



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Beretning

(i medfør af artikel 92, stk. 4, i forordning (EU) nr. 806/2014)

om eventualforpligtelser opstået som følge af Den Fælles Afviklingsinstans', Rådets eller Kommissionens udførelse af deres opgaver i henhold til denne forordning i regnskabsåret 2019

med Den Fælles Afviklingsinstans', Kommissionens og Rådets svar

Om beretningen:

Den fælles afviklingsmekanisme er den EU-ordning, der er oprettet til at forvalte afviklingen af nødlidende banker i de deltagende medlemsstater, og Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) er dens centrale aktør. Andre hovedaktører er Kommissionen, Rådet og de nationale afviklingsmyndigheder. SRB administrerer Den Fælles Afviklingsfond, som kan bruges ved bankafviklinger. Revisionsretten har pligt til årligt at udarbejde en beretning om opståede eventualforpligtelser.

Afviklingsfonden er endnu ikke blevet brugt, men der er anlagt et stort antal retssager om SRB's første bankafvikling og andre afgørelser samt om ex ante-bidrag til Afviklingsfonden. For regnskabsåret 2019 oplyste SRB eventualforpligtelser vedrørende nogle retssager om ex ante-bidrag, men ingen vedrørende afviklingsafgørelsen. Vi fandt ingen dokumentation, der kunne modsige SRB's vurdering, men vi bemærker, at domme afsagt i 2020 kan få konsekvenser for bidragene til Afviklingsfonden.

Indhold

	Punkt
Resumé	I-IX
Indledning	01-03
Revisionens omfang og revisionsmetoden	04-12
Revisionens omfang	04-09
Revisionsmetoden	10-12
Bemærkninger	13-73
Del I: SRB's eventualforpligtelser	13-64
Eventualforpligtelser vedrørende retssager efter afviklingsafgørelser og afgørelser om ikke at afvikle	16-36
Eventualforpligtelser vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere	37-40
Eventualforpligtelser vedrørende bankernes bidrag til Den Fælles Afviklingsfond	41-57
Eventualforpligtelser vedrørende administrative bidrag	58-60
Andre retssager og yderligere oplysninger	61-64
Del II: Kommissionens eventualforpligtelser	65-70
Del III: Rådets eventualforpligtelser	71-73
Konklusioner og anbefalinger	74-78
Bilag	
Bilag I - Den Europæiske Unions Domstol og tilgængelige retsmidler til prøvelse af afgørelser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer	
Bilag II - Opfølgning på tidligere års anbefalinger	

Akronymer og forkortelser

Den Fælles Afviklingsinstans' svar

Kommissionens svar

Rådets svar

Revisionsholdet

Resumé

I Den fælles afviklingsmekanisme (SRM) er den EU-ordning, der er oprettet til at forvalte afviklingen af nødlidende eller forventeligt nødlidende banker i euroområdet og de deltagende medlemsstater. Den centrale aktør er Den Fælles Afviklingsinstans (SRB), et EU-organ med hjemsted i Bruxelles. SRB administrerer Den Fælles Afviklingsfond, som kan bruges til at støtte bankafviklinger. Andre hovedaktører i afviklingsprocessen er Europa-Kommissionen, Rådet for Den Europæiske Union og de nationale afviklingsmyndigheder.

II Vi har pligt til årligt at udarbejde en beretning om enhver eventualforpligtelse for SRB, Kommissionen eller Rådet, der opstår som følge af udførelsen af deres afviklingsopgaver. Eventualforpligtelser og hensættelser afspejler den finansielle risiko, som disse organer er eksponeret mod. I praksis skal der oplyses en eventualforpligtelse eller foretages en hensættelse, medmindre en udgående strøm af ressourcer vurderes som meget usandsynlig.

III Pr. 15 juni 2020 verserede der ved EU's retsinstanser såvel som på nationalt niveau retssager mod SRB og Kommissionen (men ikke Rådet) vedrørende deres afviklingsopgaver. Ved EU's retsinstanser var der 104 retssager vedrørende afgørelser om afvikling og afgørelser om ikke at afvikle, 7 sager vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere, og 23 sager vedrørende ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond. Derudover var 2 112 sager på nationalt niveau blevet indberettet til SRB. Som led i vores revision gennemgik vi en stikprøve af dokumenter vedrørende retssager mod SRB og Kommissionen samt erklæringer vedrørende retssager på nationalt niveau.

IV De fleste sager på EU-niveau vedrører afviklingen af Banco Popular Español i 2017. Sagsøgerne har nedlagt påstand om annullation af SRB's afviklingsordning og Kommissionens godkendelsesafgørelse. Endvidere har nogle ansøgere gjort ulovlighedsindsigelser mod den underliggende retlige ramme og anlagt erstatningskrav mod EU. På nationalt niveau er der anlagt over tusind sager til prøvelse af afviklingen af Banco Popular Español. Derudover er der ved EU's retsinstanser anlagt i alt tre søgsmål med påstand om annullation af SRB's afgørelser om ikke at afvikle to ABLV-banker og PNB Banka.

V SRB valgte ikke at oplyse eventualforpligtelser vedrørende de sager, der er beskrevet i punkt IV, da den vurderede, at den relaterede risiko var ubetydelig. Vi bemærker, at vurderinger af retssager i sagens natur er subjektive, da de er baseret på ekspertvurderinger. Desuden er det på nuværende tidspunkt svært at forudsige disse retssagers udfald, da der ikke findes nogen relevant retspraksis. Vi fandt imidlertid ingen dokumentation, der kunne modsige SRB's vurdering.

VI Efter afviklingen af Banco Popular Español S.A. gennemførte SRB en proces vedrørende potentielle kompensationer til eventuelt berørte aktionærer og kreditorer baseret på princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere. I marts 2020 konkluderede SRB, at ingen af de berørte kreditorer var ringere stillet, end de ville have været ved national insolvensbehandling, og traf derfor afgørelse om ikke at yde kompensation til aktionærer og kreditorer. Ved EU's retsinstanser blev der anlagt syv sager til prøvelse af denne afgørelse tæt på afslutningen af SRB's endelige regnskab. SRB havde derfor endnu ikke vurderet den dermed forbundne risiko og oplyste derfor ingen relaterede eventualforpligtelser.

VII SRB indsamler ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond via de nationale afviklingsmyndigheder. I juni 2020 var der 23 sager vedrørende afgørelser om ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond. SRB har oplyst eventualforpligtelser på 186 millioner euro vedrørende retssager på EU-niveau til prøvelse af afgørelser om ex ante-bidrag og yderligere 1 861 millioner euro vedrørende retssager på nationalt niveau til prøvelse af meddelelser om sådanne afgørelser. Vi konkluderer, at SRB gjorde en rimelig indsats for at vurdere risikoen vedrørende de enkelte sager og oplyse relaterede eventualforpligtelser. Vi bemærker imidlertid, at Retten i en nylig dom, som endnu ikke har fået retskraft, erklærede den retlige ramme for ex ante-bidrag delvis ulovlig. Retten fandt således ikke, at SRB kunne begrunde sin afgørelse tilstrækkeligt. Den seneste retspraksis har desuden gjort det klart, at kun EU's retsinstanser kan tage stilling til gyldigheden af SRB's afgørelser om ex ante-bidrag. Det er således meget usandsynligt, at der opstår nogen risiko som følge af nationale retssager vedrørende ex ante-bidrag til Afviklingsfonden.

VIII Kommissionen er også sagsøgt i retssager ved EU's retsinstanser vedrørende afviklingen af Banco Popular Español, både alene og sammen med SRB. Kommissionen har ikke oplyst nogen eventualforpligtelser, da den vurderede, at en udgående strøm af ressourcer er meget usandsynlig. Vi fandt ingen dokumentation, der kunne modsige Kommissionens vurdering. Rådet er ikke sagsøgt i retssager vedrørende sine afviklingsopgaver og har derfor ikke oplyst nogen eventualforpligtelser.

IX Vi konkluderer, at SRB og Kommissionen gjorde en rimelig indsats for at oplyse eventualforpligtelser, når de havde grund til det. Navnlig forbedrede SRB sin regnskabsaflæggelse vedrørende retssager om ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond. Vi bemærker, at en række nye retssager ikke var blevet vurderet af SRB, da de først blev anlagt i maj og juni 2020. Vi anbefaler, at de nye sager og de nye domme tages i betragtning ved udarbejdelsen af 2020-regnskabet. Eftersom vi konstaterede, at ikke alle retssager var taget i betragtning ved udarbejdelsen af SRB's regnskab, anbefaler vi, at SRB også tager hensyn til de oplysninger, der måtte foreligge om retssager på nationalt niveau vedrørende afviklingsafgørelser.

Indledning

01 Den fælles afviklingsmekanisme (SRM) blev oprettet ved forordning (EU) nr. 806/2014 (SRM-forordningen) og er den anden grundpille i EU's bankunion. SRM's formål er at forvalte afviklingen af nødlidende eller forventeligt nødlidende banker med det sigte at minimere indvirkningen på realøkonomien og anvendelsen af offentlige midler. Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) er hovedaktøren i denne mekanisme og er afviklingsmyndighed for alle signifikante banker¹ og mindre signifikante grænseoverskridende bankkoncerner, der er etableret i euroområdet og de deltagende medlemsstater². SRB blev et uafhængigtagentur 1. januar 2015 og har haft fulde afviklingsbeføjelser siden 1. januar 2016.

02 Den proces, der fører til afgørelsen om at bringe en enhed under afvikling, involverer SRB og Europa-Kommissionen. Den kan også involvere Den Europæiske Centralbank (ECB) og EU-Rådet³. Under visse omstændigheder kan Den Fælles Afviklingsfond (jf. punkt **41**) bruges til at støtte afviklingen. SRB og Afviklingsfonden finansieres fuldt ud af banksektoren.

03 SRM-forordningens artikel 92, stk. 4, fastsætter, at Revisionsretten skal udarbejde en beretning om enhver eventualforpligtelse (for SRB, Rådet, Kommissionen eller andre), der opstår som følge af SRB's, Rådets eller Kommissionens udførelse af deres opgaver i henhold til denne forordning. Revisionsretten kan anmode disse organer om alle oplysninger, som den finder relevante for udførelsen af sine opgaver⁴.

¹ I denne beretning bruges betegnelsen "banker" om de enheder, der er defineret i SRM-forordningens artikel 2.

² En liste over de banker, som SRB er afviklingsmyndighed for, kan findes her: <https://srb.europa.eu/en/content/banks-within-remit-srm-and-srb>.

³ Artikel 18 i SRM-forordningen.

⁴ Artikel 92, stk. 8, i SRM-forordningen.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

Revisionens omfang

04 Denne revisionsberetning omhandler udelukkende eventualforpligtelser, der er opstået som følge af SRB's, Kommissionens og Rådets udførelse af deres opgaver i henhold til SRM-forordningen⁵. For så vidt angår SRB vurderer Revisionsretten samtlige potentielle eventualforpligtelser i denne beretning. Beretningen dækker regnskabsåret 2019. Foruden eventualforpligtelser opstået i 2019 skal regnskabsføreren tage hensyn til relevante oplysninger fremkommet inden aflæggelsen af det endelige regnskab⁶. For at sikre et korrekt og retvisende regnskab kan det derfor være nødvendigt at foretage korrektioner og inkludere oplysninger fremkommet i løbet af 2020. Regnskabet for 2019 blev fremlagt:

- af Den Fælles Afviklingsinstans den 15. juni 2020
- af Europa-Kommissionen den 18. juni 2020
- af Rådet for Den Europæiske Union den 28. maj 2020

05 Revisionsretten har også revideret årsregnskaberne for Europa-Kommissionen og Rådet⁷ såvel som SRB⁸ for regnskabsåret 2019. Disse revisioner er beskrevet i andre beretninger.

06 Eventualforpligtelser skal oplyses i årsregnskabet som fastsat i EU-regnskabsregel nr. 10, som er baseret på de internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor (IPSAS 19) om hensatte forpligtelser, eventualforpligtelser og eventualaktiver (jf. [tekstboks 1](#)). Grundlæggende afspejler eventualforpligtelser og hensættelser den finansielle risiko, som en enhed er eksponeret mod.

⁵ Artikel 92, stk. 4, i SRM-forordningen.

⁶ Artikel 98, stk. 4, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/715 (EUT L 122 af 10.5.2019, s. 1).

⁷ Revisionsrettens årsberetninger for regnskabsåret 2019.

⁸ Årsberetningen om EU-agenturerne for regnskabsåret 2019, punkt 54.

Tekstboks 1 - Definition på eventualforpligtelser

En eventualforpligtelse er:

en mulig forpligtelse, der hidrører fra tidligere begivenheder, og hvis eksistens kun kan bekræftes ved, at en eller flere usikre fremtidige begivenheder, som ikke fuldt ud er under Den Europæiske Unions kontrol, indtræffer eller ej

eller en nutidig forpligtelse, der hidrører fra tidligere begivenheder, men ikke er blevet bogført, fordi det ikke er sandsynligt, at en udgående strøm af ressourcer i form af økonomiske fordele eller tjenesteydelsesmuligheder vil være nødvendig for at opfylde forpligtelsen, eller fordi beløbet for forpligtelsen ikke kan måles tilstrækkelig pålideligt.

07 Med henblik på at afgøre, om der skal oplyses en eventualforpligtelse eller foretages en hensættelse, skal sandsynligheden for en udgående strøm af ressourcer vurderes. Hvis en fremtidig udgående strøm af ressourcer er:

- sikker, skal der bogføres en forpligtelse
- sandsynlig, skal der bogføres en hensættelse
- mulig, skal der oplyses en eventualforpligtelse
- meget usandsynlig, er det ikke nødvendigt at foretage oplysning.

08 SRB, Kommissionen og Rådet har specificeret disse sandsynlighedsniveauer nærmere i deres respektive regnskabspolitikker. I overensstemmelse med markedspraksis definerer SRB og Rådet "meget usandsynlig" som mindre end 10 % sandsynlighed og derfor "mulig" som mellem 10 % og 50 % sandsynlighed (jf. [tabel 1](#)). Kommissionen definerer derimod "meget usandsynlig" som mindre end 20 % sandsynlighed og derfor "mulig" som mellem 20 % og 50 % sandsynlighed.

Tabel 1 - Sandsynlighedsniveauer defineret af de relevante EU-organer

EU-organ	Meget usandsynlig	Mulig	Sandsynlig	Sikker
SRB	<10 %	≥10 % til ≤50 %	>50 % til <100 %	100 %
Kommissionen	<20 %	≥20 % til ≤50 %	>50 % til <100 %	100 %
Rådet	<10 %	≥10 % til ≤50 %	>50 % til <100 %	100 %

Kilde: SRB's, Kommissionens og Rådets regnskabsmetoder.

09 I henhold til EU-regnskabsregel nr. 10 kræves der for hver kategori af eventualforpligtelser:

- en kort beskrivelse af arten af eventualforpligtelsen
- et skøn over dens økonomiske virkning
- en indikation af usikkerhed om den beløbsmæssige størrelse af eller tidspunkt for træk
- sandsynligheden for eventuel godtgørelse.

Revisionsmetoden

10 Pr. 15. juni 2020 var der verserende retssager mod SRB og Kommissionen vedrørende deres opgaver i henhold til SRM-forordningen (jf. [tabel 2](#)). Der var ingen verserende retssager mod Rådet. For regnskabsåret 2019 oplyste SRB eventualforpligtelser på 2 047 millioner euro, mens Kommissionen ikke oplyste nogen eventualforpligtelser. Alle de oplyste eventualforpligtelser vedrører ex ante-bidrag til Afviklingsfonden. Med henblik på at revidere eventualforpligtelserne udtog vi en stikprøve på 21 retssager, der var under behandling ved EU's retsinstanser, og gennemgik de relevante sagsakter.

Tabel 2 - Retssager mod SRB og/eller Kommissionen vedrørende deres opgaver i henhold til SRM-forordningen (15. juni 2020)

Sager vedrørende	Ved EU's retsinstanser	Ved nationale domstole eller som administrative sager	Punkter i beretningen
Afviklingen af BPE	104	1 455	19-31 ; 67-68
Afgørelserne om ikke at afvikle ABLV og PNB Banka	3	Ikke relevant	32-36
Afgørelsen vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere - BPE	7	Ikke relevant	37-40
Ex ante-bidrag	23	657	41-57 ; 70
Administrative bidrag	0	Ikke relevant	58-60
Andre forhold	2	0	61-64
I alt	139	2 112	

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra SRB og Kommissionen - yderligere oplysninger i det relevante kapitel. Tabellen omfatter ikke sager, hvor der kun begæres aktindsigt.

11 Ud over de udvalgte retssager bestod revisionsbeviset af oplysninger indsamlet ved samtaler med personale samt ved gennemgang af bl.a. dokumentation hos SRB, Kommissionen og Rådet, erklæringer fra eksterne advokater og nogle nationale afviklingsmyndigheder samt offentligt tilgængelige data. Endvidere gennemgik vi dokumentation fra SRB's private eksterne revisor (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2 - SRB's private eksterne revisor

Ifølge artikel 104, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/715 skal en uafhængig ekstern revisor kontrollere SRB's årsregnskab. Revisionsretten skal i forbindelse med udarbejdelsen af sin særlige årsberetning om EU-organet i henhold til artikel 287, stk. 1, i TEUF tage hensyn til det revisionsarbejde, der er udført af den uafhængige eksterne revisor.

12 Det følger af vores traktatfæstede rettigheder, SRM-forordningen og finansforordningen, at SRB, Kommissionen og Rådet skal tilvejebringe alle de oplysninger og dokumenter, som vi finder relevante for udførelsen af vores opgaver⁹. SRB og Kommissionen tilvejebragte den krævede dokumentation via sikre "virtual dark rooms" og fjernadgangsplatforme.

⁹ Artikel 287, stk. 3, i TEUF, artikel 92, stk. 8, i SRM-forordningen og artikel 257, stk. 1, i finansforordningen.

Bemærkninger

Del I: SRB's eventualforpligtelser

13 SRB's regnskab består af to dele (jf. [billede 1](#)). Del I afspejler SRB's daglige drift. Den finansieres af årlige administrative bidrag fra alle banker. Disse bidrag bruges til SRB's administration og aktiviteter. Del II vedrører Afviklingsfonden, som forvaltes af SRB. Afviklingsfonden finansieres af bankerne gennem årlige ex ante-bidrag, indtil den når sit målniveau (jf. [tekstboks 10](#)). Endvidere kan SRB under visse omstændigheder indsamle ex post-bidrag. Om nødvendigt kan Afviklingsfondens midler bruges til at støtte en afvikling ved hjælp af bestemte værktøjer, hvis en række betingelser er opfyldt¹⁰.

Billede 1 - Den Fælles Afviklingsinstans' budget

	Del I	Del II
	DRIFT	DEN FÆLLES AFVIKLINGSFOND
 FINANSIERING	Administrative bidrag	Ex ante-bidrag
 UDGIFTER	SRB's personale, kontorer og aktiviteter	Afviklingsfinansiering*

Kilde: Revisionsretten, baseret på forordning (EU) nr. 806/2014. *Underlagt visse begrænsninger.

14 SRB's regnskabsfører har i en forvaltningserklæring vedlagt årsregnskabet for regnskabsåret 2019 bekræftet, at alle eventualforpligtelser i henhold til SRM-forordningens artikel 92, stk. 4, er oplyst. I sin rapport om SRB's regnskab for 2019 har den uafhængige eksterne revisor erklæret at have opnået tilstrækkelig sikkerhed med hensyn til eventualforpligtelser. Revisoren har endvidere fremhævet de oplyste eventualforpligtelser i et punkt med supplerende oplysninger.

¹⁰ Jf. artikel 76 i SRM-forordningen.

15 I de følgende punkter beskrives de eventualforpligtelser, som SRB har oplyst, samt forhold med relevans for potentielle eventualforpligtelser.

Eventualforpligtelser vedrørende retssager efter afviklingsafgørelser og afgørelser om ikke at afvikle

16 Den 7. juni 2017 fandt den første og hidtil eneste afvikling på EU-niveau sted, og den gjaldt Banco Popular Español S.A. (BPE). Denne første afviklingsafgørelse og SRB's senere afgørelser om ikke at afvikle de to ABLV-banker og PNB Banka er genstand for en række retssager mod SRB og Kommissionen (jf. [tabel 3](#)).

Tabel 3 - Retssager mod SRB og Kommissionen ved Den Europæiske Unions Domstol ved udgangen pr. 15. juni 2020

Sager vedrørende	Antal sager mod både SRB og Kommissionen	Antal sager kun mod SRB	Antal sager kun mod Kommissionen	I alt
Afviklingsafgørelsen vedrørende Banco Popular Español S.A.	25	78	1	104
Afgørelsen vedrørende ABLV Bank AS og ABLV Bank Luxembourg	0	2	0	2
AS PNB Banka	0	1	0	1
I ALT	25	81	1	107

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra SRB og Kommissionen. Tabellen omfatter ikke sager, hvor der kun begæres aktindsigt, og sager vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere.

17 Da de følgende punkter omhandler retssager ved Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen), er det vigtigt at gøre sig klart, hvordan EU-Domstolen arbejder, og hvilke retsmidler der kan anvendes til prøvelse af afgørelser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer (jf. [bilag I](#) for nærmere oplysninger). EU-Domstolen består af to instanser: Domstolen og Retten. Der findes forskellige retsmidler, som fysiske eller juridiske personer kan anvende til prøvelse af afgørelser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer:

- annulationssøgsmål¹¹ anlagt inden for to måneder efter en juridisk bindende afgørelse, som enten er rettet til den pågældende person, eller som berører denne umiddelbart og individuelt
- erstatningssøgsmål¹² anlagt inden for fem år, hvis sagsøgeren påviser, at institutionen har foretaget en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at vedkommende faktisk har lidt et tab, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem den ulovlige handling og tabet.
- en ulovlighedsindsigelse¹³ mod en lovbestemmelse kan kun gøres gældende som et subsidært anbringende, f.eks. i forbindelse med et annulationssøgsmål.

18 Data frem til udgangen af 2019 viser, at retssager ved Domstolen i gennemsnit varede ca. 14,4 måneder¹⁴. Retssager ved Retten varede i gennemsnit 16,9 måneder, et fald fra 20 måneder året før¹⁵. Selv om de fleste af BPE-sagerne blev anlagt i sommeren 2017, er hovedparten af pilotsagerne stadig under behandling. Dette skyldes sagernes kompleksitet, den nye retlige ramme, antallet af anbringender, længden af skriftudvekslingerne og covid-19-pandemien, som begyndte i marts 2020 (jf. [tekstboks 3](#)).

¹¹ Artikel 263 i TEUF.

¹² Artikel 268 og 340 i TEUF.

¹³ Artikel 277 i TEUF.

¹⁴ Den Europæiske Unions Domstol: Årsrapport 2019, s. 26.

¹⁵ Den Europæiske Unions Domstol: Årsrapport 2018, s. 18.

Tekstboks 3 - Covid-19-pandemiens indvirkning på verserende sager

På grund af covid-19-pandemiens udbrud har både Domstolen og Retten siden marts 2020 måttet ændre deres arbejdsgange, hvilket bl.a. betød:

- at visse frister for parternes indgivelse af indlæg eller udtalelser under den skriftlige forhandling blev forlænget (indtil den 31. august 2020)
- at de mundtlige retsmøder blev suspenderet fra 16. marts 2020 indtil 25. maj 2020 i Domstolen og indtil 11. juni 2020 i Retten.

Kilde: Revisionsretten, baseret på EU-Domstolen¹⁶.

Søgsmål vedrørende en afviklingsafgørelse

19 Den 7. juni 2017 vedtog SRB afviklingsordningen for BPE, og Kommissionen godkendte den. BPE var blevet vurderet som værende nødlidende eller forventeligt nødlidende. SRB konkluderede, at der ikke var nogen realistisk udsigt til, at alternative foranstaltninger fra den private sektor kunne forhindre BPE's sammenbrud, og at afviklingen var i almenhedens interesse. Dette førte til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter og salg af banken for 1 euro (jf. [tekstboks 4](#)).

Tekstboks 4 - Resumé af hovedelementerne i SRB's afviklingsafgørelse vedrørende Banco Popular Español S.A.

- 1) Nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter på 4 130 millioner euro i medfør af artikel 21 i SRM-forordningen:
 - Aktiekapital: 2 098 millioner euro
 - Hybride kernekapitalinstrumenter: 1 347 millioner euro
 - Supplerende kapitalinstrumenter: 685 millioner euro.
- 2) Salg af virksomheden til Banco Santander S.A. for 1 euro i medfør af artikel 24 i SRM-forordningen.

Kilde: Den Fælles Afviklingsinstans' afgørelse af 7. juni 2017 (SRB/EES/2017/08).

Note: Kernekapitalinstrumenter er som regel bl.a. egenkapital og tilbageholdt overskud. Supplerende kapitalinstrumenter kan være hybride kapitalinstrumenter, efterstillet gæld og reserver.

¹⁶ Den Europæiske Unions Domstol: Covid-19 - Oplysninger - Parter for [Domstolen](#) og parter for [Retten](#), 15. juli 2020.

20 I 24 af de 101 sager, der ved udgangen af juni 2020 var anlagt vedrørende afgørelser om, hvorvidt en afviklingsordning skulle vedtages eller ej, havde sagsøgerne ud over at nedlægge påstand om annullation af afviklingsafgørelsen også krævet erstatning for påståede tab. I 13 af de 101 sager havde sagsøgerne kun krævet erstatning for påståede tab. Fem af dem blev afvist af Retten¹⁷, og to blev delvis afvist¹⁸. Da de fleste sagsøgere anlagde annullationssøgsmål, blev disse indgivet inden for to måneder efter offentliggørelsen af afviklingsafgørelsen.

21 Grundet antallet og kompleksiteten af sagerne vedrørende afviklingen af BPE og det forhold, at søgsmålsgrundene er de samme, har Retten udvalgt seks pilotsager, som skal fortsætte til den skriftlige forhandlings anden runde og til mundtlig forhandling¹⁹. SRB er eneste sagsøgte i to af disse seks retssager, Kommissionen er eneste sagsøgte i én, og SRB og Kommissionen er begge sagsøgte i de resterende tre. Alle andre sager har Retten udsat, indtil der er afsagt endelig dom i de seks pilotsager. Den 24. oktober 2019 tog Retten stilling til den første af pilotsagerne og afviste den (jf. *tekstboks 5*)²⁰. Sagsøgerne har appelleret denne kendelse²¹.

¹⁷ Sag T-473/17, T-522/17, T-557/17, T-618/17 og C-731/17P.

¹⁸ Sag T-553/17 og T-555/17.

¹⁹ "SRB annual report 2018", afsnit 5.4.1.

²⁰ Rettens kendelse af 24. oktober 2019 i sag T-557/17.

²¹ Sag C-947/19 P indgivet den 23. december 2019.

Tekstboks 5 - Retten afviser den første pilotsag

Et søgsmål anlagt af en obligationsindehaver, der bl.a. nedlagde påstand om delvis annullation af afgørelsen om afvikling af BPE, blev afvist af Retten med henvisning til, at en annullation af konverteringen af visse supplerende kapitalinstrumenter ville ændre afgørelsens materielle indhold.

Sagsøgeren søgte også erstatning for tab lidt som følge af konverteringen af et supplerende kapitalinstrument i henhold til afgørelsen om afvikling af BPE. Ved den skriftlige forhandling anførte sagsøgeren, at erstatningskravet ikke skulle betragtes som et søgsmål med påstand om, at SRB har et ansvar uden for kontraktforhold, men som et søgsmål støttet på artikel 266 TEUF. Denne artikel fastsætter, at en institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, har pligt til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom. Ifølge sagsøgeren omfatter dette finansiel kompensation, når det ikke længere er muligt at genoprette situationen før afviklingen af BPE. Et erstatningskrav støttet på artikel 266 i TEUF er imidlertid betinget af, at den anfægtede afgørelse (afgørelsen om afvikling af BPE) annulleres, og dette opnåede sagsøgeren ikke. Kompensationskravet blev derfor også afvist.

22 En afvikling skal baseres på en værdiansættelse af den bank, der er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Eftersom der kan opstå et presserende behov for en hurtig afvikling, giver retsgrundlaget mulighed for at bruge en midlertidig værdiansættelse²². Afviklingsordningen for BPE var baseret på en sådan midlertidig værdiansættelse. SRM-forordningen fastsætter, at der til erstatning eller supplerende af den midlertidige værdiansættelse skal foretages en efterfølgende endelig værdiansættelse, så snart det er praktisk muligt, men SRB meddelte, at den ikke ville anmode den uafhængige valuar om en efterfølgende endelig værdiansættelse af BPE's nettoværdi. Nogle sagsøgere har anlagt søgsmål til prøvelse af denne afgørelse (jf. [tekstboks 6](#)).

²² Artikel 20, stk. 10, i SRM-forordningen.

Tekstboks 6 - Ingen kompensation baseret på en efterfølgende endelig værdiansættelse

Nogle ansøgere anlagde annulationssøgsmål ved Retten vedrørende denne SRB-afgørelse. Retten har allerede afvist to af disse sager²³, fordi afgørelsen ikke berørte sagsøgerne umiddelbart og individuelt. Kendelserne bekræftede endvidere, at en efterfølgende endelig værdiansættelse ikke kan medføre kompensation til aktionærer og obligationsindehavere²⁴, hvis det anvendte afviklingsværktøj er virksomhedssalgsværktøjet. Rettens kendelser er blevet appelleret til Domstolen²⁵.

23 Nogle sagsøgere påstår, at de er berettigede til kompensation, hvis SRB's eller Kommissionens afgørelse annulleres. Ifølge EU's retspraksis har annulationssøgsmål og erstatningssøgsmål imidlertid forskellige formål. Derfor lader disse søgsmål ikke til at føre til eventualforpligtelser ud over sagsomkostningerne.

24 Med henblik på det endelige regnskab for 2019 vurderede SRB's juridiske tjeneste det som meget usandsynligt²⁶, at en udgående strøm af økonomiske ressourcer ville finde sted som følge af de verserende BPE-sager, og derfor oplyste SRB ingen eventualforpligtelser. SRB's juridiske tjeneste baserede sin konklusion på en vurdering af parternes argumentation under hensyntagen til, at den relevante retlige ramme er ny og kompleks, og der ikke findes relevant retspraksis.

25 Vi bemærker, at BPE-sagen var SRB's første afviklingssag, og at vurderinger af retssager i sagens natur er subjektive, da de er baseret på ekspertvurderinger. Der er anlagt adskillige sager, men der foreligger endnu ingen domme om materielle anbringender og derfor ingen retspraksis på EU-niveau. Vi konstaterede ved gennemgangen af revisionsbeviset, at nogle sagsøgere har påstået, at betingelserne for, at Unionen har et ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt. Endvidere oplyste SRB's eksterne juridiske rådgiver over for os, at vedkommende anser en udgående strøm af ressourcer for usandsynlig, men ikke meget usandsynlig, da det udgør en risiko, at der ikke findes relevant retspraksis. Selv om det på nuværende tidspunkt er svært at forudsige udfaldet af disse retssager på grund af det komplekse, specifikke og

²³ Sag T-2/19 og T-599/18.

²⁴ Artikel 20, stk. 12, litra a), i SRM-forordningen.

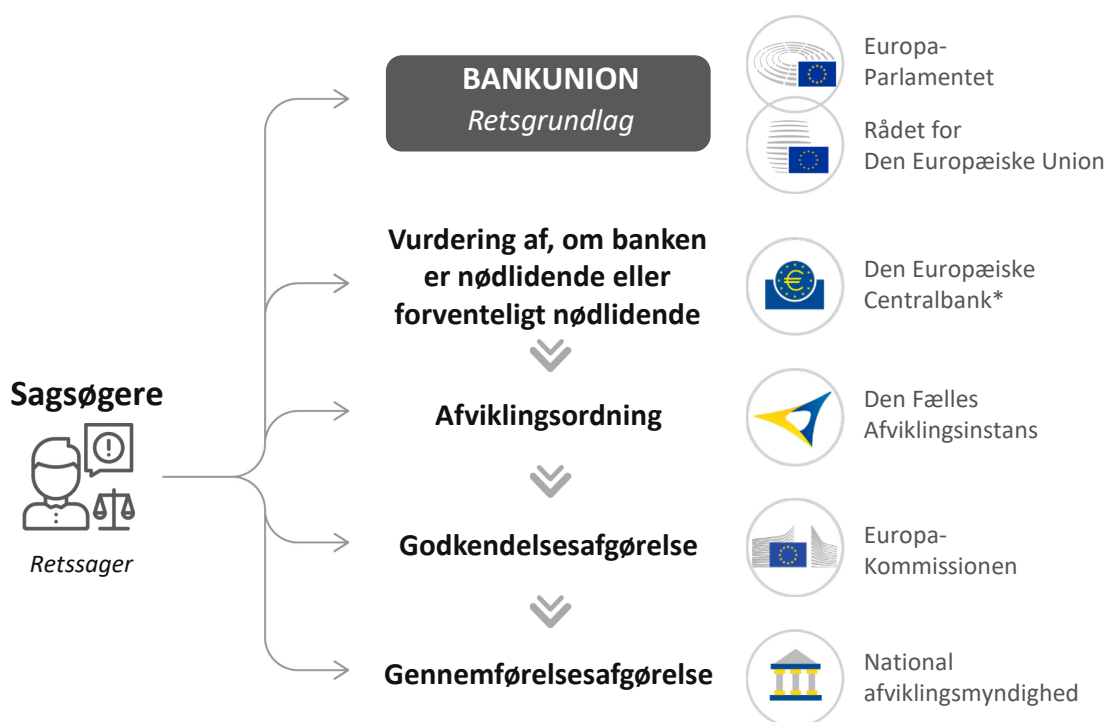
²⁵ Sag C-874/19 P og C-934/19 P.

²⁶ "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 36.

nye retlige system, som den nye retlige ramme for afvikling har skabt, fandt vi ingen dokumentation i det undersøgte revisionsbevis, der kunne modsige SRB's konklusion.

26 I deres søgsmål om annullation og/eller erstatning har nogle sagsøgere også gjort ulovlighedsindsigelser (jf. [billede 2](#)). De hævder, at den retlige ramme, som ligger til grund for afviklingen af BPE, eksempelvis bestemmelser i SRM-forordningen, ikke er i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og EU's charter om grundlæggende rettigheder. Hvis EU's retsinstanser er enige i dette, kan de anfægtede bestemmelser i den retlige ramme anses for ikke at kunne finde anvendelse.

Billede 2 - Beslutningsprocessen frem mod en afvikling og mulighederne for søgsmål



Kilde: Revisionsretten, baseret på den retlige ramme. *ECB er ikke omfattet af denne revision. I undtagelsestilfælde kan vurderingen af, om et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, også foretages af SRB.

27 Endvidere blev der anlagt annullationssøgsmål vedrørende ECB's vurdering af, om banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende (jf. [tekstboks 7](#)), Kommissionens godkendelsesafgørelse (jf. [tabel 3](#) og punkt [65](#)) og gennemførelsesafgørelsen (jf. punkt [29](#)) fra Spaniens nationale afviklingsmyndighed, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancarias (FROB).

Tekstboks 7 - Vurderinger af, om banker er nødlidende eller forventeligt nødlidende, kan ikke anfægtes

ECB's eventualforpligtelser ligger uden for denne revisions omfang (jf. punkt 04). Det er imidlertid værd at nævne, at Retten i en kendelse har fundet, at vurderinger af, om banker er nødlidende eller forventeligt nødlidende²⁷, "skal anses for at være forberedende foranstaltninger i forbindelse med den procedure, hvori Afviklingsinstansen har mulighed for at træffe afgørelse om afvikling af de pågældende banker, og [derfor ikke kan] gøres til genstand for et annulationssøgsmål"²⁸. Retten fandt desuden, at ECB ikke har "nogen beslutningsbeføjelser inden for de rammer, der er fastsat for vedtagelsen af en afviklingsordning"²⁹.

Kendelserne er blevet appelleret til Domstolen³⁰.

Søgsmål vedrørende en gennemførelsesafgørelse til en afviklingsordning

28 SRM-forordningen fastsætter i artikel 87, stk. 4, at SRB efter en afviklingsafgørelse kan blive nødt til at yde nationale afviklingsmyndigheder kompensation for erstatninger, som nationale domstole har pålagt dem at betale. Det er derfor vigtigt, at SRB er opmærksom på verserende erstatningssager mod nationale afviklingsmyndigheder i de deltagende medlemsstater.

²⁷ Artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) nr. 806/2014.

²⁸ Rettens kendelser af 6. maj 2019 i sag T-281/18 (præmis 36) og sag T-283/18.

²⁹ Samme, præmis 34.

³⁰ Appeller iværksat den 17. april 2019 i sag C-551/19 P og C-552/19 P.

29 Alle afviklingsordninger, som vedtages af SRB og godkendes af Kommissionen, skal gennemføres på nationalt niveau. Efter Kommissionens godkendelse af BPE-afviklingsordningen udstedte den spanske nationale afviklingsmyndighed (FROB) derfor en gennemførelsesafgørelse den 7. juni 2017³¹. Der blev herefter indgivet administrative klager, rejst erstatningskrav og anlagt retssager vedrørende FROB's afgørelse. Gennemførelsesafgørelsen er baseret på national ret og er derfor underlagt national domstolsprøvelse. FROB sender SRB en månedlig rapport om gennemførelsen af afviklingsordningen og de relaterede klager og krav³².

30 I juli 2020 havde FROB modtaget 117 administrative klager vedrørende ovennævnte gennemførelsesafgørelse og forkastet eller afvist dem alle. FROB havde også modtaget 1 070 anmodninger om indledning af administrative sager under spansk ret med påstand om, at staten har et ansvar uden for kontraktforhold. Endvidere var der anlagt 262 retssager mod FROB. Disse retssager er imidlertid blevet udsat af den spanske "Audiencia Nacional", indtil Retten har truffet afgørelse med hensyn til lovligheden af afviklingsafgørelsen. Seks udsættelsesafgørelser er blevet appelleret til Spaniens højesteret, som har afvist fem af dem, mens den sidste blev trukket tilbage af klageren selv.

31 Vi bemærker, at de nationale retssager i høj grad afhænger af gyldigheden af afviklingsordningen og Kommissionens godkendelsesafgørelse. Det må derfor antages, at risikoen for SRB i høj grad afhænger af risikoen i forbindelse med sagerne på EU-niveau. Vi konstaterede, at FROB gav SRB regelmæssige oplysninger om de nationale retssager. SRB anmodede imidlertid ikke om en vurdering af de dermed forbundne risici i forbindelse med 2019-regnskabet, og de disponible oplysninger blev ikke fremsendt til regnskabsføreren med henblik på udarbejdelsen af det endelige årsregnskab. SRB anmodede om og modtog en vurdering af de relaterede risici i oktober 2020.

³¹ Afgørelse vedtaget af FROB's styringskomité den 7. juni 2017 vedrørende Banco Popular Español S.A.:
http://www.frob.es/en/Lists/Contenidos/Attachments/419/ProyectedAcuerdoreducido_EN_v1.pdf.

³² Artikel 28, stk. 1, litra b), nr. iii), i SRM-forordningen.

Søgsmål vedrørende afgørelser om ikke at afvikle

32 Efter sin første afviklingsafgørelse meddelte SRB den 24. februar 2018, at den ikke ville træffe afviklingsforanstaltninger over for ABLV Bank AS og datterselskabet ABLV Bank Luxembourg, da en afvikling ikke ville være i almenhedens interesse (jf. [tekstboks 8](#)). SRB's afgørelser kom efter ECB's vurderinger af, at bankerne var "nødlidende eller forventeligt nødlidende" som følge af en betydelig forringelse af deres likviditetssituation³³.

Tekstboks 8 - Vurdering af almenhedens interesse

SRM-forordningen fastsætter, at banker normalt skal opløses ved nationale insolvensprocedurer. Den eneste undtagelse er, når en afvikling er i almenhedens interesse³⁴. For at være i almenhedens interesse skal en afvikling være nødvendig for at opfylde afviklingsmålene og desuden være rimelig. SRB foretager vurderingen af almenhedens interesse på grundlag af den retlige ramme og sin offentliggjorte tilgang³⁵.

33 I maj 2018 blev SRB underrettet om, at der ved Retten var anlagt to sager vedrørende dens afgørelser om ikke at træffe afviklingsforanstaltninger. Den ene af sagerne er stadig under behandling, men SRB vurderede en udgående strøm af økonomiske ressourcer som meget usandsynlig³⁶ og oplyste derfor ingen eventualforpligtelse. Den anden sag, som blev anlagt af aktionærer i ABLV Bank AS, blev afvist af Retten³⁷ med den begrundelse, at de anfægtede SRB-afgørelser ikke berørte sagsøgerne umiddelbart som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF³⁸. Rettens kendelse er blevet appelleret³⁹.

³³ ECB's vurdering af, om ABLV Bank AS var nødlidende eller forventeligt nødlidende, vedtaget den. 23. februar.

³⁴ Artikel 18, stk. 5, i SRM-forordningen.

³⁵ "Public Interest Assessment: SRB Approach", 3. juli 2019.

³⁶ "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 37.

³⁷ Kendelse af 14. maj 2020 i sag T-282/18.

³⁸ Samme, præmis 46.

³⁹ Sag C-364/20 P.

34 Den 15. august 2019 erklærede ECB, at AS PNB Banka var nødlidende eller forventeligt nødlidende. SRB var enig i ECB's vurdering og konkluderede, at ingen foranstaltning iværksat af en tilsynsmyndighed eller den private sektor kunne forhindre bankens sammenbrud. SRB konkluderede imidlertid også, at en afviklingsforanstaltning ikke var i almenhedens interesse. Den konkluderede navnlig, at AS PNB Banka ikke udførte kritiske funktioner, og at bankens sammenbrud ikke kunne forventes at få en betydelig negativ indvirkning på den finansielle stabilitet i Letland eller andre medlemsstater. SRB meddelte afgørelsen til det lettiske finans- og kapitalmarkedstilsyn⁴⁰.

35 SRB's afgørelse om ikke at vedtage en afviklingsordning for PNB Banka blev anfægtet af banken og nogle af dens aktionærer i en fælles sag, der verserer for Retten. Retten udsatte sagen, indtil Domstolen havde truffet afgørelse om appellen i ABLV-sagen. SRB vurderede det som meget usandsynligt, at denne sag vil føre til en udgående strøm af økonomiske ressourcer, og oplyste derfor ingen eventualforpligtelse⁴¹.

36 Vi mener ikke, at eventualforpligtelser er nødvendige vedrørende ovennævnte sager. Desuden har sagsøgerne indtil videre kun nedlagt påstand om, at Retten skal annullere SRB's afgørelse.

Eventualforpligtelser vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere

37 For at beskytte de grundlæggende ejendomsrettigheder⁴² fastsætter SRM-forordningen, at ingen kreditorer må stilles ringere ved afvikling end ved almindelig insolvensbehandling. På grundlag af dette princip⁴³ skal kreditorer, som ville have fået en bedre behandling ved almindelig insolvensbehandling, have kompensation fra Afviklingsfonden⁴⁴. Med henblik på at vurdere behandlingen af kreditorer og

⁴⁰ "SRB annual report 2019", afsnit 3.1.

⁴¹ "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 37.

⁴² Artikel 17, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁴³ Artikel 15, stk. 1, litra g), i SRM-forordningen.

⁴⁴ Artikel 20, stk. 16, og artikel 76, stk. 1, litra e), i SRM-forordningen.

aktionærer skal der foretages en værdiansættelse af forskelle i behandlingen (jf. [tekstboks 9](#)).

Tekstboks 9 - Værdiansættelse af forskelle i behandlingen

En værdiansættelse af forskelle i behandlingen ved afvikling foretages af en uafhængig valuar efter enhver afvikling for at fastslå, om de aktionærer og kreditorer, der er berørt af afviklingsforanstaltninger, har ret til kompensation. Denne værdiansættelse kaldes ofte værdiansættelse 3. Ved værdiansættelse af forskelle i behandlingen antages det, at den pågældende bank i stedet for afvikling skulle have gennemgået almindelig insolvensbehandling efter national insolvenslovgivning fra datoen for afviklingen. Dernæst vurderes det, hvordan kreditorer og aktionærer ville være blevet berørt i dette scenario sammenlignet med afviklingen.

Kilde: Revisionsrettens analyse af SRM-forordningen.

38 Den 13. juni 2018 meddelte SRB, at den fra den uafhængige valuar, Deloitte, havde modtaget rapporten om værdiansættelse af forskelle i behandlingen ved afviklingen af BPE. På grundlag af resultatet af denne værdiansættelse og den foreløbige konklusion, at ingen kreditorer ville have været bedre stillet ved national insolvensbehandling, offentliggjorde SRB den 6. august 2018 en meddelelse vedrørende sin foreløbige afgørelse om ikke at betale kompensation til de aktionærer og kreditorer, der blev berørt af BPE-afviklingen⁴⁵. SRB anslår, at der er tale om ca. 300 000⁴⁶.

39 Afviklingsinstansen indledte herefter en "ret til at blive hørt"-proces⁴⁷ for berørte kreditorer og aktionærer (jf. [billede 3](#)). Dette gjorde det muligt for registrerede parter, eller deres repræsentanter, at indsende skriftlige bemærkninger i perioden 6.-26. november 2018 vedrørende den foreløbige afgørelse om ikke at bevilge dem kompensation og det tilgrundliggende ræsonnement. Under denne proces modtog SRB

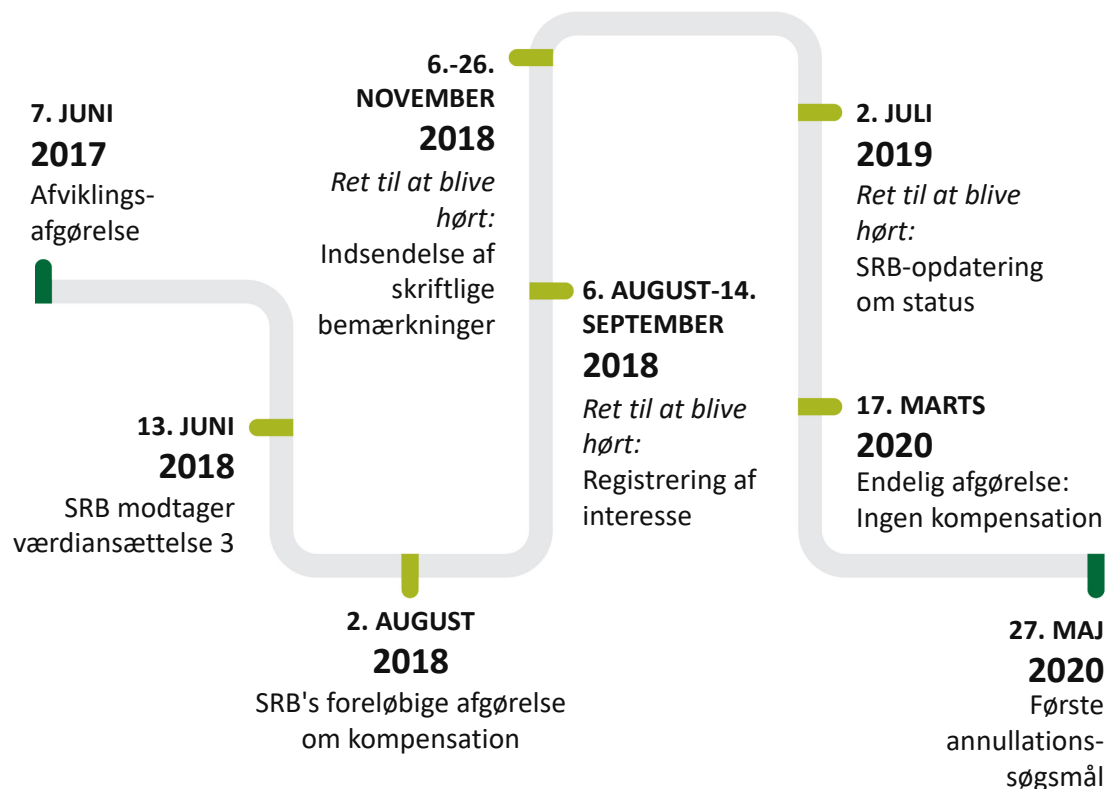
⁴⁵ Meddelelse fra Den Fælles Afviklingsinstans af 2. august 2018 vedrørende instansens foreløbige afgørelse om, hvorvidt aktionærene og kreditorerne skal bevilges kompensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der er truffet vedrørende Banco Popular Español S.A., og vedrørende iværksættelsen af en procedure, så de berørte kan udøve deres ret til at blive hørt (SRB/EES/2018/132).

⁴⁶ "SRB annual report 2018", fodnote 16, s. 32.

⁴⁷ Baseret på artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2 856 bemærkninger fra berørte kreditorer og aktionærer. I marts 2020 offentliggjorde SRB sin endelige afgørelse⁴⁸, hvori den fastslog, at eftersom insolvens ville have været dyrere end afvikling, skulle der ikke betales kompensation til BPE's aktionærer og kreditorer⁴⁹.

Billede 3 - Tidslinje for processen vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere - Banco Popular Español S.A.



Kilde: Revisionsretten.

⁴⁸ Afgørelse fra Den Fælles Afviklingsinstans af 17. marts 2020 om, hvorvidt aktionærerne og kreditorerne skal bevilliges kompensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der er truffet vedrørende Banco Popular Español SA.

⁴⁹ "SRB annual report 2019", s. 32.

40 En række aktionærer og kreditorer har besluttet at nedlægge påstand om, at Retten skal annullere SRB's endelige afgørelse. De havde i juli 2020 indgivet syv stævninger⁵⁰. Ud over at nedlægge påstand om annulation har én sagsøger også krævet erstatning. Hvis Retten annullerede SRB's afgørelse om ikke at betale kompensation til BPE's aktionærer og kreditorer, ville dette ikke automatisk føre til en udgående strøm af ressourcer, da der i så fald skulle vedtages en ny SRB-afgørelse. I sit 2019-regnskab oplyste SRB ingen eventualforpligtelser vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere. SRB anførte, at den stadig var ved at vurdere sagerne, som var nyligt anlagt, idet den første var blevet meddelt SRB den 27. maj 2020.

⁵⁰ "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 36.

Eventualforpligtelser vedrørende bankernes bidrag til Den Fælles Afviklingsfond

41 Bankerne i euroområdet er retligt forpligtet til at bidrage til Afviklingsfonden (jf. [tekstboks 10](#)).

Tekstboks 10 - Den Fælles Afviklingsfond

Afviklingsfondens målniveau er mindst 1 % af det samlede dækkede indskudsbeløb i bankunionen ved udgangen af 2023. Baseret på den aktuelle årlige vækst i de dækkede indskud vil dette beløb være ca. 70 milliarder euro. Der blev indsamlet årlige bidrag fra 3 066 banker i 2020, i alt 9,2 milliarder euro. Pr. juli 2020 var der i alt indsamlet 42 milliarder euro.



Note: Ikke alle banker bidrog i 2015. Differencen justeres hvert år frem til 2023.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at den foreslåede traktatreform vedrørende den europæiske stabilitetsmekanisme omfatter en bagstopperordning for Afviklingsfonden, som skal sikre en kreditlinje af samme størrelse som Afviklingsfonden⁵¹.

Kilde: SRB.

⁵¹ Den europæiske stabilitetsmekanisme: "Draft guideline on the backstop facility to the SRB for the SRF" med forbehold af "Draft revised text of the treaty establishing the European Stability Mechanism as agreed by the Eurogroup on 14 June 2019".

Proces for indsamling af ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond

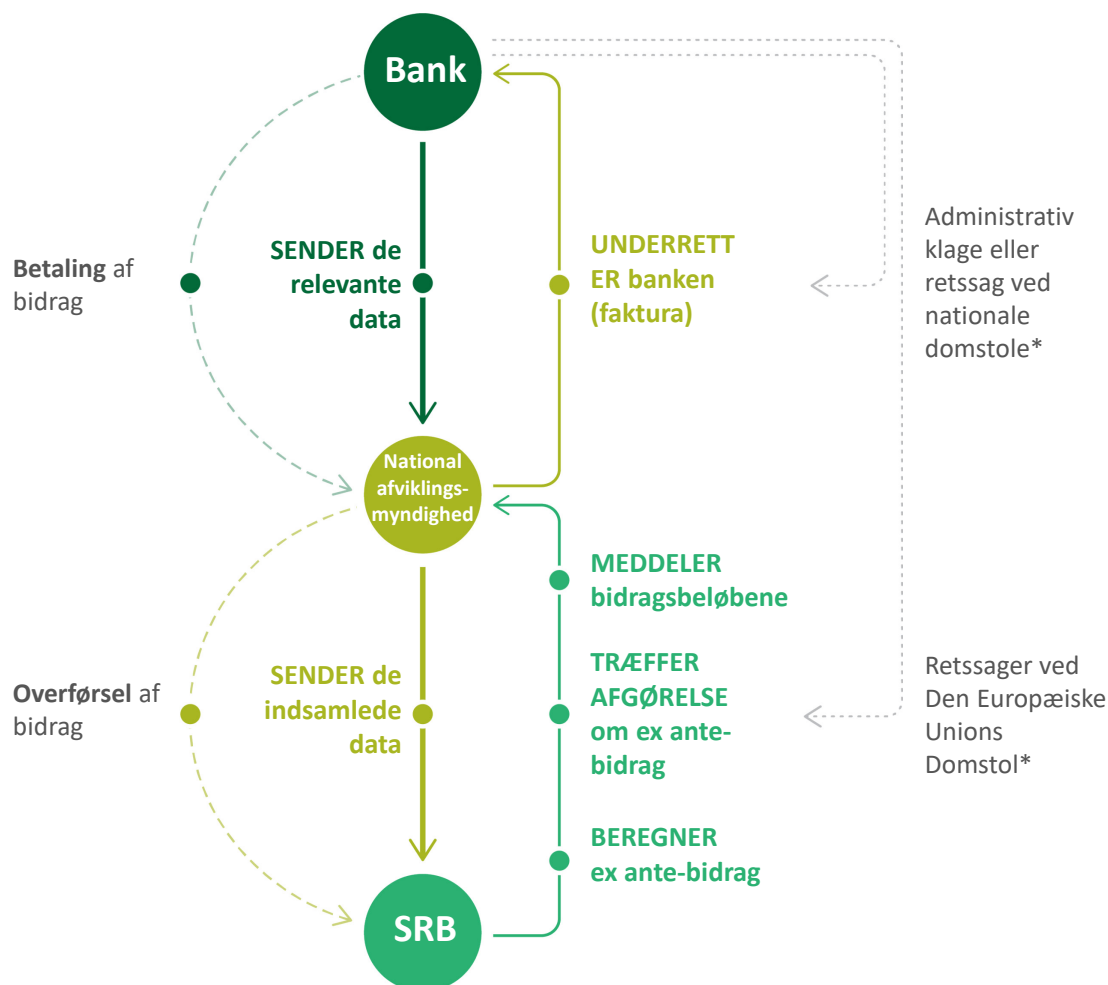
42 Siden 2016 har SRB haft ansvaret for at beregne bidragene⁵² i tæt samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder. De enkelte bankers bidrag beregnes som et fast bidrag for små banker og et risikoafpasset bidrag for større banker⁵³. Bankerne sender SRB de nødvendige oplysninger til beregningen via de nationale afviklingsmyndigheder. SRB sender så hver national afviklingsmyndighed en standardformular med alle relaterede oplysninger om hver bank under den nationale afviklingsmyndigheds ansvar, herunder størrelsen af de ex ante-bidrag, der skal betales, beregningsdetaljerne og bankens inputdata. På grundlag af SRB's beregning indsamler de nationale afviklingsmyndigheder bidragene og overfører beløbene til Afviklingsfonden⁵⁴, som forvaltes af SRB (jf. *billede 4*). En række formelle procedurekrav skal opfyldes i forbindelse med denne beregnings- og underretningsproces.

⁵² Artikel 4 i Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/81.

⁵³ Artikel 4, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/63.

⁵⁴ Rådets aftale om overførsel og gensidiggørelse af bidrag til Den Fælles Afviklingsfond, 14. maj 2014.

Billede 4 - Proces for indsamling af ex ante-bidrag samt retsmidler



Kilde: Revisionsretten baseret på den retlige ramme. *Jf. punkt 45 og tekstboks 11.

Twister vedrørende bidrag til Den Fælles Afviklingsfond

43 En række banker i tre medlemsstater har anlagt administrative sager eller retssager vedrørende afgørelserne om deres ex ante-bidrag⁵⁵ (jf. [billede 4](#)). De fleste af bankerne anlagde disse sager vedrørende den relevante meddelelse fra den nationale afviklingsmyndighed⁵⁶. Som følge heraf verserede der på nationalt niveau 657 administrative sager eller retssager vedrørende ex ante-bidrag pr. 31. maj 2020. Det er 32 sager mere end i juni 2019.

⁵⁵ Østrig, Tyskland og Italien.

⁵⁶ Afhængigt af de retlige rammer i de deltagende medlemsstater kan de nationale afviklingsmyndigheder underrette bankerne via forvaltningsakter, afgørelser eller meddelelser.

44 Eftersom bidragene beregnes og fastsættes af SRB, var der imidlertid også ved EU-Domstolen anlagt retssager vedrørende SRB's afgørelser om ex ante-bidrag for årene 2016-2019 (jf. [billede 4](#)). Pr. 15. juni 2020 var 23 sager (2019: 16 sager) under behandling. 22 af dem var under behandling ved Retten, mens den sidste sag var en appelsag vedrørende en afgørelse fra Retten, som var under behandling ved Domstolen. På tidspunktet for undertegnelsen af SRB's endelige regnskab for 2019 var der ikke indgivet stævninger vedrørende SRB's afgørelse om ex ante-bidrag for 2020. Mellem 29. juni 2020 og 1. september 2020 blev der imidlertid indgivet 19 stævninger vedrørende ex ante-bidragene for 2020⁵⁷. Disse sager skal således tages i betragtning ved udarbejdelsen af 2020-regnskabet.

45 Som beskrevet i sidste års beretning har det delte ansvar for beregning og indsamling af ex ante-bidrag rejst forskellige spørgsmål vedrørende domstolsprøvelse af processen⁵⁸. I december 2019 præciserede Domstolen fortolkningen af den relevante EU-ret i en præjudiciel afgørelse (jf. [tekstboks 11](#))⁵⁹. Den fastslog, at kun EU-Domstolen kan bedømme lovligheden af SRB's afgørelser om ex ante-bidrag til Afviklingsfonden, hvilket betyder, at disse afgørelser ikke kan erklæres ugyldige af nationale domstole. Fremover er det således meget usandsynligt, at nationale retssager vedrørende SRB's beregning af ex ante-bidrag eller andre relaterede spørgsmål vil føre til en udgående strøm af økonomiske ressourcer for SRB.

⁵⁷ Sag T-394/20, anlagt den 29. juni 2020, var den første vedrørende SRB's afgørelse om ex ante-bidrag for 2020.

⁵⁸ "Beretning om eventualforpligtelser, der er opstået som følge af Den Fælles Afviklingsinstans', Rådets eller Kommissionens udførelse af deres opgaver i henhold til denne forordning i regnskabsåret 2018", punkt 42.

⁵⁹ Domstolens dom af 3. december 2019 i sag C-414/18.

Tekstboks 11 - Generelle konsekvenser af Domstolens præjudicielle afgørelse af 3. december 2019 om afgørelser vedrørende ex ante-bidrag

Domstolen bekræftede, at det udelukkende tilkommer SRB at beregne ex ante-bidragene til Afviklingsfonden, og at de nationale afviklingsmyndigheder alene yder operationel støtte til SRB. Derfor er det kun EU-Domstolen, der kan bedømme lovligheden af SRB's afgørelser om ex ante-bidrag til Afviklingsfonden. Disse afgørelser kan således ikke erklæres ugyldige af de nationale domstole. Domstolen fandt desuden, at EU's retsinstanser i forbindelse med denne lovlighedsbedømmelse også har enekompetence til at afgøre, om nationale afviklingsmyndigheders forberedende retsakter til SRB's afgørelser om ex ante-bidrag er behæftet med eventuelle mangler, som kan påvirke gyldigheden af SRB's afgørelser.

På grundlag af Domstolens overvejelser ser det i princippet ikke ud til, at en udgående strøm af ressourcer vil følge af nationale retssager, hvor domstolene kun anmodes om at undersøge beregningen af ex ante-bidragene til Afviklingsfonden eller om at bedømme lovligheden af de nationale tilsynsmyndigheders forberedende retsakter til SRB's afgørelse om ex ante-bidrag eller af meddelelsen om denne afgørelse og indsamlingen af bidragene.

Kilde: Revisionsretten, baseret på Domstolens dom af 3. december 2019 i sag C-414/18.

Eventualforpligtelser vedrørende sager om ex ante-bidrag på EU-niveau

46 Hvorvidt en retssag kræver oplysning af en eventualforpligtelse afhænger af, om det er sandsynligt, at den vil føre til en udgående strøm af økonomiske ressourcer (jf. punkt **07** og **08**). En udgående strøm af økonomiske ressourcer kan tage form af en udgående pengestrøm eller en reduktion i fremtidige bidrag til betaling. I sit endelige årsregnskab for 2019 oplyste SRB eventualforpligtelser på 186 millioner euro (2018: 50 millioner euro) vedrørende ni (2018: syv) verserende sager ved Retten⁶⁰. I disse ni sager har sagsøgerne nedlagt påstand om annullation af SRB's afgørelser om ex ante-bidrag vedrørende bidragscyklusserne for 2017 og 2018. I dette kapitel vil vi derfor først beskrive disse sager, før vi ser på sagerne vedrørende bidragscyklusserne for 2016 og 2019.

⁶⁰ SRB's årsregnskab for 2019, s. 35.

47 Beslutningen om at oplyse eventualforpligtelser vedrørende de ni sager er tæt forbundet med en dom afsagt af Retten i november 2019 (jf. [tekstboks 12](#)). I dommen præciserede Retten en række aspekter vedrørende retsmidler til prøvelse af SRB's beregning af ex ante-bidrag til Afviklingsfonden generelt. Helt afgørende fastslog den, at banker kan anfægte SRB's afgørelse om ex ante-bidrag direkte for Retten, selv om de ikke er denne afgørelses adressater. Endvidere påpegede Retten visse mangler vedrørende væsentlige proceduremæssige krav i beslutningsprocessen i 2016, hvor SRB var startfasen.

Tekstboks 12 - Generelle konsekvenser af Rettens afgørelser af 28. november 2019 om SRB's afgørelse vedrørende ex ante-bidrag for 2016

- SRB's afgørelse om ex ante-bidrag er ikke en forberedende retsakt, men en endelig retsakt, som er underlagt domstolskontrol ved EU's retsinstanser.
- Adressaterne for SRB's afgørelse er de nationale afviklingsmyndigheder, da de har til opgave at indsamle de finansielle bidrag fra kreditinstitutterne.
- Bankerne er umiddelbart og individuelt berørt af SRB's afgørelse om ex ante-bidrag, da de nævnes individuelt ved navn i afgørelsen, som også fastsætter deres individuelle bidrag.
- De nationale afviklingsmyndigheder har ingen skønsmargin med hensyn til de individuelle bidragsbeløb, der er angivet i afgørelsen. De kan ikke ændre beløbene, men er forpligtet til at opkræve dem fra de berørte institutter.

Kilde: Revisionsretten, baseret på Rettens domme i sag T-365/16, de forenede sager T-377/16, T-645/16 og T-809/16 samt sag T-323/16.

48 SRB meddelte os, at de af Retten påpegede mangler vedrørende proceduremæssige krav i beslutningsprocessen i 2016, hvor SRB var i startfasen, siden er blevet afhjulpet. Den oplyste dog også, at der i de nævnte ni sager ikke desto mindre fortsat er en risiko for, at Retten finder andre proceduremæssige mangler i forbindelse med afgørelserne om ex ante-bidrag for 2017 og 2018. Eftersom nogle sagsøgere har gjort ulovlighedsindsigelser, anførte SRB endvidere, at der er en risiko for, at Retten kan træffe afgørelse om gyldigheden af den retlige ramme for beregningen af ex ante-bidrag. I september 2020 annullerede Retten således SRB's afgørelse om ex ante-bidrag for så vidt angår tre banker på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, og erklærede også den beregningsmetode, der er fastsat i delegeret forordning 2015/63, delvis ulovlig (jf. [tekstboks 13](#))⁶¹.

⁶¹ Domme af 23. september 2020 i sag T-411/17, T-414/17 og T-420/17.

Tekstboks 13 - Generelle konsekvenser af Rettens afgørelser af 23. september 2020 om SRB's afgørelse vedrørende ex ante-bidrag for 2017

Retten annullerede SRB's afgørelse om ex ante-bidrag for 2017 på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, nærmere bestemt manglende bekræftelse af, at afgørelsen var autentisk, og utilstrækkelig begrundelse med hensyn til de tre banker, der nedlagde påstand om annulation af afgørelsen. Retten fandt, at begrundelsen fra SRB ikke havde givet sagsøgerne mulighed for at kontrollere, om deres bidrag var beregnet korrekt, eller om de skulle anfægte dem for Retten. Retten bemærkede, at i det omfang beregningen af sagsøgernes bidrag byggede på oplysninger fra de øvrige (ca.) 3 500 øvrige institutter, er beregningen i sig selv uigennemsigtig.

Revisionsretten bemærkede i sine beretninger om SRB's regnskaber for 2017, 2018 og 2019, at SRB af fortrolighedshensyn ikke kan frigive de data fra bankerne, der anvendes til at beregne ex ante-bidragene, hvilket reducerer gennemsigtigheden⁶².

I én sag gjorde sagsøgeren ulovlighedsindsigelse. Retten fandt, at SRB's tilsidesættelse af begrundelsespligten hvad angår den del af beregningen af ex ante-bidraget, der vedrører den forholdsmæssige tilpasning efter risikoprofilen, skyldtes den metode til beregning af ex ante-bidrag, som er fastsat i delegeret forordning 2015/63, og som Retten fandt delvis ulovlig. Retten fandt derfor, at en ændring af delegeret forordning 2015/63 er nødvendig, før SRB kan vedtage en ny afgørelse, som ikke er påvirket af utilstrækkelig begrundelse. Med henblik herpå fastsatte Retten i denne sag, at virkningerne af den annullerede SRB-afgørelse vedrørende sagsøgeren opretholdes i seks måneder regnet fra den dato, hvor dommen bliver endelig.

SRB eller Kommissionen kan appellere disse afgørelser inden for to måneder. Hvis de ikke får medhold i en appel, er der stor risiko for, at de kan tabe andre verserende sager vedrørende afgørelser om ex ante-bidrag på grund af lignende tilsidesættelser af væsentlige formforskrifter. Endvidere vil Kommissionen være nødt til at justere den nuværende metode, og SRB vil være nødt til at vedtage en ny afgørelse om ex ante-bidrag for 2017 på grundlag af den justerede metode for de tre sagsøgere. Denne genberegning kan føre til et krav om tilbagebetaling eller kompensation, hvis en banks genberegnete bidrag er lavere end det beløb, den faktisk betalte vedrørende 2017.

Kilde: Revisionsretten, baseret på Rettens domme af 23. september 2020 i sag T-411/17, T-414/17 og T-420/17.

⁶² Revisionsrettens årsberetning om EU-agenturerne for regnskabsåret 2017, punkt 2.7.

49 De finansielle virkninger af en annulation afhænger delvis af, hvilke præmisser der lægges til grund. Eftersom Rettens annulation af SRB's afgørelse om ex ante-bidrag for 2016 for så vidt angår tre banker udelukkende byggede på proceduremæssige forhold, forblev beregningen gyldig, og SRB udsendte en ny afgørelse om ex ante-bidrag for 2016 efter at have ændret proceduren. Endvidere bekræftede SRB's eksterne advokater, at Rettens dom i sagerne om ex ante-bidrag for 2016 er begrænset til de tre berørte banker, så afgørelsen om bidragene for 2016 i øvrigt forbliver gyldig for alle andre banker. Annulationen førte til, at sagsøgerne gjorde et retskrav gældende mod SRB, men dette krav var kun af midlertidig karakter, fordi det blev ophævet af SRB's nye afgørelse. I praksis var der således ingen udgående strøm af ressourcer. Ikke desto mindre foretog SRB en hensættelse, da den skal betale sagsomkostningerne for sagsøgerne i disse tre sager⁶³. Den samlede hensættelse på 686 400 euro vedrører også de anslåede sagsomkostninger i forbindelse med de ni førnævnte sager vedrørende bidragscyklusserne for 2017 og 2018, da de vurderedes at udgøre eventualforpligtelser (jf. punkt 45).

50 I maj, juni og august 2020 anlagde tre banker søgsmål ved Retten med påstand om annulation af SRB's nye afgørelse om ex ante-bidrag for 2016. SRB meddelte os, at den på tidspunktet for vores revision endnu ikke var i stand til at vurdere risikoen for en udgående strøm af ressourcer til disse sager og derfor ikke oplyste eventualforpligtelser. Retten har udsat to af sagerne, indtil flere relevante og allerede verserende sager vedrørende ex ante-bidrag er afgjort⁶⁴.

51 På tidspunktet for undertegnelsen af det endelige regnskab (jf. punkt 04) vurderede SRB, at risikoen for annulation af dens afgørelse om ex ante-bidrag for 2019 var ubetydelig, da den havde forbedret sine procedurer i forhold til de foregående år under hensyntagen til de afsagte domme. I lyset af Rettens nylige dom (jf. [tekstboks 13](#)) og det forhold, at den samme beregningsmetode blev anvendt fra 2016 til 2020, har risikofaktorerne i forbindelse med alle verserende sager ved EU's retsinstanser imidlertid ændret sig.

⁶³ "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 30.

⁶⁴ Retten har udsat sag T-336/20, indtil dommene i sag T-411/17, T-414/17 og T-420/17 har fået retskraft. Sag T-339/20 er blevet udsat, indtil der er faldet dom i sag T-420/17, T-413/18 og T-481/19.

52 Sammenfattende kan vi sige, at vi ikke fandt nogen dokumentation, der kunne modsige de konklusioner, som SRB drog på grundlag af de oplysninger, der forelå på tidspunktet for afslutningen af regnskabet medio juni 2020. På grund af Rettens nylige domme (jf. [tekstboks 13](#)) har risikofaktorerne i forbindelse med de verserende sager vedrørende SRB's afgørelser om ex ante-bidrag imidlertid ændret sig. SRB vil derfor blive nødt til at tage denne udvikling i betragtning.

Eventualforpligtelser vedrørende sager om ex ante-bidrag på nationalt niveau

53 For at sikre sig tilstrækkelig viden om sine finansielle risici har SRB i sit interne kontrolsystem indført en proces for tilsyn med eventualforpligtelser vedrørende retssager på nationalt plan. SRB beder de nationale afviklingsmyndigheder om en detaljeret liste over verserende sager vedrørende ex ante-bidrag med angivelse af sagsøgere og beløb. De nationale afviklingsmyndigheder anmodes desuden om at give skriftlige garantier for rigtigheden af de leverede oplysninger og om at vurdere sandsynligheden for, at sagsøgerne får medhold i deres sager vedrørende ex ante-bidrag. Disse oplysninger meddeles SRB's regnskabsfører.

54 Ifølge oplysningerne fra de nationale afviklingsmyndigheder er der anlagt administrative sager og retssager vedrørende bidragsafgørelser truffet af tre nationale afviklingsmyndigheder. To nationale afviklingsmyndigheder mente, at det med hensyn til nogle af de verserende administrative sager og retssager ved de nationale domstole ikke på nuværende tidspunkt er muligt at vurdere sandsynligheden for en udgående strøm af økonomiske ressourcer, fordi der er tale om komplekse og nye forhold. Med forbehold af udviklingen i retspraksis anbefalede Revisionsretten i 2019 offentliggørelse af eventualforpligtelser vedrørende alle krav, hvor en udgående strøm af ressourcer ikke kan kategoriseres som meget usandsynlig⁶⁵. SRB fulgte denne anbefaling og oplyste det samlede anfægtede beløb i forbindelse med disse klager og retssager, 1 861 millioner euro, som en eventualforpligtelse⁶⁶.

⁶⁵ "Beretning om eventualforpligtelser, der er opstået som følge af Den Fælles Afviklingsinstans', Rådets eller Kommissionens udførelse af deres opgaver i henhold til denne forordning i regnskabsåret 2018", anbefaling 2.

⁶⁶ "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 35.

55 Dette system er baseret på SRB's antagelse af, at retssager vedrørende ex ante-bidrag på nationalt niveau kan føre til en udgående strøm af ressourcer. Fremover vil SRB i sin finansielle rapportering vedrørende nationale retssager være nødt til at tage hensyn til Domstolens præjudicielle afgørelse om afgørelser vedrørende ex ante-bidrag (jf. punkt 45 og *tekstboks 11*). Da det kun er EU's retsinstanser, der kan tage stilling til lovligheden af SRB's beregning af ex ante-bidrag og dertil knyttede spørgsmål, har de nationale domstole ikke kompetence til at annullere disse afgørelser. Det er derfor meget usandsynligt, at sager vedrørende ex ante-bidrag på nationalt niveau vil føre til en udgående strøm af økonomiske ressourcer. Det burde således ikke være nødvendigt at oplyse eventualforpligtelser i forbindelse med sådanne sager. Ikke desto mindre vil det i betragtning af muligheden for anmodninger om præjudicielle afgørelser fra nationale domstole være hensigtsmæssigt, at SRB - i det mindste i en periode - fortsat overvåger og gennemgår nationale sager vedrørende ex ante-bidrag til Afviklingsfonden (jf. punkt 56 og 57).

Yderligere oplysninger om ex ante-bidrag anfægtet på EU-niveau og nationalt niveau

56 Ud over at oplyse eventualforpligtelser vedrørende ex ante-bidrag oplyste SRB også de samlede beløb for de ex ante-bidrag, som er genstand for administrativ eller retslig prøvelse. Formålet var at sikre yderligere gennemsigtighed. Pr. 31. december 2019 var der tale om ca. 4,9 milliarder euro, hvoraf 2,5 milliarder euro vedrørte nationale sager, og 2,4 milliarder euro vedrørte sager ved Retten⁶⁷. Siden er der på nationalt niveau kommet flere nye sager og klager vedrørende afgørelser om ex ante-bidrag (jf. *tabel 4*). Denne oplysning giver interessenterne nyttig baggrundsinformation.

⁶⁷ "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 36.

Tabel 4 - Udviklingen i de anfægtede beløb på nationalt niveau vedrørende ex ante-bidrag til Afviklingsfonden

Bidrag vedrørende	Antal sager maj 2020	Anfægtede beløb maj 2020 (millioner euro)	Antal sager maj 2019	Anfægtede beløb maj 2019 (millioner euro)
2020	31	669	ikke relevant	Ikke relevant
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
I ALT	657	3 143	625	2 439

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra SRB. Beløb er afrundet til nærmeste million.

57 Som nævnt i SRB's regnskab er 315 millioner euro af det anfægtede beløb genstand for sager både ved nationale domstole og ved EU's retsinstanter. Hvis sagsøgerne får medhold, vil det relevante beløb eller en del heraf kun blive tilbagebetalt én gang.

Eventualforpligtelser vedrørende administrative bidrag

58 Hvert år indsamler SRB administrative bidrag til finansiering af sine driftsudgifter (jf. [billede 1](#)). Alle banker i de 19 deltagende medlemsstater, som er omfattet af SRM-forordningen, skal bidrage til at dække SRB's administrative udgifter. I januar 2018 trådte den endelige ordning for bidrag til dækning af Den Fælles Afviklingsinstans' administrative udgifter i kraft, så der er skabt en permanent ordning for administrative bidrag⁶⁸. Til forskel fra ex ante-bidragene til Afviklingsfonden indsamles de administrative bidrag ikke via de nationale afviklingsmyndigheder, men direkte af SRB. De indsamles pr. bankkoncern, hvorimod ex ante-bidragene indsamles pr. enhed. Ordningerne omfatter således ikke samme antal banker.

⁶⁸ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/2361.

59 I februar 2020 beregnede SRB de årlige administrative bidrag for regnskabsåret 2020 på grundlag af ECB-data indsamlet i det foregående regnskabsår. Baseret på disse beregninger sendte den bankerne deres respektive bidragsmeddelelser. Ca. 2 370 banker fik meddelelse om deres administrative bidrag for 2020 (jf. tabel 5). Det beløb, der skulle opkræves senest den 26. marts 2020, var 69,1 million euro. Betalingsfristen var den 26. marts 2020. Ca. 95 % af disse bidrag blev betalt af signifikante institutter. Enheder med mindre balancer fik reduceret dele af deres gebyrer⁶⁹ Det indsamlede beløb var samlet set mindre end i 2019, eftersom SRB i 2018 havde akkumuleret et budgetoverskud på 50,4 millioner euro. I den næste beregningscyklus vil 2020-bidragene om fornødent blive genberegnet på grundlag af oplysninger om ændringer i institutternes virkeområde eller status.

Tabel 5 - Administrative bidrag opkrævet af SRB

	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Antal underrettede banker	2 370	2 660	2 729*	2 819*	2 963*	3 060*
Samlet beløb til opkrævning (millioner euro)	69,1	88,8	91,4	83,0	56,7	21,8

Kilde: SRB. Beløb afrundet til nærmeste million. * For 2015-2018 afspejler antallet af banker et årligt gennemsnit, da bidragene for disse år blev genberegnet i 2018, da den endelige ordning trådte i kraft. Med hensyn til beregningen af administrative bidrag inkluderer 2015 november og december 2014.

60 Meddelelser om administrative bidrag kan påklages til SRB's klagenævn inden for seks uger⁷⁰. Klagenævnets afgørelser kan anfægtes ved Retten. I 2019 og 2020 indgav ingen banker klager vedrørende meddelelser om administrative bidrag. SRB oplyste derfor ingen eventualforpligtelser vedrørende administrative bidrag. Fraværet af klager og retssager viser, at beregningerne er passende.

⁶⁹ Det administrative bidrag består af et minimumsbidrag og et variabelt bidrag. SRB halverede minimumsbidraget for signifikante institutter og grænseoverskridende banker med samlede aktiver på 10 milliarder euro eller derunder og for mindre signifikante institutter med samlede aktiver på 1 milliard euro eller derunder.

⁷⁰ Artikel 85, stk. 3, i SRM-forordningen.

Andre retssager og yderligere oplysninger

61 I maj 2020 blev SRB underrettet om to søgsmål ved Retten vedrørende personalespørgsmål⁷¹. Eftersom stævningerne først blev forkyndt den 10. juli 2020, oplyste SRB imidlertid ingen eventualforpligtelser vedrørende disse søgsmål og gav ingen oplysninger om dem i sit regnskab for 2019⁷².

62 Visse SRB-afgørelser, f.eks. om administrative bidrag og adgang til dokumenter, kan påklages til SRB's klagenævn⁷³. I 2019 og 2020 blev der indgivet flere nye klager til SRB's klagenævn. Disse vedrørte imidlertid kun adgang til dokumenter og burde derfor ikke føre til eventualforpligtelser.

63 SRB dokumenterede over for os, at den havde indført tilstrækkelige interne kontroller, som sikrer en oversigt over relevante retssager ved EU's retsinstanser såvel som ved nationale instanser. Sager på nationalt niveau har imidlertid en sådan karakter, at SRB i høj grad er afhængig af samarbejde med de relevante nationale afviklingsmyndigheder. På grundlag af oversigten og vores tidligere anbefaling foretager SRB's juridiske team en intern vurdering af risiciene pr. retssagskategori på EU-niveau, og denne vurdering sendes til regnskabsføreren. Udviklinger rapporteres regelmæssigt til SRB's bestyrelse.

64 Alle sager, der anlægges mod SRB og de nationale afviklingsmyndigheder, har omkostninger i form af finansielle og menneskelige ressourcer. Omkostningerne bæres direkte af disse myndigheder og dermed af alle banker via deres administrative bidrag. I 2019 betalte SRB 2,2 millioner euro for eksterne juridiske tjenesteydelser vedrørende retssager i de kommende år, et fald fra 5,9 millioner euro i 2018. Ved udgangen af 2019 var fem fuldtidsækvivalenter i SRB's juridiske tjeneste beskæftiget med retssager, et fald fra syv fuldtidsækvivalenter i 2018. Pr. 24. september 2020 var antallet steget til ni fuldtidsækvivalenter og to vikarer. Desuden får retssagsteamet regelmæssigt støtte af personale i teamet for juridisk rådgivning under SRB's juridiske tjeneste.

⁷¹ Sag T-270/20 og T-271/20.

⁷² "Final annual accounts of the Single Resolution Board - Financial Year 2019", s. 37.

⁷³ Artikel 85 i SRM-forordningen.

Del II: Kommissionens eventualforpligtelser

65 Europa-Kommissionen bekræftede, at den pr. 31. december 2019 ikke havde nogen eventualforpligtelser, der var opstået som følge af dens opgaver i henhold til SRM-forordningen.

66 EU's retspraksis⁷⁴ fastlægger, at der til EU-agenturer såsom SRB kun kan delegeres udøvende beføjelser, hvilket begrænser uddelegeringen af skønsmæssige. Som fastsat i SRM-forordningen træder en afviklingsordning derfor kun i kraft, hvis Kommissionen godkender den. Kommissionen kan gøre indsigelse mod skønsmæssige aspekter af den foreslåede afviklingsordning. Hvis Kommissionen gør indsigelse mod afviklingsordningen på grund af kriteriet om almene hensyn eller anmoder om en væsentlig ændring i brugen af Afviklingsfonden, skal den forelægge dette for Rådet⁷⁵.

67 Den 7. juni 2017 godkendte Kommissionen den første afviklingsordning⁷⁶, som SRB havde vedtaget. I juni 2020 verserede der ved Retten 26 retssager mod Kommissionen vedrørende denne ordning⁷⁷. Alle 26 sagsøgere nedlagde påstand om annulation af Kommissionens afgørelse, og fem af dem krævede også erstatning. Disse sager er stadig under behandling, og Retten har endnu ikke truffet en afgørelse. Da afviklingen af BPE ikke involverede offentlig økonomisk støtte eller brug af Afviklingsfonden (jf. punkt 02), foretog Kommissionen ingen vurdering i henhold til statsstøtte- eller fondsstøttereglerne.

68 Ligesom med hensyn til regnskabet for 2018 har Kommissionen på grundlag af sin regnskabsmæssige vurdering besluttet ikke at oplyse nogen eventualforpligtelser vedrørende disse sager. En af de anførte grunde til denne regnskabsmæssige vurdering er, at ingen af sagsøgerne ifølge de tilgængelige oplysninger i tilstrækkelig grad har påvist, at Kommissionen har et ansvar uden for kontraktforhold. Navnlige anfører Kommissionen, at der ikke foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder (jf. punkt 17). Efter Kommissionens opfattelse er en udgående strøm af ressourcer vedrørende dens

⁷⁴ Meroni-doktrinen som fastslået i sag 9/56 og 10/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche mod Den Høje Myndighed, Sml. 1957-1958, s. 133, og sag C-270/12, Det Forenede Kongerige mod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, ECLI:EU:C:2014:18.

⁷⁵ Artikel 18, stk. 7, i SRM-forordningen.

⁷⁶ Godkendelse af afviklingsordningen vedrørende Banco Popular Español, S.A. (BPE).

⁷⁷ Kun i én af disse 26 sager er Kommissionen den eneste sagsøgte.

godkendelsesafgørelse derfor meget usandsynlig. Endvidere anfører Kommissionen, at ingen sagsøgere kan have lidt tab, eftersom alternativet til afvikling ville have været insolvens efter nationale regler. Enhver aktionær eller kreditor, som ville have været bedre stillet ved insolvensbehandling, ville have fået kompensation fra Afviklingsfonden efter proceduren vedrørende princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere (jf. punkt [37-40](#)). Kommissionen erklærer derfor, med henvisning til sin omfattende erfaring, at dens potentielle finansielle risiko vedrørende disse sager er ubetydelig.

69 Ved gennemgangen af vores stikprøve konstaterede vi, at nogle sagsøgere har påstået, at de nødvendige betingelser for, at Unionen har et ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt. Vi bemærker, at enhver forudsigelse på nuværende tidspunkt kompliceres af, at den retlige ramme for afvikling er forholdsvis ny og skaber et komplekst, specifikt og nyt retligt system. Vi fandt dog ingen dokumentation, der kunne modsige Kommissionens vurdering.

70 Ud over de sager, der vedrører afviklingen af BPE, er Kommissionen stævnet i to retssager⁷⁸, hvor sagsøgerne nedlægger påstand om annullation af afgørelser om ex ante-bidrag og kræver erstatning. I begge sager er Kommissionen sagsøgt sammen med SRB. Mens SRB kan blive nødt til at tilbagebetale beløb til sagsøgerne, hvis dens afgørelse om ex ante-bidrag annulleres, risikerer Kommissionen kun at skulle betale sagsøgernes sagsomkostninger. SRB har oplyst en eventualforpligtelse vedrørende den ene af de to sager, men Kommissionen mener ikke at kunne tilregnes nogen ulovlig adfærd og har derfor ikke oplyst nogen eventualforpligtelser. Retten har udsat begge sager, indtil afgørelserne af 23. september 2020 i de tre sager vedrørende ex ante-bidrag for 2017 (jf. [tekstboks 13](#)) har fået retskraft.

Del III: Rådets eventualforpligtelser

71 Vi modtog en forvaltningserklæring fra Rådets regnskabsfører, hvori der står, at Rådet pr. 31. december 2018 ikke havde nogen eventualforpligtelser, der var opstået som følge af dets udførelse af dets opgaver i henhold til SRM-forordningen.

⁷⁸ Sag T-386/18 og T-400/19.

72 Kommissionen kan på grundlag af sin vurdering af en afviklingsordning foreslået af SRB gøre indsigelse mod denne. Hvis indsigelsen vedrører kriteriet om almene hensyn eller kræver en væsentlig ændring i brugen af Afviklingsfonden, skal Kommissionen foreslå dette for Rådet (jf. punkt [66](#)).

73 Rådet har endnu ikke været involveret i nogen afviklingsafgørelser. Det blev dog stævnet i en retssag vedrørende BPE ved udgangen af 2017. Sagen blev afvist i 2018, for så vidt som den var rettet mod Rådet⁷⁹. Der er således ingen eventualforpligtelser for Rådet.

⁷⁹ Rettens kendelse (Ottende Afdeling) af 14. juni 2018 - Cambra Abaurrea mod Parlamentet m.fl. (sag T-553/17).

Konklusioner og anbefalinger

74 Vi bemærker, at enhver forudsigelse på nuværende tidspunkt om udfaldet af retssager mod SRB og Kommissionen vedrørende afgørelser om afvikling og afgørelser om ikke at afvikle kompliceres af, at den retlige ramme for afvikling er forholdsvis ny og skaber et komplekst, specifikt og nyt retligt system. Vi fandt dog ingen dokumentation, der kunne modsige SRB's og Kommissionens vurderinger med hensyn til eventualforpligtelser som følge af udførelsen af deres opgaver i henhold til SRM-forordningen (jf. punkt [25](#) og [36](#)). SRB og Kommissionen oplyste ingen eventualforpligtelser vedrørende disse sager.

75 SRB har yderligere forbedret sin regnskabsaflæggelse vedrørende eventualforpligtelser relateret til ex ante-bidrag til Afviklingsfonden. I 2019-regnskabet oplyste SRB eventualforpligtelser på 186 millioner euro vedrørende verserende retssager ved EU's retsinstanser til prøvelse af bidragscyklusserne for 2017 og 2018 (jf. punkt [45](#)). Denne oplysning var fornuftig, navnlig set i lyset af, at Retten i september 2020 for så vidt angår tre banker annullerede SRB's afgørelse om ex ante-bidrag for 2017 på grund af manglende bekræftelse af, at afgørelsen var autentisk, og utilstrækkelig begrundelse - i ét tilfælde med henvisning til, at den retlige ramme for afgørelsen var delvis ulovlig (jf. [tekstboks 13](#)). Hvis der ikke opnås medhold i en appel, er der stor risiko for, at alle verserende sager vedrørende afgørelser om ex ante-bidrag kan føre til annulation. SRB vil derfor være nødt til - under hensyntagen til en eventuel udvikling - at revurdere alle verserende sager vedrørende ex ante-bidrag ved udarbejdelsen af sit regnskab for 2020.

76 SRB har også forbedret sin regnskabsaflæggelse vedrørende eventualforpligtelser relateret til nationale retssager vedrørende ex ante-bidrag. To af de tre nationale afviklingsmyndigheder, der er berørt af disse retssager, erklærede sig ude af stand til at vurdere de relaterede risici. I overensstemmelse med vores anbefaling fra 2019 oplyste SRB beløbene som eventualforpligtelser, i alt 1 861 millioner euro, da en udgående strøm af ressourcer ikke kan udelukkes uden rimelig tvivl (jf. punkt [54](#)). I henhold til Rettens nylige præjudicielle afgørelse (jf. [tekstboks 11](#)) har de nationale domstole imidlertid ikke kompetence til at bedømme SRB's afgørelser om ex ante-bidrag til Afviklingsfonden. Det er derfor meget usandsynligt, at nationale retssager vedrørende ex ante-bidrag i sig selv vil føre til en udgående strøm af økonomiske ressourcer for SRB. Det burde således ikke være nødvendigt at oplyse eventualforpligtelser i forbindelse med sådanne sager.

77 SRB er blevet underrettet om nye retssager ved EU's retsinstanser vedrørende:

- o dens afgørelse om ikke at betale kompensation til BPE's aktionærer og kreditorer med henvisning til princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere (jf. punkt 40)
- o dens nye afgørelse om ex ante-bidrag til Afviklingsfonden for 2016 (jf. punkt 50)
- o dens nye afgørelse om ex ante-bidrag til Afviklingsfonden for 2020 (jf. punkt 44)
- o to sager om personalespørgsmål (jf. punkt 61).

Eftersom disse sager blev anlagt blot få uger efter undertegnelsen af SRB's endelige regnskab, og stævningerne skal vurderes grundigt, erklærede SRB's juridiske tjeneste, at vurderingen af den relaterede risiko var i gang. Den relaterede risiko blev således ikke vurderet i tide med henblik på regnskabet for 2019. Disse sager skal tages i betragtning ved udarbejdelsen af 2020-regnskabet.

Anbefaling 1 - Nye domme og nye retssager

I lyset af Rettens og Domstolens nylige domme og en eventuel senere udvikling bør SRB revurdere risikoen i forbindelse med alle verserende retssager vedrørende dens afgørelser om ex ante-bidrag til Afviklingsfonden og vurdere alle nye retssager.

Tidsramme: før aflæggelsen af SRB's regnskab for 2020

78 For at sikre, at regnskabet giver et retvisende billede, skal regnskabsføreren indhente alle relevante oplysninger. Med henblik på udarbejdelsen af SRB's regnskab for 2019 sendte SRB's juridiske tjeneste regnskabsføreren en risikovurdering pr. kategori af verserende retssager (jf. punkt 63). Denne risikovurdering indeholdt også underliggende argumenter, hvilket ikke var tilfældet i forbindelse med regnskabet for 2018. Endvidere modtog regnskabsføreren omfattende oplysninger fra de nationale afviklingsmyndigheder om nationale retssager vedrørende ex ante-bidrag (jf. punkt 53), men ikke om nationale retssager vedrørende afviklingen af BPE (jf. punkt 31).

Anbefaling 2 - Oplysninger til regnskabsføreren

SRB bør tage alle retssager i betragtning ved udarbejdelsen af sit endelige regnskab for at sikre, at det giver et retvisende billede. Den bør således vurdere alle forhold, der kan føre til en udgående strøm af økonomiske ressourcer, f.eks. nationale retssager vedrørende gennemførelsesafgørelser til godkendte afviklingsordninger.

Tidsramme: før aflæggelsen af SRB's regnskab for 2020

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 10. november 2020.

På Revisionsrettens vegne



Klaus-Heiner Lehne

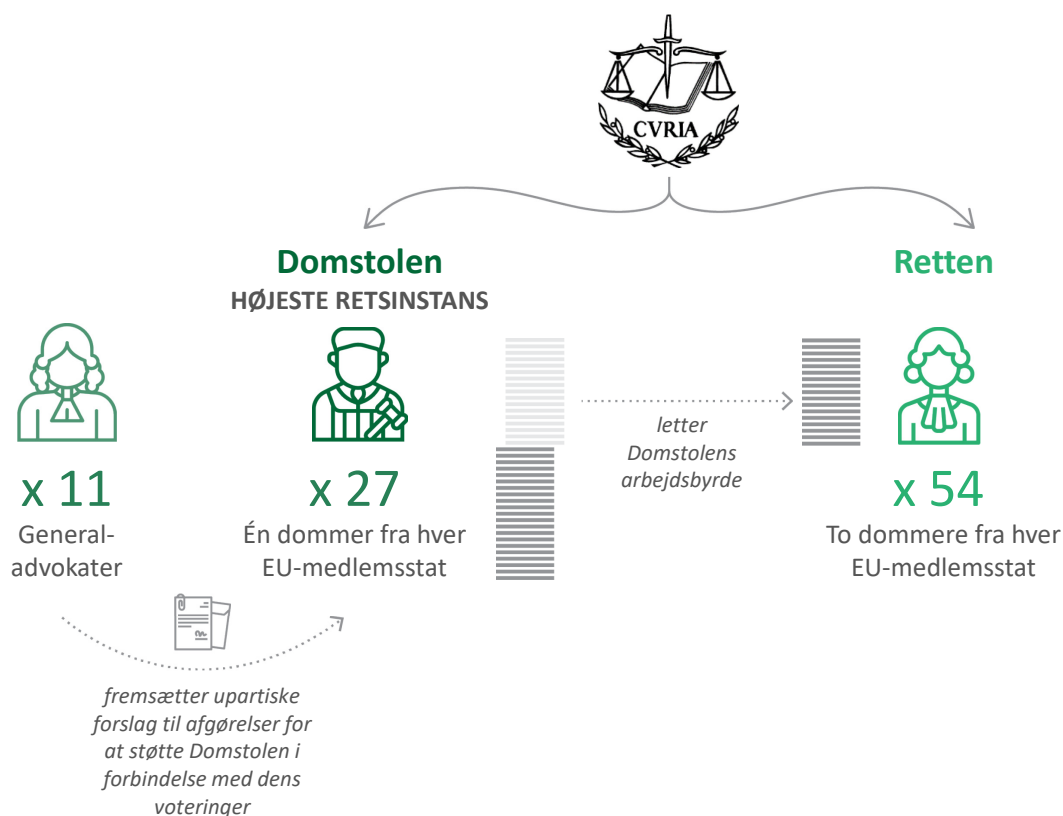
Formand

Bilag

Bilag I - Den Europæiske Unions Domstol og tilgængelige retsmidler til prøvelse af afgørelser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer

01 EU-Domstolen (jf. [billede 1](#)) består af to instanser: Domstolen og Retten. Ved Domstolen henvises sagerne til generaladvokater, som fremsætter forslag til afgørelser for at støtte Domstolen i forbindelse med dennes voteringer. Retten blev oprettet for at lette Domstolens arbejdsbyrde og behandler primært retssager anlagt af enkeltpersoner og virksomheder som reaktion på EU-retsakter og -retsforskrifter, der berører dem umiddelbart, samt søgsmål om erstatning for skade forvoldt af EU-institutioner, -organer, -kontorer eller -agenturer. Rettens domme kan appelleres til Domstolen inden for to måneder, men kun for så vidt angår retsspørgsmål.

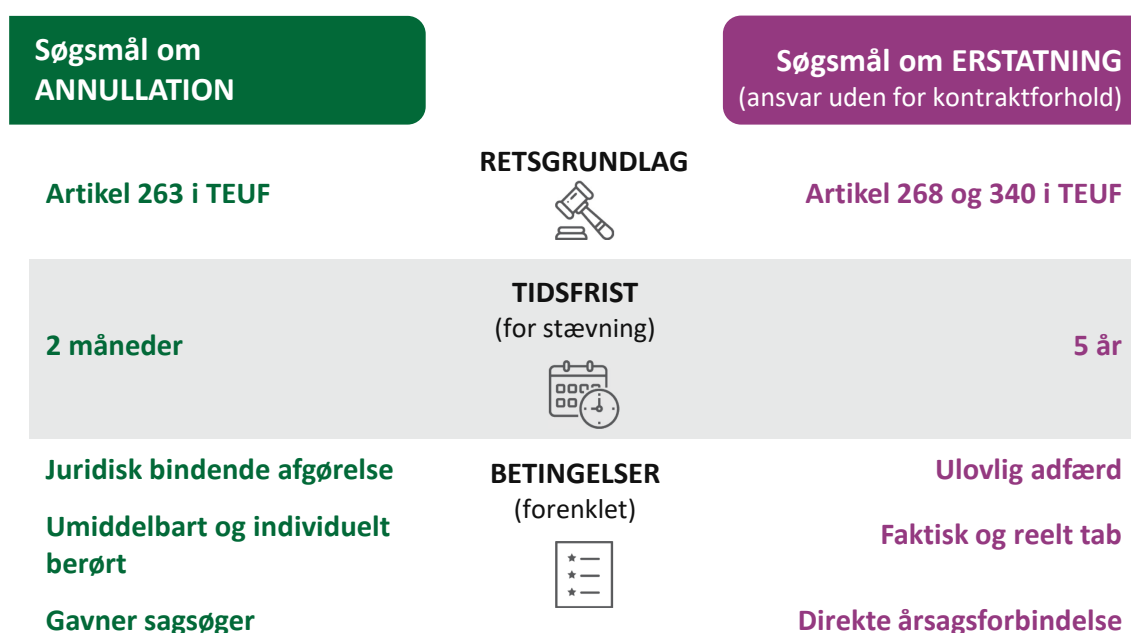
Billede 1 - Strukturen i Den Europæiske Unions Domstol



Kilde: Revisionsretten.

02 Der findes forskellige retsmidler, som fysiske eller juridiske personer kan anvende til prøvelse af afgørelser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer (jf. [billede 2](#)). Et af disse retsmidler er annullationssøgsmål til prøvelse af en juridisk bindende afgørelse, som enten er rettet til den pågældende person, eller som berører denne umiddelbart og individuelt. Med henblik på annullation af en afgørelse truffet af EU eller et EU-organ skal sagsøgere indgive deres stævninger senest to måneder efter offentliggørelsen af den pågældende afgørelse⁸⁰.

Billede 2 - Retsmidler til prøvelse af afgørelser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer



Kilde: Revisionsretten, baseret på TEUF og retspraksis.

03 En anden type retsmiddel er erstatningssøgsmål med påstand om, at Unionen har et ansvar uden for kontraktforhold. Erstatningskrav mod EU baseret på et påstået ansvar uden for kontraktforhold⁸¹ skal fremsættes inden for fem år. For at få medhold i deres erstatningssager skal sagsøgerne påvise, at institutionen har foretaget en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge

⁸⁰ Artikel 263 i TEUF fastsætter, at indgivelsen skal ske inden to måneder efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren, eller i mangel heraf senest to måneder efter at klageren har fået kendskab til den.

⁸¹ Artikel 268 i TEUF, artikel 87, stk. 5, i SRM-forordningen og artikel 46 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

borgerne rettigheder, at de faktisk har lidt et tab, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem den ulovlige handling og tabet.

04 Hver retssag begynder med, at sagsøger indgiver en stævning, som angiver søgsmålsgrundene og de påberåbte argumenter samt de nedlagte påstande. Sagsøgte har herefter pligt til at indgive et svarskrift inden for to måneder⁸². Typisk kan sagsøger så indgive en replik, og sagsøgte kan som svar indgive en duplik. Parter, som kan påvise en interesse i sagens udfald, kan indtræde i den ved at indgive et interventionsindlæg til støtte for den ene parts konklusioner. Endvidere kan EU's retsinstanser vælge at stille parterne specifikke spørgsmål, som de har pligt til at svare på. Ved afslutningen af denne skriftlige forhandling kan EU's retsinstanser beslutte at afholde en offentlig mundtlig forhandling i Den Europæiske Unions Domstol. Herefter voterer dommerne og afsiger deres dom ved et offentligt retsmøde (jf. [billede 3](#)). Domme kan appelleres senest to måneder og ti dage efter afgørelsens forkyndelse for parterne⁸³. Hvis de ikke appelleres, får de retskraft efter denne periode.

Billede 3 - Typisk proces for sager ved EU-Domstolen



Kilde: Revisionsretten.

⁸² I undtagelsestilfælde kan denne frist efter behørigt begrundet anmodning fra sagsøgte forlænges, jf. artikel 81 i Rettens procesreglement (EUT L 105 af 23.4.2015, s. 1). Dette skete i de fleste af sagerne vedrørende afviklingen af BPE.

⁸³ Artikel 56 i Domstolens statut.

Bilag II - Opfølgning på tidligere års anbefalinger

År	Anbefaling	Status	Detaljer
2019	Når Afviklingsinstansen vurderer sandsynligheden for en udgående strøm af økonomiske ressourcer som følge af retssager, bør den angive tilstrækkelige begrundelser og understøttende argumenter vedrørende de enkelte sager.	Afsluttet	SRB har vurderet risiciene vedrørende de forskellige kategorier af sager og angivet visse begrundelser for sine konklusioner.
2019	Hvis sandsynligheden for en udgående strøm af ressourcer som følge af retssager vedrørende ex ante-bidrag ikke kan vurderes, kan en udgående strøm ikke udelukkes, og en eventualforpligtelse bør derfor oplyses. Denne anbefaling fremsættes med forbehold for udviklingen med hensyn til retssager.	Afsluttet	SRB har oplyst eventualforpligtelser vedrørende de indsamlede ex ante-bidrag, der er anfægtet på nationalt niveau i sager, som de respektive nationale afviklingsmyndigheder ikke kunne vurdere.

Akronymer og forkortelser

Akronym eller forkortelse	Forklaring
BPE	Banco Popular Español S.A.
EU-Domstolen	Den Europæiske Unions Domstol
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Spaniens nationale afviklingsmyndighed)
SRB	Den Fælles Afviklingsinstans
SRM	Den fælles afviklingsmekanisme
SRM-forordningen	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1)
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Afviklingsinstansens svar

Afviklingsinstansen noterer sig denne beretning og vil gerne takke Revisionsretten for det gode samarbejde under gennemgangen.

Henstilling 1. Afviklingsinstansen accepterer Revisionsrettens henstilling nr. 1.

Henstilling 2. Afviklingsinstansen accepterer Revisionsrettens henstilling nr. 2.

Kommissionens svar på

Den Europæiske Revisionsrets beretning i medfør af artikel 92, stk. 4, i forordning (EU) nr. 806/2014 om eventualforpligtelser (for Den Fælles Afviklingsinstans, Rådet, Kommissionen eller andre), der er opstået som følge af Afviklingsinstansens, Rådets eller Kommissionens udførelse af deres opgaver i henhold til denne forordning i regnskabsåret 2019

"Kommissionen har noteret sig Den Europæiske Revisionsrets beretning."

Rådets svar

Rådet har noteret sig Den Europæiske Revisionsrets beretning.

Revisionsholdet

I medfør af artikel 92, stk. 4, i forordning (EU) nr. 806/2014 om oprettelse af den fælles afviklingsmekanisme skal Revisionsretten hvert år udarbejde en beretning om enhver eventualforpligtelse, der opstår som følge af Den Fælles Afviklingsinstans', Kommissionens og Rådets udførelse af deres opgaver i henhold til denne forordning.

Denne beretning blev udarbejdet af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Rimantas Šadžius, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Mindaugas Pakstys, direktør Joanna Metaxopoulou, ledende administrator Paul Stafford, opgaveansvarlig Matthias Blaas, revisorerne Carlos Soler Ruiz og Nadiya Sultan samt juridisk rådgiver Andreea-Maria Feipel-Cosciug.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakstys



Joanna Metaxopoulou



Paul Stafford



Matthias Blaas



Carlos Soler Ruiz



Nadiya Sultan



Andreea-Maria Feipel-Cosciug

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.