vilket innebär att dessa beslut inte kan ogiltigförklaras av nationella domstolar. Därför är det mycket osannolikt att nationella domstolsärenden där Gemensamma resolutionsnämndens beräkning av förhandsbidrag eller andra relaterade frågor ifrågasätts framöver kommer att leda till ett utflöde av ekonomiska resurser för nämnden.

Ruta 11 – Allmänna konsekvenser av domstolens förhandsavgörande av den 3 december 2019 om beslut om förhandsbidrag

Domstolen bekräftade att Gemensamma resolutionsnämnden är ensamt ansvarig för att beräkna förhandsbidragen till den gemensamma resolutionsfonden och att de nationella resolutionsmyndigheterna endast tillhandahåller operativt stöd till nämnden. Följaktligen är det endast EU-domstolen som kan granska lagenligheten av nämndens beslut om förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden. De nationella domstolarna kan således inte ogiltigförklara dessa beslut. Vidare ansåg domstolen att EU-domstolen också har ensam behörighet att vid lagenlighetsprövningen av ett beslut om förhandsbidrag som fattats av nämnden

⁵⁷ Mål T-394/20, som väcktes den 29 juni 2020, var det första målet mot Gemensamma resolutionsnämndens beslut om förhandsbidrag för 2020.

⁵⁸ *Rapport om eventuella ansvarsförbindelser som uppstått till följd av Gemensamma resolutionsnämndens, rådets eller kommissionens utförande av sina uppgifter enligt förordningen under budgetåret 2018*, punkt 42.

⁵⁹ Domstolens dom av den 3 december 2019 i mål C-414/18.

bedöma huruvida rättsakter som antagits av en nationell resolutionsmyndighet, för att förbereda ett sådant beslut, är behäftade med oegentligheter som skulle kunna inverka på nämndens beslut.

På grundval av domstolens överväganden förefaller det som om rättsliga tvister vid enbart nationella domstolar om en prövning av beräkningen av förhandsbidragen till den gemensamma resolutionsfonden eller en lagenlighetsprövning av de nationella resolutionsmyndigheternas förberedande akter som föregår nämndens beslut om förhandsbidrag eller som rör dess anmälan och insamling av bidrag i princip inte kommer att leda till ett utflöde av resurser.

Källa: Revisionsrätten baserat på domstolens dom av den 3 december 2019 i mål C-414/18.

Ansvarsförbindelser som härrör från mål gällande förhandsbidrag på EU-nivå

46 Huruvida ett domstolsförfarande måste redovisas som en ansvarsförbindelse beror på om det är sannolikt att det leder till ett utflöde av ekonomiska resurser (se punkterna **07–08**). Ett utflöde av ekonomiska resurser kan ske i form av ett kassautflöde eller en minskning av framtida bidragsbetalningar. I sin slutliga årsredovisning för 2019 redovisade nämnden ansvarsförbindelser på 186 miljoner euro (2018: 50 miljoner euro) kopplade till nio (2018: sju) pågående mål vid tribunalen⁶⁰. I de nio målen har de klagande yrkat att Gemensamma resolutionsnämndens beslut om förhandsbidrag för bidragscyklerna 2017 och 2018 ska ogiltigförklaras. I detta avsnitt behandlas därför dessa mål först, före dem som rör bidragscyklerna 2016 och 2019.

47 Bedömningen att de nio målen ska redovisas som ansvarsförbindelser hänger nära samman med en dom från tribunalen i november 2019 (se **ruta 12**). I domen klargjorde tribunalen ett antal aspekter rörande rättsmedel mot Gemensamma resolutionsnämndens beräkning av förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden i allmänhet. Framför allt bekräftade den att bankerna kan överklaga nämndens beslut om förhandsbidrag direkt till tribunalen, även om beslutet inte är riktat till dem. Vidare identifierade tribunalen vissa brister i fråga om väsentliga förföreskrifter i beslutsprocessen 2016, då nämnden befann sig i inledningsfasen.

⁶⁰ Gemensamma resolutionsnämndens årsredovisning 2019, s. 35.

Ruta 12 – Allmänna konsekvenser av tribunalens domar av den 28 november 2019 om Gemensamma resolutionsnämndens beslut om förhandsbidrag för 2016

- Nämndens beslut om förhandsbidrag är inte en förberedande akt utan en slutakt som kan bli föremål för rättslig prövning vid EU-domstolen.
- Nämndens beslut riktar sig till de nationella resolutionsmyndigheterna, eftersom de ansvarar för att samla in de finansiella bidragen från kreditinstituten.
- Bankerna berörs direkt och personligen av nämndens beslut om förhandsbidrag eftersom var och en av dem nämns vid namn i beslutet, som även fastställer deras enskilda bidrag.
- De nationella resolutionsmyndigheterna har inget utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller storleken på de enskilda bidrag som anges i beslutet. De kan inte ändra beloppen och är skyldiga att samla in dem från de berörda institutionerna.

Källa: Revisionsrätten på grundval av tribunalens domar i mål T-365/16, de förenade målen T-377/16, T-645/16 och T-809/16 samt mål T-323/16.

48 Gemensamma resolutionsnämnden hävdar att förfarandebriter som tribunalen identifierade avseende vissa delar av beslutsprocessen 2016, då nämnden befann sig i inledningsfasen, har åtgärdats sedan dess. Ändå uppgav nämnden att det finns en kvarstående risk att tribunalen i de nio ovannämnda målen finner andra förfarandebriter i samband med besluten om förhandsbidrag för 2017 och 2018. Eftersom några sökande har gjort invändningar om rättsstridighet, påpekade nämnden vidare att det finns en risk för att tribunalen kan uttala sig om giltigheten av den rättsliga ramen för beräkning av förhandsbidrag. I september 2020 ogiltigförklarade tribunalen mycket riktigt nämndens beslut om förhandsbidrag för tre banker på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och förklarade att den beräkningsmetod som beskrivs i delegerad förordning (EU) 2015/63 var delvis rättsstridig (se [ruta 13](#))⁶¹.

⁶¹ Domar av den 23 september 2020 i målen T-411/17, T-414/17 och T-420/17.

Ruta 13 – Allmänna konsekvenser av tribunalens domar av den 23 september 2020 om Gemensamma resolutionsnämndens beslut om förhandsbidrag för 2017

Tribunalen ogiltigförklarade nämndens beslut om förhandsbidrag för 2017 på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter i form av avsaknad av bestyrkande och otillräcklig motivering med avseende på de tre banker som begärde att beslutet skulle ogiltigförklaras. Tribunalen ansåg att den motivering som nämnden lämnat inte gav de sökande möjlighet att kontrollera huruvida deras bidrag hade beräknats på ett korrekt sätt eller att avgöra om de borde invända mot beloppet vid tribunalen. Tribunalen framhöll att beräkningen av de sökandes bidrag i sig är icke-transparent, eftersom den är baserad på uppgifter från de (cirka) 3 500 andra bankerna.

Revisionsrätten konstaterade i sina rapporter om nämndens årsredovisning för 2017, 2018 och 2019 att "[a]v sekretesskäl kan SRB inte lämna ut de uppgifter från kreditinstituten som använts för beräkningen av bidragen till fonden, vilket minskar insynen"⁶².

I ett fall gjorde sökanden en invändning om rättsstridighet. Tribunalen kom fram till att nämndens åsidosättande av motiveringsskyldigheten, vad gäller den del av beräkningen av förhandsbidraget som avser justering utifrån riskprofilen, berodde på den metod som anges i delegerad förordning (EU) 2015/63, vilken tribunalen ansåg vara delvis rättsstridig. Följaktligen ansåg tribunalen att det krävs en ändring av delegerad förordning (EU) 2015/63 för att nämnden ska kunna anta ett nytt beslut som inte påverkas av otillräcklig motivering. I detta fall beslutade därför tribunalen att verkningarna av Gemensamma resolutionsnämndens ogiltigförklarade beslut avseende sökanden skulle bestå under sex månader från och med den dag då domen vinner laga kraft.

Nämnden eller kommissionen kan överklaga dessa beslut inom två månader. Om överklagan avslås är risken stor att de förlorar andra pågående ärenden mot beslut om förhandsbidrag på grund av liknande åsidosättanden av väsentliga formföreskrifter. Dessutom skulle kommissionen behöva anpassa den nuvarande metoden, och Gemensamma resolutionsnämnden skulle behöva anta ett nytt beslut om förhandsbidrag för 2017 för de tre sökande baserat på den anpassade metoden. Den nya beräkningen kan leda till en begäran om återbetalning eller ersättning om den innebär att det bidragsbelopp som en bank ska betala blir lägre än det faktiska belopp som banken betalade för 2017.

Källa: Revisionsrätten baserat på tribunalens domar av den 23 september 2020 i mål T-411/17, T-414/17 och T-420/17.

⁶² Årsrapport om EU:s byråer för budgetåret 2017, punkt 2.7.

49 De ekonomiska konsekvenserna av en ogiltigförklaring avgörs delvis av de grunder på vilka ett ärende ogiltigförklaras. Eftersom tribunalen ogiltigförklarade nämndens beslut om förhandsbidrag för 2016 för tre banker endast av förfarandemässiga skäl förblev beräkningen giltig, och nämnden fattade ett nytt beslut om förhandsbidrag för 2016 enligt ett reviderat förfarande. Nämndens externa advokater bekräftade vidare att tribunalens dom avseende besluten om förhandsbidrag för 2016 endast gäller de tre berörda bankerna och att de övriga bidragsbesluten för 2016 fortfarande gäller gentemot alla andra banker. Ogiltigförklaringen ledde således till ett rättsligt anspråk från sökandena mot Gemensamma resolutionsnämnden, men detta var endast av tillfällig karaktär eftersom det uppvägdes av nämndens nya beslut. Följaktligen skedde inget faktiskt utflöde av resurser. Nämnden redovisade ändå en avsättning eftersom den kommer att behöva ersätta de sökande i de tre fallen för deras rättegångskostnader⁶³. Den sammanlagda avsättningen på 686 400 euro inkluderar även beräknade rättegångskostnader i samband med de nio ovannämnda fallen för bidragscyklerna 2017 och 2018, vilka bedömdes som ansvarsförbindelser (se punkt 45).

50 I maj, juni och augusti 2020 ingav de tre bankerna ansökningar vid tribunalen om ogiltigförklaring av nämndens nya beslut om förhandsbidrag för 2016. Gemensamma resolutionsnämnden uppgav att den vid tidpunkten för vår revision ännu inte kunde bedöma risken för ett utflöde av resurser i dessa fall och att den därför inte redovisade ansvarsförbindelser. Tribunalen har vilandeförklarat förhandlingarna i två av målen i avvaktan på tribunalens avgörande i flera liknande pågående mål gällande förhandsbidrag⁶⁴.

51 Vid tidpunkten för godkännandet av de slutliga räkenskaperna (se punkt 04) bedömde Gemensamma resolutionsnämnden risken för att dess beslut om förhandsbidrag för 2019 skulle ogiltigförklaras som ytterst liten eftersom den, med beaktande av befintliga domar, hade förbättrat sina förfaranden jämfört med tidigare år. Mot bakgrund av tribunalens nyligen meddelade domar (se [ruta 13](#)) och det faktum att samma beräkningsmetod användes mellan 2016 och 2020 ändrades dock riskfaktorerna för alla pågående mål vid EU-domstolen.

⁶³ Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 30.

⁶⁴ Tribunalen har vilandeförklarat mål T-336/20 till dess att domarna i målen T-411/17, T-414/17 och T-420/17 vunnit laga kraft. Mål T-339/20 har vilandeförklarats i avvaktan på dom i målen T-420/17, T-413/18 och T-481/19.

52 Sammanfattningsvis fann vi inga bevis som motsäger nämndens slutsatser utifrån den information som fanns tillgänglig vid tidpunkten för avslutandet av räkenskaperna i mitten av juni 2020. Men på grund av tribunalens nyligen meddelade domar (se [ruta 13](#)) ändrades riskfaktorerna avseende pågående mål mot nämndens beslut om förhandsbidrag. Nämnden måste därför ta hänsyn till denna utveckling.

Ansvarsförbindelser som härrör från nationella mål gällande förhandsbidrag

53 För att få tillräcklig kunskap om sina finansiella risker inrättade Gemensamma resolutionsnämnden ett förfarande för att övervaka ansvarsförbindelser som härrör från nationella domstolsärenden som en del av sitt interna kontrollsystem. Nämnden ber de nationella resolutionsmyndigheterna om en detaljerad förteckning över pågående förfaranden mot förhandsbidrag där även de sökande och belopp anges. Dessutom ombeds de nationella resolutionsmyndigheterna lämna en skriftlig försäkran om den lämnade informationen och bedöma sannolikheten för att talan mot förhandsbidragen vinner bifall. Informationen lämnas till Gemensamma resolutionsnämndens räkenskapsförare.

54 På grundval av information från nationella resolutionsmyndigheter har administrativa och rättsliga förfaranden inletts mot bidragsbeslut som fattats av tre nationella resolutionsmyndigheter. Två nationella resolutionsmyndigheter ansåg att det för närvarande inte går att bedöma sannolikheten för ett utflöde av ekonomiska resurser för vissa av de pågående administrativa och rättsliga förfarandena vid nationella domstolar eftersom ärendena är så nya och komplexa. År 2019 rekommenderade revisionsrätten, till följd av utvecklingen av rättspraxis, att ansvarsförbindelser ska redovisas för alla anspråk som inte kan klassificeras som ”ytterst små”⁶⁵. Nämnden följde denna rekommendation och redovisade det totala omtvistade beloppet i samband med dessa överklaganden och rättsfall, motsvarande 1 861 miljoner euro, som en ansvarsförbindelse⁶⁶.

55 Detta system inrättades på grundval av Gemensamma resolutionsnämndens antagande att nationella rättsfall mot förhandsbidrag skulle kunna leda till ett utflöde av resurser. Fortsättningsvis kommer nämnden i sin finansiella rapportering att behöva ta hänsyn till domstolens förhandsavgörande om beslut om förhandsbidrag för nationella förfaranden (se punkt [45](#) och [ruta 11](#)). Eftersom endast EU-domstolen kan

⁶⁵ *Rapport om eventuella ansvarsförbindelser som uppstått till följd av Gemensamma resolutionsnämndens, rådets eller kommissionens utförande av sina uppgifter enligt förordningen under budgetåret 2018, rekommendation 2.*

⁶⁶ Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 35.

avgöra lagenligheten av nämndens beräkningar av förhandsbidrag och liknande ärenden har de nationella domstolarna inte behörighet att ogiltigförklara dessa beslut. Därför är det mycket osannolikt att det kommer att ske ett utflöde av ekonomiska resurser till följd av nationella mål mot förhandsbidrag. Således ska ansvarsförbindelser inte behöva redovisas i samband med sådana mål. Nämnden bör dock fortsätta att övervaka och granska nationella mål som rör förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden (se punkterna 56–57 nedan), åtminstone under en viss tid, med tanke på att de nationella domstolarna kan begära förhandsavgöranden.

Ytterligare upplysningar om förhandsbidrag som överklagats på EU-nivå och nationell nivå

56 Utöver att redovisa ansvarsförbindelser i samband med förhandsbidrag har Gemensamma resolutionsnämnden, för ökad öppenhet, redovisat de totala beloppen för de förhandsbidrag som är föremål för administrativa eller rättsliga förfaranden. Den 31 december 2019 uppgick dessa belopp till cirka 4,9 miljarder euro, varav 2,5 miljarder euro avsåg nationella mål och 2,4 miljarder euro avsåg ärenden vid tribunalen⁶⁷. Sedan dess har flera ytterligare ärenden om och överklaganden av beslut om förhandsbidrag väckts på nationell nivå (se [tabell 4](#)). Dessa upplysningar ger värdefull bakgrundsinformation till berörda parter.

Tabell 4 – Utvecklingen av belopp som bestridits på nationell nivå avseende förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden

Bidrag som hänför sig till år	Antal mål maj 2020	Belopp som bestridits maj 2020 (miljoner euro)	Antal mål maj 2019	Belopp som bestridits maj 2019 (miljoner euro)
2020	31	669	ej tillämpligt	ej tillämpligt
2019	136	662	135	646
2018	114	587	114	587
2017	132	578	131	559
2016	240	563	240	563
2015	4	84	5	84
TOTALT	657	3 143	625	2 439

Källa: Revisionsrätten baserat på uppgifter från Gemensamma resolutionsnämnden. Beloppen har avrundats till närmaste miljontal.

⁶⁷ Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 36.

57 Såsom anges i Gemensamma resolutionsnämndens räkenskaper har talan väckts vid både nationella domstolar och EU-domstolen för 315 miljoner euro av det belopp som bestridits. Om de sökande vinner kommer hela eller delar av beloppet i fråga endast att återbetalas en gång, i tillämpliga fall.

Ansvarsförbindelser i samband med administrativa bidrag

58 Varje år samlar resolutionsnämnden in administrativa bidrag för att täcka sina driftskostnader (se [bild 1](#)). Alla banker som omfattas av SRM-förordningen i de 19 deltagande medlemsstaterna måste bidra till Gemensamma resolutionsnämndens administrativa utgifter. I januari 2018 trädde det slutliga systemet för bidrag till nämndens administrativa utgifter i kraft, vilket innebar att ett permanent system för administrativa bidrag skapades⁶⁸. Till skillnad från förhandsbidrag till resolutionsfonden samlas administrativa bidrag inte in via de nationella resolutionsmyndigheterna utan direkt av nämnden. De samlas in per bankgrupp, medan förhandsbidrag samlas in per enskild enhet. Det gör att antalet banker blir olika inom de respektive tillämpningsområdena.

59 I februari 2020 beräknade Gemensamma resolutionsnämnden de årliga administrativa bidragen för budgetåret 2020 på grundval av uppgifter som ECB samlat in under föregående budgetår. På grundval av dessa beräkningar lämnade den bidragsmeddelanden till bankerna. Omkring 2 370 banker fick besked om sina administrativa bidrag för 2020 (se tabell 5). Beloppet som skulle samlas in till den 26 mars 2020 uppgick till 69,1 miljoner euro. Sista datum för inbetalning var den 26 mars 2020. Betydande institut betalade cirka 95 % av dessa bidrag. Enheter med mindre omfattande balansräkningar gynnades av att delar av deras avgifter minskade⁶⁹. Det totala beloppet som samlades in var lägre än 2019, eftersom Gemensamma resolutionsnämnden hade ackumulerat ett budgetöverskott på 50,4 miljoner euro under 2018. Vid behov kommer bidragen för 2020 att räknas om på grundval av uppgifter om förändringar av institutens omfattning eller status under nästa beräkningscykel.

⁶⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/2361.

⁶⁹ De administrativa bidragen består av ett minimibidrag och en rörlig bidragsdel. Nämnden halverade minimibidraget för betydande institut och gränsöverskridande banker med totala tillgångar på högst 10 miljarder euro och mindre betydande institut med totala tillgångar på högst 1 miljard euro.

Tabell 5 – Administrativa bidrag som fakturerats av Gemensamma resolutionsnämnden

	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Antal meddelade banker	2 370	2 660	2 729*	2 819*	2 963*	3 060*
Totalbelopp som ska samlas in (miljoner euro)	69,1	88,8	91,4	83,0	56,7	21,8

Källa: Gemensamma resolutionsnämnden. Beloppen har avrundats till närmaste miljontal. *För 2015–2018 återspeglar antalet banker ett årligt genomsnitt eftersom bidragen för dessa år räknades om 2018 när det slutliga systemet trädde i kraft. I beräkningen av administrativa bidrag 2015 ingår november och december 2014.

60 Administrativa bidragsmeddelanden kan överklagas hos Gemensamma resolutionsnämndens överklagandepanel inom sex veckor⁷⁰. Överklagandepanelens beslut kan överklagas i tribunalen. Under 2019 och 2020 överklagades inga administrativa bidragsmeddelanden av bankerna. Gemensamma resolutionsnämnden redovisade därför inga ansvarsförbindelser i samband med administrativa bidrag. Avsaknaden av överklaganden och rättstvister tyder på att beräkningarna är lämpliga.

Andra rättsliga förfaranden och ytterligare information

61 I maj 2020 informerades Gemensamma resolutionsnämnden om två mål vid tribunalen som gällde personalfrågor⁷¹. Men eftersom ansökningarna delgavs först den 10 juli 2020 redovisade nämnden inga relaterade ansvarsförbindelser eller någon information avseende dessa i sina räkenskaper för 2019⁷².

62 Vissa beslut från Gemensamma resolutionsnämnden, till exempel om administrativa bidrag och tillgång till handlingar, kan överklagas hos nämndens överklagandepanel⁷³. Under 2019 och 2020 lades flera nya ärenden fram för nämndens överklagandepanel. Dessa ärenden rörde dock endast tillgången till handlingar, så inga ansvarsförbindelser bör uppstå.

⁷⁰ Artikel 85.3 i SRM-förordningen.

⁷¹ Målen T-270/20 och T-271/20.

⁷² Gemensamma resolutionsnämndens slutliga årsredovisning – budgetåret 2019, s. 37.

⁷³ Artikel 85 i SRM-förordningen.

63 Gemensamma resolutionsnämnden visade att den har infört lämpliga internkontroller som säkerställer en överblick över relevanta rättstvister vid både EU-domstolen och nationella organ. Men på grund av de nationella förfarandenas karaktär är nämnden i hög grad beroende av samarbete med de berörda nationella resolutionsmyndigheterna. Baserat på den tillgängliga översikten och vår tidigare rekommendation gör Gemensamma resolutionsnämndens jurister en intern riskbedömning per kategori av rättstvister på EU-nivå som de lämnar till räkenskapsföraren. Utvecklingen rapporteras regelbundet till nämndens styrelse.

64 Alla förfaranden som inleds mot Gemensamma resolutionsnämnden och nationella resolutionsmyndigheter innebär kostnader i form av nödvändiga ekonomiska och mänskliga resurser. Kostnaderna kommer att betalas direkt av dessa myndigheter och följaktligen av alla banker via deras administrativa bidrag. Under 2019 betalade Gemensamma resolutionsnämnden 2,2 miljoner euro för externa juridiska tjänster i samband med rättsliga förfaranden för kommande år, vilket var en minskning jämfört med 5,9 miljoner euro 2018. I slutet av 2019 arbetade fem heltidsekvivalenter vid nämndens rättstjänst med rättstvister, vilket var en minskning från sju heltidsekvivalenter 2018. Den 24 september 2020 ökade antalet till nio heltidsekvivalenter och två tillfälligt anställda. Utöver detta bistår rättstvistteamet regelbundet av personal som avsatts till det juridiska rådgivningsteamet inom nämndens rättstjänst.

Del II: Kommissionens ansvarsförbindelser

65 Europeiska kommissionen uppgav att den per den 31 december 2019 inte hade några ansvarsförbindelser som hade uppkommit på grund av dess uppgifter enligt SRM-förordningen.

66 Enligt EU:s rättspraxis⁷⁴ är delegeringen av befogenheter till EU-byråer, såsom Gemensamma resolutionsnämnden, begränsad till verkställande befogenheter, vilket följaktligen begränsar delegeringen av befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar. I enlighet med SRM-förordningen får därför en resolutionsordning verkan endast om kommissionen godkänner den. Kommissionen kan invända mot de skönsmässiga aspekterna av den föreslagna resolutionsordningen. Om kommissionen

⁷⁴ Meroni-doktrinen, fastställd genom målen 9/56 och 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche mot Höga myndigheten, [1957–1958] REG 133 och mål C-270/12, Förenade kungariket mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, [ECLI:EU:C:2014:18].

invänder mot resolutionsordningen på grund av kriteriet om allmänintresse eller begär en väsentlig ändring av användningen av den gemensamma resolutionsfonden, måste den lägga fram alla sådana ändringsförslag för rådet⁷⁵.

67 Den 7 juni 2017 godkände kommissionen den första resolutionsordningen⁷⁶ som Gemensamma resolutionsnämnden antagit. Med hänvisning till denna ordning pågick 26 rättsliga förfaranden vid tribunalen mot kommissionen⁷⁷ i juni 2020. Samtliga 26 sökande har väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, och fem sökande har även väckt skadeståndstalan. Dessa mål är fortfarande under behandling och har ännu inte avgjorts av tribunalen. Eftersom resolutionen av BPE inte omfattade något offentligt ekonomiskt stöd eller någon användning av den gemensamma resolutionsfonden (se punkt **02**) gjorde kommissionen inte någon bedömning avseende statligt stöd eller stöd från fonden.

68 Precis som för 2018 års räkenskaper har kommissionen beslutat att inte redovisa några ansvarsförbindelser för dessa mål baserat på sin redovisningsbedömning. Ett skäl som anges i redovisningsbedömningen, på grundval av tillgängliga uppgifter, är att ingen av de sökande tillräckligt har visat att kommissionen har ett utomobligatoriskt ansvar. Kommissionen angav särskilt att det inte förelåg någon tillräckligt allvarlig överträdelse av en rättsregel som syftar till att ge enskilda rättigheter (jämför punkt **17**). Kommissionen anser därför att ett utflöde av resurser som härrör från dess godkännandebeslut är ytterst osannolikt. Kommissionen angav vidare att ingen av sökandena kunde ha lidit skada, eftersom alternativet till resolution skulle ha varit ett insolvensförfarande enligt nationella regler. Alla aktieägare eller borgenärer som skulle ha behandlats bättre vid ett normalt insolvensförfarande skulle ha kompenserats genom den gemensamma resolutionsfonden enligt förfarandet för tillämpning av principen ”inte sämre villkor för borgenär” (se punkterna **37–40**). Kommissionen förklarade därför, på grundval av sin omfattande erfarenhet, att den finansiella risk för kommissionen som skulle kunna uppkomma genom dessa mål är ytterst liten.

69 Baserat på granskningen av vårt urval fann vi att vissa sökande har hävdats att de nödvändiga villkoren för ett utomobligatoriskt ansvar från EU:s sida har uppfyllts. Vi noterar att det är komplicerat att i detta läge göra förutsägelser med tanke på att den

⁷⁵ Artikel 18.7 i SRM-förordningen.

⁷⁶ Godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular Español, S.A. (BPE).

⁷⁷ Endast i ett av dessa 26 mål är kommissionen ensam svarande.

rättsliga ramen för resolutioner är relativt ny och skapar ett komplext, specifikt och helt nytt rättssystem. Vi fann dock inga bevis som skulle kunna motsäga den bedömning som kommissionen gjort.

70 Förutom de mål som rör resolutionen av BPE är kommissionen föremål för två domstolsärenden⁷⁸ där det yrkas ogiltigförklaring av beslut om förhandsbidrag och skadestånd. I båda fallen är kommissionen svarande tillsammans med Gemensamma resolutionsnämnden. Gemensamma resolutionsnämnden kan bli tvungen att ersätta de sökande om dess beslut om förhandsbidrag skulle ogiltigförklaras, men kommissionens risk är begränsad till betalning av de sökandes rättegångskostnader. Gemensamma resolutionsnämnden har redovisat en ansvarsförbindelse i samband med ett av de två fallen, men kommissionen anser inte att något olagligt beteende kan hänföras till fallet och har därför inte redovisat några ansvarsförbindelser. Tribunalen har vilandeförklarat båda målen till dess att domarna av den 23 september 2020 i de tre målen gällande förhandsbidrag för 2017 (se [ruta 13](#)) har vunnit laga kraft.

Del III: Rådets ansvarsförbindelser

71 Vi har mottagit ett skriftligt uttalande från rådets räkenskapsförare som uppger att rådet den 31 december 2019 inte hade några ansvarsförbindelser som uppkommit till följd av rådets utförande av sina uppgifter enligt SRM-förordningen.

72 Kommissionen kan på grundval av sin bedömning invända mot en resolutionsordning som föreslagits av Gemensamma resolutionsnämnden. Om invändningen rör kriteriet om allmänintresse eller kräver en väsentlig ändring av användningen av den gemensamma resolutionsfonden, måste kommissionen lägga fram ett ändringsförslag för rådet (se punkt [66](#)).

73 Hittills har rådet inte varit delaktigt i några resolutionsbeslut. Rådet var dock föremål för ett rättsfall avseende BPE i slutet av 2017. Ärendet avvisades 2018 i den mån det riktade sig till rådet⁷⁹. Därför uppstår inga ansvarsförbindelser för rådet.

⁷⁸ Målen T-386/18 och T-400/19.

⁷⁹ Tribunalens beslut (åttonde avdelningen) av den 14 juni 2018 – Cambra Abaurrea mot parlamentet m.fl. (mål T-553/17).

Slutsatser och rekommendationer

74 Vi noterar att alla prognoser i detta skede avseende utgången av de rättsliga förfaranden mot Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen som rör beslut om resolution eller icke resolution kompliceras av det faktum att den rättsliga ramen för resolutioner är relativt ny och skapar ett komplext, specifikt och helt nytt rättssystem. Vi fann dock inga bevis som skulle kunna motsäga de bedömningar som gjorts av Gemensamma resolutionsnämnden och kommissionen angående eventuella ansvarsförbindelser som uppstått till följd av utförandet av deras uppgifter enligt SRM-förordningen (se punkterna **25** och **36**). Följaktligen redovisas inga ansvarsförbindelser i samband med dessa ärenden.

75 Gemensamma resolutionsnämnden har fortsatt att förbättra sin redovisning av ansvarsförbindelser i samband med förhandsbidrag till gemensamma resolutionsfonden. I sina räkenskaper för 2019 redovisade Gemensamma resolutionsnämnden ansvarsförbindelser på 186 miljoner euro i samband med pågående mål vid EU-domstolen mot bidragscyklerna 2017 och 2018 (se punkt **45**). Beloppet var lågt räknat, i synnerhet som tribunalen i september 2020 ogiltigförklarade nämndens beslut om förhandsbidrag för 2017 för tre banker på grund av avsaknad av bestyrkande och otillräcklig motivering, vilket i ett av fallen berodde på att den rättsliga ram som låg till grund för beslutet var delvis rättsstridig (se **ruta 13**). Om överklagan avslås är risken stor att besluten ogiltigförklaras i alla pågående ärenden mot beslut om förhandsbidrag. Därför måste nämnden i sina räkenskaper för 2020 ta hänsyn till utvecklingen och göra en ny bedömning av alla pågående ärenden som rör förhandsbidrag.

76 Gemensamma resolutionsnämnden har också förbättrat sin redovisning av ansvarsförbindelser i samband med nationella förfaranden mot förhandsbidrag. Två av tre nationella resolutionsmyndigheter som handhar dessa förfaranden uppgav att de inte kunde bedöma risken i pågående ärenden. I linje med vår rekommendation 2019 redovisade nämnden ansvarsförbindelser motsvarande totalt 1 861 miljoner euro, eftersom ett utflöde av resurser inte kan uteslutas utom rimligt tvivel (se punkt **54**). Men med tanke på det förhandsavgörande som domstolen nyligen meddelade (se **ruta 11**) är nationella domstolar inte behöriga att pröva nämndens beslut om förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden. Följaktligen är det mycket osannolikt att tvister gällande beslut om förhandsbidrag som enbart tas upp i nationella förfaranden leder till ett utflöde av ekonomiska resurser för Gemensamma resolutionsnämnden. De bör därför inte leda till att relaterade ansvarsförbindelser måste redovisas.

77 Gemensamma resolutionsnämnden har fått kännedom om nya rättsfall vid EU-domstolen med avseende på

- o beslutet att inte ersätta BPE:s aktieägare och borgenärer enligt principen "inte sämre villkor för borgenär" (se punkt [40](#)),
- o det nya beslutet om förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden för 2016 (se punkt [50](#)),
- o beslutet om förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden för 2020 (se punkt [44](#)),
- o två fall gällande personalfrågor (se punkt [61](#)).

Eftersom talan i dessa ärenden väcktes bara några veckor före godkännandet av nämndens slutliga räkenskaper och ansökningarna kräver en grundlig bedömning, uppgav dock nämndens rättstjänst att man höll på att bedöma den tillhörande risken. Den tillhörande risken hade alltså inte hunnit bedömas i tid för 2019 års räkenskaper. Dessa mål kommer således att behöva beaktas i nämndens räkenskaper för 2020.

Rekommendation 1 – Nya domslut och rättsprocesser

Mot bakgrund av domstolens och tribunalens nyligen avkunnade domar och eventuella förändringar till följd av dessa bör Gemensamma resolutionsnämnden göra en ny bedömning av risken i alla pågående förfaranden mot dess beslut om förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden och bedöma eventuella nya rättsliga förfaranden.

Tidsram: Redovisningen av Gemensamma resolutionsnämndens räkenskaper för 2020

78 För att säkerställa att räkenskaperna ger en sann och rättvisande bild måste räkenskapsföraren inhämta all relevant information. För upprättandet av nämndens räkenskaper för 2019 lämnade nämndens rättstjänst en riskbedömning per kategori av pågående rättstvister till räkenskapsföraren (se punkt [63](#)). Till skillnad från 2018 års räkenskaper innehöll riskbedömningen också en del bakomliggande skäl. Räkenskapsföraren fick dessutom omfattande information från nationella resolutionsmyndigheter om nationella förfaranden avseende förhandsbidrag (se punkt [53](#)) men inte om nationella förfaranden avseende resolutionen av BPE (se punkt [31](#)).

Rekommendation 2 – Information som ska lämnas till räkenskapsföraren

Gemensamma resolutionsnämnden bör beakta alla rättsfall i sina slutliga räkenskaper för att säkerställa att de ger en sann och rättvisande bild. Detta inbegriper all information som skulle kunna leda till ett utflöde av ekonomiska resurser, såsom nationella förfaranden mot genomförandebeslut om godkända resolutionsordningar.

Tidsram: Redovisningen av Gemensamma resolutionsnämndens räkenskaper för 2020

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Alex Brenninkmeijer som ordförande, i Luxemburg den 10 november 2020.

För revisionsrätten



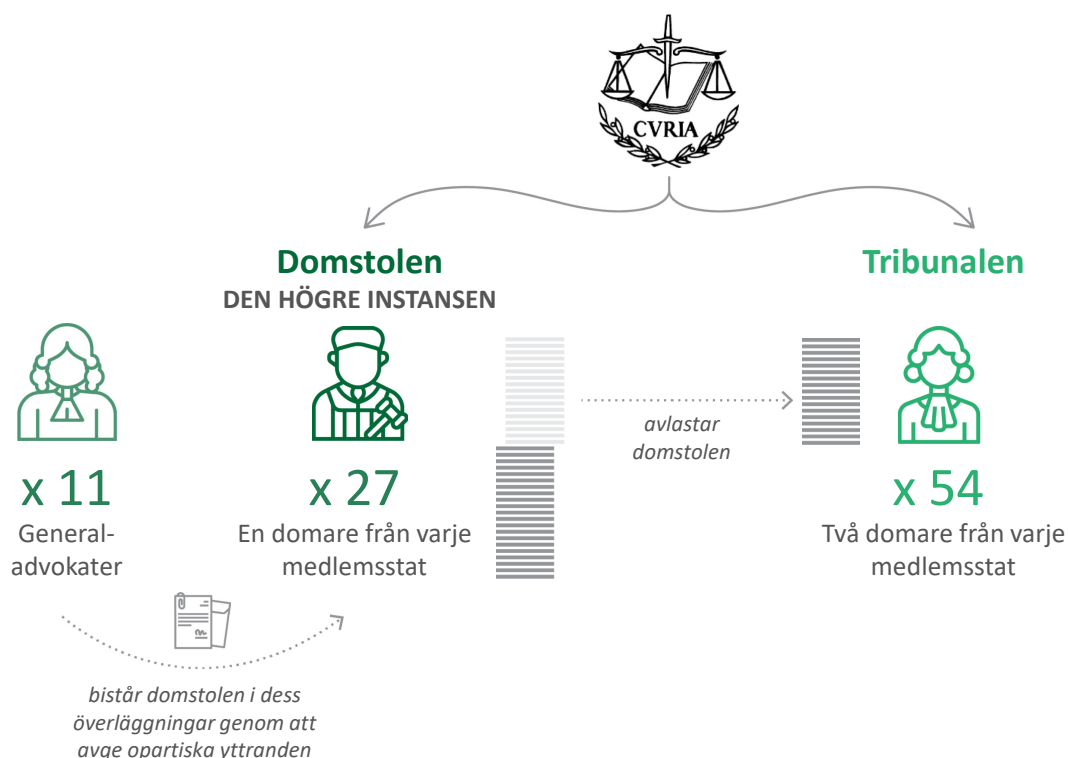
Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Europeiska unionens domstol och tillgängliga rättsmedel mot beslut som fattas av EU:s institutioner, organ, kontor och byråer

01 EU-domstolen (se [bild 1](#)) består av två domstolar: domstolen och tribunalen. Inom domstolen fördelas målen till generaladvokater som avger yttranden i syfte att stödja domstolen vid dess överläggningar. Tribunalen inrättades för att avlasta domstolen och behandlar främst mål som rör talan som väckts av enskilda och företag mot EU-rättsakter och regleringsakter som direkt berör dem, och talan i syfte att få ersättning för skada som orsakats av EU:s institutioner, organ eller byråer. Tribunalens domar kan överklagas till domstolen inom två månader, men med en begränsning till rättsfrågor.

Bild 1 – Sammansättning av Europeiska unionens domstol

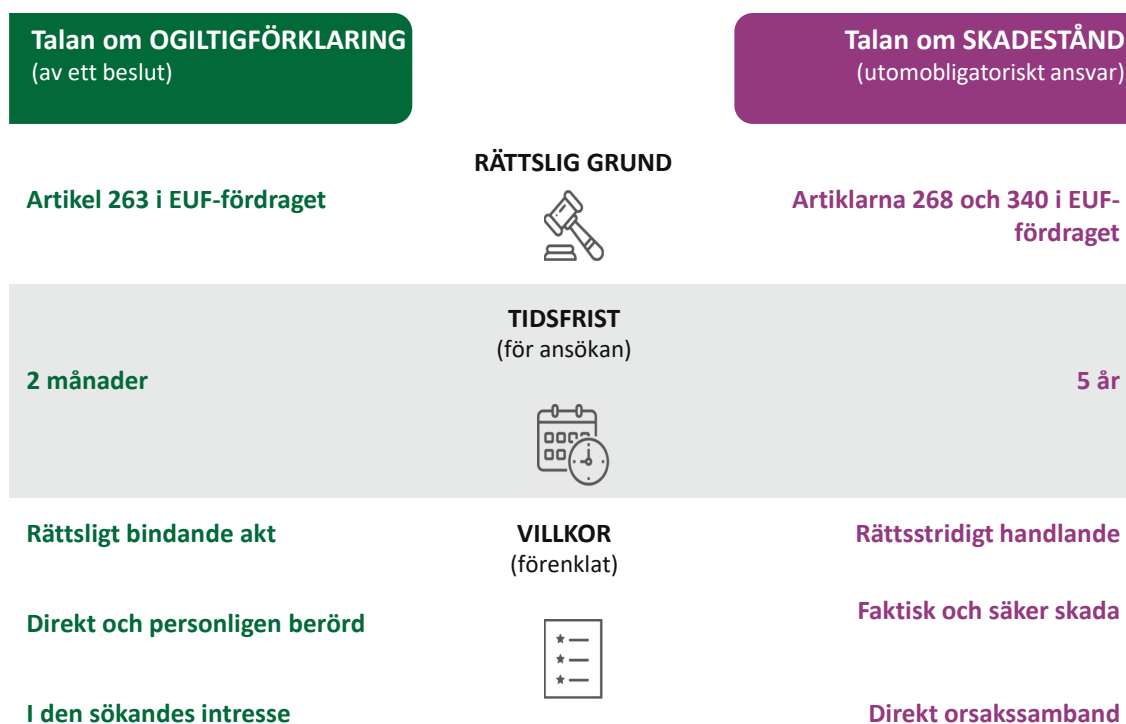


Källa: Revisionsrätten.

02 Det finns olika rättsmedel som fysiska och juridiska personer kan använda mot beslut från EU:s institutioner, organ och byråer (se [bild 2](#)). En typ av rättsmedel är talan om ogiltigförklaring av ett rättsligt bindande beslut som antingen är riktat till eller direkt och personligen berör personen i fråga. För att begära en ogiltigförklaring

av ett beslut som fattats av EU eller ett av dess organ måste sökanden lämna in sin ansökan inom två månader från den dag då beslutet i fråga offentliggjordes.⁸⁰

Bild 2 – Tillgängliga rättsmedel mot beslut från EU:s institutioner, organ och byråer



Källa: Revisionsrätten på grundval av EUF-fördraget och rättspraxis.

03 En annan typ av rättsmedel är en skadeståndstalan där den sökande hävdar ett utomobligatoriskt ansvar från EU:s sida. Skadeståndsanspråk mot EU grundat på utomobligatoriskt ansvar⁸¹ måste lämnas in inom fem år. För att få sina skadeståndsanspråk tillgodosedda måste sökanden visa att institutionen begått en tillräckligt allvarlig överträdelse av en rättsregel som syftar till att ge enskilda rättigheter, att sökanden faktiskt lidit skada och att det finns ett direkt orsakssamband mellan det rättsstridiga handlandet och skadan.

⁸⁰ I artikel 263 i EUF-fördraget definieras tidsfristen som två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs sökanden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden.

⁸¹ Artikel 268 i EUF-fördraget, artikel 87.5 i SRM-förordningen och artikel 46 i domstolens stadga.

04 Varje rättsligt förfarande inleds med att en ansökan inges av sökanden, med angivande av de grunder och argument som åberopas samt de yrkanden som framställs. Svaranden ska inom två månader⁸² inkomma med ett skriftligt svaromål. Vanligtvis kan sökanden därefter lämna en replik på svaromålet och svaranden kan inkomma med en duplik. Parter som kan visa att de har ett intresse av utgången av målet får intervensera i förfarandet genom att inge en interventionsinlägga som stöder en parts slutsatser. Dessutom kan EU-domstolen välja att ställa specifika frågor till parterna, som de är skyldiga att svara på. I slutet av detta skriftliga förfarande kan EU-domstolen besluta att hålla en offentlig muntlig förhandling vid EU-domstolen. Därefter överlägger domarna och avkunnar sin dom vid en offentlig förhandling (se *bild 3*). En dom kan överklagas inom två månader och tio dagar efter det att beslutet delgetts parterna⁸³. Om en dom inte överklagas vinner den laga kraft efter denna period.

Bild 3 – Typisk process för mål vid Europeiska unionens domstol



Källa: Revisionsrätten.

⁸² Undantagsvis kan denna tidsfrist förlängas på motiverad ansökan av svaranden på grundval av artikel 81 i tribunalens rättegångsregler (EUT L 105, 23.4.2015, s. 1). Detta skedde i de flesta mål som rörde resolutionen av BPE.

⁸³ Artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

Bilaga II – Uppföljning av förra årets rekommendationer

Utfärdades år	Rekommendation	Status	Närmare detaljer
2019	Vid bedömning av sannolikheten för ett utflöde av ekonomiska resurser till följd av rättsliga förfaranden bör Gemensamma resolutionsnämnden lägga fram lämpliga skäl och stödjande argument i varje enskilt fall.	Har genomförts	Nämnden har bedömt riskerna per kategori av ärenden och lämnat vissa skäl till sina slutsatser.
2019	Om sannolikheten för ett utflöde av resurser till följd av rättsliga förfaranden mot förhandsbidrag inte kan uppskattas, kan ett utflöde inte uteslutas och en ansvarsförbindelse bör redovisas. Denna rekommendation kan komma att utvecklas med avseende på rättsliga förfaranden.	Har genomförts	Nämnden har redovisat insamlade förhandsbidrag som är föremål för tvister på nationell nivå som ansvarsförbindelser i fall som inte kunde bedömas av respektive nationell resolutionsmyndighet.

Akronymer och förkortningar

Akronym eller förkortning	Förklaring
"inte sämre villkor för borgenär"	principen "inte sämre villkor för borgenär än vid normala insolvensförhållanden".
BPE	Banco Popular Español S.A.
domstolen	domstolen (en av de två delarna av Europeiska unionens domstol).
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol.
EUF-fördraget	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (den spanska nationella resolutionsmyndigheten).
HTE	heltidsekvivalenter.
SRB	Gemensamma resolutionsnämnden.
SRF	den gemensamma resolutionsfonden.
SRM	den gemensamma resolutionsmekanismen.
SRM-förordningen	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, 30.7.2014, s. 1).
tribunalen	tribunalen (en av de två delarna av Europeiska unionens domstol).

SRB:s svar

SRB har tagit del av denna rapport och vill tacka revisionsrätten för det goda samarbetet under revisionen.

Rekommendation 1. SRB godtar revisionsrättens rekommendation 1.

Rekommendation 2. SRB godtar revisionsrättens rekommendation 2.

Kommissionens svar

på Europeiska revisionsrättens rapport i enlighet med artikel 92.4 i förordning (EU) nr 806/2014 vad gäller eventuella ansvarsförbindelser (oavsett om det gäller nämnden, rådet, kommissionen, eller på annat sätt) som uppstår till följd av nämndens, rådets och kommissionens utförande av sina uppgifter enligt denna förordning med avseende på budgetåret 2019

”Kommissionen har tagit del av revisionsrättens rapport.”

Rådets svar

Rådet har tagit del av revisionsrättens rapport.

Granskningsteam

I enlighet med artikel 92.4 i förordning (EU) nr 806/2014 om inrättandet av den gemensamma resolutionsmekanismen ska revisionsrätten varje år rapportera om eventuella ansvarsförbindelser som uppstår till följd av Gemensamma resolutionsnämndens, kommissionens och rådets utförande av sina uppgifter enligt den förordningen.

Denna rapport producerades av revisionsrättens avdelning IV marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Alex Brenninkmeijer är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Rimantas Šadžius med stöd av Mindaugas Pakstys (kanslichef), Joanna Metaxopoulou (direktör), Paul Stafford (förstechef), Matthias Blaas (uppgiftsansvarig), Carlos Soler Ruiz och Nadiya Sultan (revisorer) och Andreea-Maria Feipel-Cosciug (juridisk rådgivare).



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakstys



Joanna Metaxopoulou



Paul Stafford



Matthias Blaas



Carlos Soler Ruiz



Nadiya Sultan



Andreea-Maria Feipel-Cosciug

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen 2020.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar regleras av [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.