Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 7. septembra 2023 [1]

Zadeva C-822/21

Republika Latvija
proti

Kraljevini Švedski

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 2014/49/EU – Sistemi jamstva za vloge – Prispevki, ki niso bili preneseni v sklad jamstva za vloge – Polni učinek – Lojalno sodelovanje med državami članicami Evropske unije“

I. Uvod

1. S to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti Republika Latvija očita Kraljevini Švedski, da ni izpolnila obveznosti iz člena 14(3) Direktive 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge.[2] Natančneje, predmet te tožbe so podrobna pravila o pobiranju prispevka, ki ga morajo nekatere banke letno plačevati v sistem jamstva za vloge (v nadaljevanju: SJV), vzpostavljen na ozemlju države članice, v okviru prenosov bančnih podružnic, ki so v drugih državah članicah, kar v skladu s členom 14(3) povzroči prenos prispevkov, plačanih za te podružnice v dvanajstih mesecih pred prenosom v SJV sedeža banke, v nacionalne SJV, ki so pristojni po teh prenosih. Republika Latvija prav tako očita Kraljevini Švedski, da s tem, da je zavrnila ta prenos prispevkov, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(3) PEU, saj je negativno vplivala na povezovanje enotnega trga in s tem ogrozila načelo medsebojnega zaupanja[3] med državami članicami.

2. V podporo Republiki Latviji so intervenirale Republika Estonija, Republika Litva in Evropska komisija. Sedež banke je bil namreč na Švedskem, navedene prenesene podružnice pa v Estoniji, Latviji in Litvi.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] UL 2014, L 173, str. 149.

[3] Medtem ko se Republika Latvija v svojih tožbenih predlogih sklicuje na kršitev načela medsebojnega zaupanja, se v obrazložitvi te tožbe sklicuje na načelo lojalnega sodelovanja (točke od 39 do 41). Zato menim, da se Republika Latvija s trditvijo, da je bil kršen člen 4(3) PEU, sklicuje na kršitev načela lojalnega sodelovanja.

3. Glede na majhno število meddržavnih tožb zaradi neizpolnitve obveznosti[4] bo s to zadevo Sodišče dobilo priložnost, da pojasni pogoje za dopustnost tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 259 PDEU.

4. Po koncu navedbe razlogov bom Sodišču predlagal, naj tožbo razglasi za dopustno, vendar jo vsebinsko zavrne ob upoštevanju dejstva, da zgolj teleološka razlaga direktive ne more biti podlaga za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, če so bile jasne določbe te direktive dobesedno prenesene in ni dokazov o nasprotni, splošni in ustaljeni praksi.

II. Pravni okvir

A. Direktiva 2014/49

5. Uporabljajo se uvodni izjavi 3 in 37 ter člen 6(1), člen 7(1), člen 10(1), (2), (6) in (8), člen 13(1) in člen 14, od (1) do (4), Direktive 2014/49.

B. Švedsko pravo

6. Člen 13 lag om insättningsgaranti (zakon o jamstvu za vloge)[5] z dne 20. decembra 1995 določa, da jamstveni organ vsako leto odloči o višini zapadlih prispevkov in da jih je treba plačati v enem mesecu od datuma te odločitve.

7. V skladu s členom 14 tega zakona se, kadar je kreditna institucija v celoti ali delno prenesena in se tako zanjo uporablja drug SJV, prispevki, ki jih je plačala v dvanajstih mesecih pred prenosom, prenesejo na ta drugi sistem jamstva za vloge.

III. Dejansko stanje in predhodni postopek

8. Pri evropski skupini za finančne storitve s sedežem na Švedskem (Nordea Bank AB), ki plačuje prispevke na podlagi jamstva za vloge v švedski SJV, tudi za svoje podružnice v drugih državah članicah, so bila v letih 2017 in 2018 izvedena prestrukturiranja.

9. Tri podružnice[6] te skupine, ki so poslovale v Estoniji, Latviji oziroma Litvi, so bile 1. oktobra 2017 prenesene na drugo banko. Organi jamstva za vloge teh držav članic so od švedskega organa jamstva za vloge zahtevali, da prenese prispevke, plačane za vsako preneseno podružnico. Ta organ je z odločbo z dne 3. oktobra 2017 zavrnil te zahteve z obrazložitvijo, da v dvanajstih mesecih pred 1. oktobrom 2017 niso bili plačani nobeni prispevki.

[4] Glej zlasti sodbe z dne 4. oktobra 1979, Francija/Združeno kraljestvo (141/78, EU:C:1979:225); z dne 16. maja 2000, Belgija/Španija (C-388/95, EU:C:2000:244); z dne 12. septembra 2006, Španija/Združeno kraljestvo (C-145/04, EU:C:2006:543); z dne 16. oktobra 2012, Madžarska/Slovaška (C-364/10, EU:C:2012:630); z dne 18. junija 2019, Avstrija/Nemčija (C-591/17, EU:C:2019:504), in z dne 31. januarja 2020, Slovenija/Hrvaška (C-457/18, EU:C:2020:65).

[5] SFS 1995, št. 1571.

[6] V nadaljevanju: prenesene podružnice.

10. Nordea Bank, ki je prenesla navedene podružnice, je 1. oktobra 2018 prenesla svoj sedež s Švedske na Finsko. Švedski organ jamstva za vloge je na zahtevo finskega organa jamstva za vloge 4. oktobra in 13. novembra 2018 prenesel prispevke, ki jih je ta skupina za finančne storitve plačala v dvanajstih mesecih pred 1. oktobrom 2018.

11. Na Švedskem je treba prispevke v SJV za obdobje od januarja do decembra plačati v enem mesecu od sklepa jamstvenega organa, ki določi znesek.[7] Za leto 2016 je bil torej letni sklep tega organa sprejet 2. septembra 2016, Nordea Bank pa je svoj prispevek plačala 30. septembra 2016.[8] Za leto 2017 je ta organ sklep sprejel 14. septembra 2017, prispevki pa so bili plačani 13. oktobra 2017.[9] Za leto 2018 je bil letni sklep navedenega organa sprejet 27. septembra 2018, Nordea Bank pa je svoje prispevke plačala 28. septembra 2018.[10]

12. Republika Latvija in Republika Litva pred švedskimi sodišči nista izpodbijali sklepa o zavrnitvi prenosa prispevkov v švedskem SJV.

13. Nasprotno pa je bila pritožba Republike Estonije zoper sklep o zavrnitvi zavrnjena s potrdilno sodbo Kammarrätten i Stockholm (višje upravno sodišče v Stockholmu, Švedska) z dne 15. maja 2018 z obrazložitvijo, da je bilo pravo Unije pravilno preneseno v švedsko pravo. Högsta förvaltningsdomstolen (vrhovno upravno sodišče, Švedska) ji s sodbo z dne 7. novembra 2018 ni dovolilo pritožbe zoper to potrdilno sodbo in je zavrnilo njen predlog za sprejetje predhodne odločbe, ker je menilo, da se spor ne nanaša na razlago prava Unije, za katero bi bila potrebna predhodna odločba Sodišča.

14. Komisija je v odgovoru na dopis, ki ji ga je 27. marca 2019 poslal latvijski organ jamstva za vloge, v svojem dopisu z dne 9. oktobra 2020 priznala, da nepopolna formulacija člena 14(3) Direktive 2014/49 v bistvu ne predvideva posebnih scenarijev posredovanja v primerih, ko je nacionalni organ jamstva za vloge sprejel sklepe, kot je sklep o podaljšanju roka za plačilo prispevkov, kar pušča odprta vrata za različne razlage.

15. Estonski, latvijski in litovski organi jamstva za vloge so začeli postopek mediacije s švedskim organom jamstva za vloge pod okriljem Evropskega bančnega organa (EBA), ki je zadevo končal v letu 2019, ker ni bil dosežen dogovor.

16. Republika Latvija je 10. maja 2021 v skladu s členom 259 PDEU, drugi in tretji odstavek, Komisiji predložila zahtevo za obrazloženo mnenje (v nadaljevanju: prvotna pritožba). Komisija je po pridobitvi pripomb Kraljevine Švedske in zaslišanju strank 30. julija 2021 izdala obrazloženo mnenje, v katerem meni, da Kraljevina Švedska s tem, da je zavrnila prenos prispevkov, ki jih je Nordea Bank plačala za svojo latvijsko podružnico v dvanajstih mesecih pred prenosom, v latvijski SJV, ni izpolnila obveznosti iz člena 14(3) Direktive 2014/49 v povezavi s členom 10(1) te direktive. Nasprotno pa je Komisija menila, da ni bilo dokazano, da naj bi Kraljevina Švedska kršila načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

7 Glej točko 6 teh sklepnih predlogov.

8 To je dvanajst mesecev in en dan pred prenosom podružnic.

9 To je po prenosu podružnic in manj kot dvanajst mesecev pred prenosom sedeža družbe na Finsko.

10 To je manj kot dvanajst mesecev pred prenosom sedeža družbe.

IV. Postopek pred Sodiščem

17. Republika Latvija je s tožbo z dne 30. decembra 2021 zoper Kraljevino Švedsko vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, v kateri Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Kraljevina Švedska ni izpolnila svojih obveznosti v skladu s členom 14(3) Direktive 2014/49, ker je s tem, da v latvijski SJV ni želela prenesti prispevkov, ki jih je vplačala latvijska podružnica družbe Nordea Bank, izračunanih za prispevno obdobje v skladu s to določbo, ravnala v nasprotju s ciljem te direktive in ni zagotovila polnega učinka njenih določb;

– ugotovi, da Kraljevina Švedska ni izpolnila svojih obveznosti v skladu s členom 4(3) PEU, ker Kraljevina Švedska s tem, da v latvijski SJV ni želela prenesti prispevkov, ki jih je vplačala latvijska podružnica družbe Nordea Bank, izračunanih za prispevno obdobje v skladu s členom 14(3) Direktive 2014/49, negativno vpliva na povezovanje enotnega trga in tako ogroža medsebojno zaupanje[11] med državami članicami, ki je predpogoj za čezmejno povezovanje;

– Kraljevini Švedski, če Sodišče ugotovi, da Kraljevina Švedska ni izpolnila obveznosti v skladu s členom 14(3) Direktive 2014/49 in členom 4(3) PEU, naloži obveznost odprave ugotovljene kršitve, tako da iz švedskega SJV v latvijski SJV prenese celotni znesek prispevkov, ki jih je vplačala latvijska podružnica družbe Nordea Bank, izračunanih za prispevno obdobje v skladu s členom 14(3) Direktive 2014/49;

– ugotovi, da je, če se člen 14(3) Direktive 2014/49 lahko razlaga ozko, v skladu s ciljem te direktive in obveznostjo švedskega SJV, da v latvijski SJV prenese prispevke, ki jih je vplačala podružnica družbe Nordea Bank, in

– Kraljevini Švedski naloži plačilo stroškov.

18. Z odločbami z dne 19., 25. in 30. maja 2022 je bila Republiki Estoniji, Republiki Litvi oziroma Komisiji dovoljena intervencija v podporo Republiki Latviji.

19. Medtem ko Republika Litva podpira vse tožbene predloge, Republika Estonija podpira le prvi in tretji predlog, Komisija pa le prvega.

20. Kraljevina Švedska Sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– Republiki Latviji naloži plačilo stroškov.

[11] Glej opombo 3 teh sklepnih predlogov.

V. Povzetek trditev strank

A. Dopustnost

21. Kraljevina Švedska se uvodoma sprašuje, ali se lahko njena razlaga člena 14(3) Direktive 2014/49 izpodbija v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, medtem ko je, po eni strani, Republika Latvija imela možnost izpodbijati odločbo, ki jo je sprejel švedski organ jamstva za vloge, pred švedskimi nacionalnimi sodišči in, po drugi strani, tožba zaradi neizpolnitve obveznosti ni dopustna, če je omejena na predlog za razlago prava Unije. Republika Švedska dodaja, da je to prav tako določba o minimalni harmonizaciji.

22. Kraljevina Švedska v zvezi s prvim očitkom, ki se nanaša na kršitev člena 14(3) Direktive 2014/49, meni, da je Republika Latvija spremenila obseg spora v sodni fazi postopka, ker se ni sklicevala na člen 10 te direktive, ki je bil naveden na zaslišanju, ki ga je Komisija 1. julija 2021 organizirala med tema državama članicama.

23. Kraljevina Švedska trdi, da je treba drugi očitek, ki se nanaša na kršitev načela lojalnega sodelovanja na podlagi člena 4(3) PEU, zavrniti, ker se je Republika Latvija v upravnem postopku sklicevala na kršitev načela enakega obravnavanja v zvezi z obravnavo Republike Finske, katere SJV je bil v enakem položaju kot latvijski SJV.

24. Kraljevina Švedska v zvezi z zahtevo Republike Latvije glede plačila prispevkov švedskega SJV v latvijski SJV navaja, da predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti ne more biti plačilo odškodnine.

25. Republika Latvija odgovarja, prvič, da je treba Direktivo 2014/49 tudi v primeru določbe o minimalni harmonizaciji razlagati tako, da se zagotovi dejanska uresničitev njenega cilja izboljšati in zagotoviti stabilnost bančnega sistema ter zaščititi vlagatelje, in drugič, da tožba zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 259 PDEU ni pogojena z izčrpanjem nacionalnih pravnih sredstev.

26. V zvezi s svojim prvim predlogom za ugotovitev neizpolnitve obveznosti Republika Latvija zanika, da je spremenila predmet spora, ki ni bil niti razširjen niti spremenjen glede na njeno prvotno pritožbo na podlagi člena 14(3) Direktive 2014/49, pri čemer meni, da je treba po analogiji uporabiti sodno prakso v zvezi s tožbami zaradi neizpolnitve obveznosti Komisije, ki ne zahteva popolne skladnosti med očitki, navedenimi v izreku obrazloženega mnenja, in tožbenimi predlogi, če predmet spora, kot je bil opredeljen v obrazloženem mnenju, ni bil razširjen ali spremenjen.

27. V zvezi s svojim tretjim predlogom Republika Latvija trdi, da je treba neizpolnitev obveznosti, ki se očita Kraljevini Švedski, ne le ugotoviti, temveč tudi prenehati, in da je takšno prenehanje mogoče le v obliki vplačila zavrnjenih prispevkov v latvijski SJV, kar pa ne pomeni odškodnine.

B. Kršitev člena 14(3) Direktive 2014/49

28. Republika Latvija ne izpodbija dejanskega prenosa, ki ga je izvedla Kraljevina Švedska. Meni, da se člen 14(3) Direktive 2014/49 ne sme razlagati formalno in dobesedno, kot je to storila Kraljevina Švedska, temveč v povezavi s členom 10(1) te direktive. Meni, da je za neizpolnitev obveznosti značilno to, da se prispevki, prejeti v zvezi z dejavnostmi latvijske podružnice, niso prenesli.

29. Po njenem mnenju je namreč treba člen 14(3), ki določa, da se „[č]e kreditna institucija preneha biti članica sistema jamstva za vloge in se pridruži drugemu sistemu jamstva za vloge, […] prispevki, plačani v 12 mesecih pred prenehanjem članstva […], prenesejo na drug sistem jamstva za vloge“, razlagati ob upoštevanju njegovega sobesedila in zastavljenih ciljev. Dodaja, da je uvodna izjava 3 te direktive v zvezi s tem jasna, saj je v njej navedeno, da je navedena „direktiva […] bistveni pravni akt za vzpostavitev notranjega trga z vidika tako svobode ustanavljanja kot svobode opravljanja finančnih storitev na področju kreditnih institucij, hkrati pa izboljšuje stabilnost bančnega sistema ter zaščito vlagateljev“. Na podlagi tega sklepa, da mora v primeru spremembe SJV SJV države članice gostiteljice prejeti prispevke, ki so bili izračunani in zahtevani za prenesene dejavnosti za obdobje dvanajstih mesecev, ne glede na to, kdaj so bili dejansko plačani. Poudarja, da formalna razlaga tega člena, ki jo je podala Kraljevina Švedska, odvzema učinkovitost Direktivi 2014/49, zlasti ker ta država članica dovoljuje rok za plačilo prispevka, ki je daljši od enega leta.

30. Republika Latvija dodaja, da je logika mehanizma, vzpostavljenega z Direktivo 2014/49, takšna, da je treba prispevke za dvanajst mesecev pred prenosom dejavnosti prenesti v SJV države članice gostiteljice, saj ta na dan prenosa postane odgovoren za izplačilo jamstva vlagateljem, na katere se ta dejavnost nanaša. Navaja, da se podoben mehanizem izvaja, kadar je treba izplačati nadomestila vlagateljem podružnice: nadomestila se izplačajo iz SJV države članice gostiteljice po navodilu SJV matične države članice, ki mora pred izplačilom vlagateljem zagotoviti potrebna sredstva in povrniti stroške, ki jih ima SJV države članice gostiteljice.

31. Komisija podpira razlogovanje Republike Latvije in poudarja, da je treba člen 10(1), ki določa, da se prispevek plača vsaj enkrat letno, in člen 14(3) Direktive 2014/49 brati skupaj, saj sta ti določbi temeljno povezani, da se zagotovijo cilji te direktive, zlasti solidarnost med kreditnimi institucijami v primeru insolventnosti, navedena v uvodni izjavi 37 navedene direktive.[12] Po njenem mnenju so bili prispevki mišljeni kot nadomestilo jamstva za vloge za določeno obdobje in jih je zato treba prenesti, ko se breme jamstva prenese na drug SJV.

32. Republika Estonija in Republika Litva sklepata enako kot Republika Latvija, saj je švedski SJV iz istih razlogov po prenosu podružnic na njunih ozemljih zavrnil prenos prispevkov, pobranih za dejavnosti teh podružnic, v njuna nacionalna SJV.

33. Kraljevina Švedska nasprotno trdi, da s teleološko razlago ni mogoče odpraviti pomanjkljivosti člena 14(3) Direktive 2014/49, ki ne določa izčrpne rešitve glede prenosa sredstev iz enega sistema v drugega. Ta člen bi bilo treba preoblikovati, da bi se upoštevali nepredvideni primeri, kot sta predlagala EBA in European Forum of Deposit Insurers.[13] Kraljevina Švedska prav tako, zlasti

[12] V tej uvodni izjavi je navedeno: „Zaščita vlog je bistveni element za dokončno oblikovanje notranjega trga in nepogrešljivo dopolnilo sistema za nadzor kreditnih institucij zaradi solidarnosti, ki jo vzpostavi med vsemi institucijami na danem finančnem trgu v primeru insolventnosti katere koli med njimi. Zato bi morale države članice imeti možnost, da sistemom jamstva za vloge dovolijo prostovoljno medsebojno posojanje denarja.“

[13] Neprofitno združenje, ki združuje zlasti SJV.

zaradi nesorazmerja med zneskom vlog, za katere jamči kreditna institucija, in najnižjo ravnjo prispevkov, izpodbija pomen, ki ga Komisija pripisuje posledicam dobesedne razlage navedenega člena v smislu resnih učinkov na dokončno oblikovanje notranjega trga ter škodovanja zaupanju v SJV in sodelovanju med državami članicami. Poleg tega meni, da vprašanje povezanosti med prenosom dejavnosti in s tem tveganja na drugo državo članico in prenosom prispevkov ni jasno urejeno.

34. Kraljevina Švedska meni, da je besedilo člena 10 Direktive 2014/49 običajno v pravu Unije in ne določa niti določenega datuma plačila niti tega, da se vsaj enkrat letno pobrani prispevek nanaša na določeno prispevno obdobje (zlasti v primeru sporov glede višine prispevka).

35. Kraljevina Švedska opozarja na nedoslednost pri razlogovanju, saj če je treba plačilo opraviti ob upoštevanju prispevnega obdobja (nedobesedna razlaga člena 14(3) Direktive 2014/49), datum plačila vsaj enkrat letno ni več pomemben.

C. Kršitev člena 4(3) PEU

36. Republika Latvija navaja, da je s sodno prakso Sodišča iz načela lojalnega sodelovanja, ki je varovano s členom 4(3) PEU, izpeljana obveznost držav članic, da, po eni strani, sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev uporabe in učinkovitosti prava Unije, ter odpravijo protipravne posledice kršitve tega prava, ter da se, po drugi strani, spoštujejo in si medsebojno pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb. Na podlagi tega sklepa, da je bila zavrnitev švedskega SJV, da v latvijski SJV prenese prispevke, ki jih je prejel za latvijsko podružnico, v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja in načelom enakosti, saj je švedski SJV v primerljivem pravnem položaju pristal na prenos prispevkov v finski SJV.

37. Nasprotno pa Kraljevina Švedska nasprotuje temu, da bi lahko dobesedna uporaba člena 14(3) Direktive 2014/49 pomenila kršitev načela lojalnega sodelovanja. Dodaja, da je v večini primerov, v katerih so bili prispevki preneseni, SJV matične države članice upošteval datum dejanskega plačila. Navaja tudi, da je zahtevo finskega SJV obravnavala drugače, saj so bili prispevki plačani v dvanajstih mesecih pred prenosom sedeža družbe.

VI. Analiza

A. Dopustnost

38. Prvič, glede predmeta tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti je ustaljena sodna praksa Sodišča jasna v dveh točkah.

39. Po eni strani, Sodišče poudarja, da je cilj postopka, določenega v členu 259 PDEU, ugotoviti ravnanje države članice, ki je v nasprotju s pravom Unije, in doseči, da se tako ravnanje konča.[14] Iz tega kot posledico izpelje, da tožba na podlagi tega člena, ki se nanaša na prihodnje ali morebitne neizpolnitve obveznosti ali ki je omejena na zahtevo po razlagi prava Unije, ni dopustna.[15]

[14] Glej sodbo z dne 16. oktobra 2012, Madžarska/Slovaška (C-364/10, EU:C:2012:630, točka 67 in navedena sodna praksa).

[15] Glej sodbo z dne 16. oktobra 2012, Madžarska/Slovaška (C-364/10, EU:C:2012:630, točka 68).

40. V nasprotju s trditvami Kraljevine Švedske je torej tožba Republike Latvije zaradi neizpolnitve obveznosti, ki se nanaša na ravnanje te prve države članice glede plačila prispevkov iz švedskega SJV v latvijski SJV, dopustna, saj je njen namen ugotoviti preteklo neizpolnitev obveznosti, in le zato ta druga država članica Sodišču predlaga razlago Direktive 2014/49 glede načina prenosa prispevkov v primeru prenosa dejavnosti v zvezi z vlogami med državama članicama. Poleg tega je to razlago te direktive vsaj delno prevzela Komisija v obrazloženem mnenju z dne 30. julija 2021. Prav tako ni sporno, da je Kraljevina Švedska prenesla člen 14(3) navedene direktive. Zato se mi zdi prvi očitek v tožbi Republike Latvije v delu, v katerem Sodišču ne predlaga razlage direktive, temveč ugotovitev kršitve določbe direktive, kot jo razlagata ta država članica in Komisija, dopusten.

41. Po drugi strani, Sodišče poudarja, da se mu v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti lahko predlaga le, naj ugotovi obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti za to, da se ta neizpolnitev odpravi, ne more pa se mu predlagati, naj državi članici naloži določeno ravnanje za uskladitev s pravom Unije. [16]

42. Vendar Republika Latvija ne predlaga le ugotovitve zatrjevane neizpolnitve obveznosti, temveč tudi, naj Sodišče Kraljevini Švedski naloži, da v latvijski SJV prenese prispevke, ki so bili za dejavnosti latvijske podružnice banke Nordea Bank plačani v švedski SJV, tudi če bi, podredno, Sodišče sprejelo ozko razlago člena 14(3) Direktive 2014/49. Zato je treba predloge Republike Latvije v zvezi s prenosom prispevkov med švedskim SJV in latvijskim SJV razglasiti za nedopustne.

43. Drugič, v zvezi z vprašanjem spremembe obsega spora med predhodno fazo in fazo sodnega postopka je treba opozoriti, da se v okoliščinah, za katere je značilno majhno število meddržavnih tožb zaradi neizpolnitve obveznosti, [17] vprašanje uporabe sodne prakse Sodišča po analogiji v zvezi s tožbami zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jih je vložila Komisija na podlagi člena 258 PDEU, ni še nikoli pojavilo. S to zadevo bo Sodišču omogočeno, da pojasni položaj.

44. Sodišče je namreč razsodilo, da je pri tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti cilj predhodnega postopka ta, da zadevna država članica dobi možnost, da izpolni obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, in da zoper očitke Komisije učinkovito uveljavi svoja obrambna sredstva. Iz tega sledi, da je predmet tožbe, vložene na podlagi člena 258 PDEU, omejen s predhodnim postopkom, določenim v tej določbi, in ga zato ni mogoče več razširiti med sodnim postopkom. [18]

45. Sodišče je iz tega sklepalo, da se morata obrazloženo mnenje Komisije in tožba opirati na isto utemeljitev in razloge, tako da Sodišče ne sme preizkusiti očitka, ki ni bil naveden v obrazloženem mnenju, ki mora vsebovati skladno in podrobno predstavitev razlogov, ki so Komisijo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz Pogodbe. [19] Vendar ta zahteva ne more pomeniti, da je v vsakem primeru potrebna popolna skladnost med očitki, navedenimi v izreku obrazloženega mnenja, in tožbenimi predlogi, če predmet spora, kot je bil opredeljen v obrazloženem mnenju, ni bil razširjen ali spremenjen. [20]

[16] Glej sodbo z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito) (C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točka 56 in navedena sodna praksa).

[17] Glej sodbe, navedene v opombi 4 teh sklepnih predlogov.

[18] Glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Francija (C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 74 in navedena sodna praksa).

[19] Glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Komisija/Francija (C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 74 in navedena sodna praksa).

[20] Glej sodbo z dne 27. januarja 2021, Komisija/Avstrija (DDV – Potovalne agencije) (C-787/19, neobjavljena, EU:C:2021:72, točka 21).

46. Vendar člen 259, četrti odstavek, PDEU določa, da če Komisija v treh mesecih od vložitve zadeve države članice ne izda obrazloženega mnenja, s tem tej ni odvzeta možnost, da zadevo predloži Sodišču. V tem primeru obrazloženega mnenja ni mogoče uporabiti za omejevanje razprave.

47. Ker iz člena 259, drugi odstavek, PDEU izhaja, da je predhodna faza tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti med državami obvezna, menim, da bi se lahko prvi del razlogovanja [21] popolnoma prenesel v okvir tega postopka. Nasprotno pa bi bilo treba za omejitev obsega spora upoštevati predvsem predlog države članice in obrazloženo mnenje, če je bilo izdano.

48. V zvezi s prvo zatrjevano neizpolnitvijo obveznosti je bil torej člen 10(1) Direktive 2014/49, v nasprotju s trditvami Kraljevine Švedske, v razpravi v predhodnem postopku na pobudo Republike Latvije zgolj zaradi branja, ki podpira teleološko razlago člena 14(3) te direktive, kot to izhaja iz obrazloženega mnenja Komisije. Poleg tega ni naveden niti na koncu prvotne pritožbe niti v tožbenih predlogih Republike Latvije. Poleg tega je bilo sklicevanje na ta člen 10 podobno izraženo v tožbi in prvotni pritožbi, ne da bi bila očitana kršitev navedenega člena. Zato je treba ta prvi ugovor nedopustnosti zavrniti.

49. Kar zadeva drugo neizpolnitev obveznosti, ki se nanaša na kršitev načela lojalnega sodelovanja, je v nasprotju s povzetkom predlogov Republike Latvije v obrazloženem mnenju iz prvotne pritožbe Republike Latvije razvidno, da sta bili za utemeljitev tega očitka zatrjevani tako domnevno napačna razlaga člena 14(3) Direktive 2014/49 s strani Kraljevine Švedske, ki ni upoštevala ciljev te direktive, kot tudi neenaka obravnava latvijskega SJV in finskega SJV. Kraljevina Švedska je zato lahko uveljavljala svoje trditve v zvezi s tema dvema točkama in obseg spora v fazi sodnega postopka ni bil niti spremenjen niti razširjen. Ta drugi ugovor nedopustnosti je prav tako treba zavrniti.

50. Kar zadeva neizčrpanje nacionalnih pravnih sredstev, se stranke, vključno s Kraljevino Švedsko v dupliki, strinjajo, da člen 259 PDEU ne določa takega pogoja. Ta tretji ugovor nedopustnosti bo treba zavrniti.

B. Očitek na podlagi člena 14(3) Direktive 2014/49

51. Ni sporno, da je Kraljevina Švedska člen 14(3) Direktive 2014/49 dobesedno prenesla v svojo nacionalno zakonodajo, saj v členu 14 zakona o jamstvu za vloge določa, da se v primeru prenosa kreditne institucije, zaradi katerega ta institucija preide pod drug SJV, prispevki, plačani v dvanajstih mesecih pred tem prenosom, prenesejo v ta drugi SJV. Kraljevina Švedska je to pravilo uporabila ob upoštevanju datuma plačila prispevkov, kot je določeno v členu 14(3) Direktive 2014/49, zaradi česar za estonski, latvijski in litovski SJV ni bilo prenosa prispevkov zaradi plačila prispevkov na datum pred 12-mesečnim obdobjem pred prenosom institucije ali po njem in dvojnega prenosa v korist finskega SJV.

52. Republika Latvija, ki jo podpirajo Komisija ter Republika Estonija in Republika Litva, trdi predvsem, da je treba člen 14(3) Direktive 2014/49 razlagati ne dobesedno, temveč zgolj teleološko, pri čemer se je treba opreti, po eni strani, na branje te določbe v povezavi s členom 10 te direktive in, po drugi strani, na cilje navedene direktive iz uvodnih izjav 3 in 37, in sicer na prizadevanje za dokončno oblikovanje notranjega trga s krepitvijo stabilnosti bančnega sistema in zaščite vlagateljev ter z vzpostavitvijo solidarnosti med vsemi kreditnimi institucijami na danem

[21] Glej točko 44 teh sklepnih predlogov.

finančnem trgu. Republika Latvija, Republika Estonija in Republika Litva ter Komisija na podlagi tega sklepajo, da mora prenos prispevkov ustrezati prenosu odgovornosti med SJV po prenosu kreditne institucije.

53. Prvič, ob branju člena 14(3) v povezavi s členom 10(1), drugi pododstavek, Direktive 2014/49 se lahko na prvi pogled zdi, bodisi da je treba plačilo prispevka v SJV opraviti vsako leto na določen datum bodisi da se mora to plačilo nanašati na prispevek, dolgovan za preteklih dvanajst mesecev.

54. Plačevanje prispevkov na določen datum zahteva možnost izvedbe nakazil vsak dan v letu, kar pa ni nujno mogoče.

55. Glede mnenja na podlagi tega branja člena 14(3) v povezavi s členom 10(1), drugi pododstavek, Direktive 2014/49, da je prispevek, ki ga je treba prenesti, prispevek, ki ga je treba plačati za dvanajst mesecev pred prenosom kreditne institucije, to pomeni uporabo nelogičnega razlogovanja, saj, kot poudarja Kraljevina Švedska, če dolgovani znesek ustreza obdobju (predhodnim dvanajstim mesecem), ni več treba navesti, kot je določeno v členu 10(1), drugi pododstavek, te direktive, da se prispevki plačujejo letno.

56. Poleg tega je besedilo tega člena 10(1), drugi pododstavek, v bistvu podobno besedilu, ki se uporablja za prispevke v sheme financiranja za reševanje bank [22] ali v sklad za reševanje bank [23], ki določa, da se prispevki pobirajo „vsaj enkrat letno“, kar državam članicam omogoča manevrski prostor pri organizaciji tega pobiranja. Vendar v primeru reševanja bank ni predviden prenos prispevkov v primeru spremenjene sheme financiranja.

57. Kljub temu se zdi, da enomesečni rok iz člena 13 zakona o jamstvu za vloge za izvedbo plačila zahtevanega prispevka ni v nasprotju s členom 10(1), drugi pododstavek, Direktive 2014/49, ki ne določa nobene druge obveznosti razen obveznosti plačevanja prispevka v SJV vsaj enkrat letno. Poleg tega se člen 14(3) te direktive nanaša le na plačila, izvedena „v 12 mesecih pred prenosom“.

58. Res je, da je imela Komisija, ko se je soočila z očitno pomanjkljivostjo pri oblikovanju prvotnega besedila Direktive 2014/49, priložnost natančneje opredeliti besedilo člena 14(3) te direktive v svojem predlogu za spremembo navedene direktive z dne 18. aprila 2023, pri čemer je navedla, da v primeru prenosa kreditne institucije ali dela njenih dejavnosti med dvema SJV različnih držav članic SJV matične države članice prenese v SJV države članice gostiteljice prispevke, zapadle za zadnjih dvanajst mesecev pred spremembo SJV. [24]

59. Drugič, člen 10(2) Direktive 2014/49 določa, da morajo razpoložljiva finančna sredstva SJV doseči vsaj ciljno raven 0,8 % zneska kritih vlog njegovih članic. Če pa v nasprotju s trditvami Kraljevine Švedske dejansko obstaja povezanost med zneskom prispevka v SJV in zneskom kritih vlog ob določitvi prispevka, [25] je treba ugotoviti, da ta povezava preneha takoj, ko (in dokler) je dosežena ta ciljna raven.

[22] Glej člen 103(1) Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 173, str. 190).

[23] Glej člen 70(1) Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1).

[24] Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2014/49/EU glede obsega zaščite vlog, uporabe sredstev sistemov jamstva za vloge, čezmejnega sodelovanja in preglednosti (COM(2023) 228 final).

[25] Glej člen 10(2), prvi pododstavek, člen 10(6), drugi pododstavek, člen 10(8) in člen 13(1) Direktive 2014/49.

60. Člen 10(2), drugi pododstavek, te direktive določa, da „[č]e zmogljivost financiranja [SJV] ne dosega [navedene] ciljne ravni, se nadaljuje plačilo prispevkov, vsaj dokler ni ponovno dosežena ciljna raven“.

61. Zato se bo s prihodom nove kreditne institucije v SJV samodejno povečal skupni znesek kritih vlog, to pa bo verjetno pripeljalo do poziva za plačilo prispevka v okviru tega SJV. Če ta kreditna institucija prihaja iz SJV druge države članice, bi moral ta prihod po potrebi spremljati prenos prispevka, ki ga je plačala v SJV matične države članice v dvanajstih mesecih pred njenim prihodom, in ne bo pripeljal do novega poziva za plačilo prispevkov, če preneseni prispevek pokriva delež novih kritih vlog.

62. Vendar prihod kreditne institucije iz tretje države v SJV države članice ne bo spremljal prenos prispevkov, zvišanje ciljne ravni in morebitno ponovno uvedbo ali zvišanje prispevkov pa bodo nosile vse kreditne institucije iz tega SJV.

63. Podobno prenos kreditne institucije iz SJV države članice, za katerega je bila dosežena ciljna raven in v katerega ta institucija v zadnjih dvanajstih mesecih ni plačala nobenega prispevka, ne le da ne bo pripeljal do prenosa prispevkov v SJV države članice gostiteljice, ampak bo lahko, kot je navedeno v prejšnji točki teh sklepnih predlogov, zaradi povečanja zneska kritih vlog in s tem ciljne ravni celo povzročil povečanje prispevkov v SJV države članice gostiteljice.

64. Obstajajo številni primeri, pri katerih prihod kreditne institucije v SJV ne bo povzročil prenosa prispevkov v korist tega SJV. Zato se je težko sklicevati na posledice prenosa kreditne institucije v smislu odgovornosti za prenos prispevkov.

65. Tretjič, kar zadeva cilje Direktive 2014/49, navedene v uvodnih izjavah 3 in 37, menim, da ne upravičujejo zgolj teleološke razlage člena 14(3) te direktive.

66. Ker med prenosom odgovornosti in prenosom prispevkov, kot je navedeno zgoraj, ni stroge povezave, je na podlagi tega treba sklepati tudi, da je zakonodajalec Unije neskladje sprejel, ko si je prizadeval za stabilnost bančnega sistema in zaščito vlagateljev ter vzpostavitev solidarnosti med kreditnimi institucijami.

67. Vsekakor se stabilnost bančnega sistema poskuša zagotoviti predvsem z jamstvom za vloge, katerega namen je preprečiti množične dvige zneskov, deponiranih v bančnih ustanovah. Prav tako so vlagatelji zaščiteni z uvedbo jamstva v višini 100.000 EUR na vlagatelja in kreditno institucijo v primeru nerazpoložljivosti vlog.[26] Poleg tega se solidarnost med vsemi kreditnimi institucijami, navedena v uvodni izjavi 37 Direktive 2014/49, nanaša na kreditne institucije na danem finančnem trgu in ne na vse kreditne institucije v Uniji: tako ni nobene neskladnosti pri prenašanju bremena morebitne odgovornosti nove kreditne institucije, ki pride v SJV brez prenosa prispevkov, na druge kreditne institucije, ki pripadajo temu SJV.

68. Zato je težko sprejeti, da Kraljevina Švedska s tem, da je določila, da se bodo v SJV države članice gostiteljice prenesli le prispevki v SJV, plačani v dvanajstih mesecih pred prenosom kreditne institucije, ni izpolnila obveznosti iz člena 14(3) Direktive 2014/49, tudi če se ta določba razlaga v povezavi s členom 10(1), drugi pododstavek, te direktive.

[26] Glej člen 6(1) in člen 7(1) Direktive 2014/49.

69. V zvezi z enomesečnim rokom po odločitvi organa jamstva za vloge o plačilu prispevka obstaja sodna praksa, ki dopušča, da je lahko praksa, ki je v neki meri splošna in ustaljena in ni v skladu s pravilnim prenosom direktive, predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.[27]

70. Čeprav se v obravnavanem primeru zdi, da uvedba takega roka ni v nasprotju z Direktivo 2014/49, je treba preučiti, ali obstaja splošna in ustaljena praksa švedskega SJV, ki ni v skladu s to direktivo ali njenim zakonom o prenosu in ki ogroža načelo prenosa prispevkov, določeno v členu 14(3) navedene direktive.

71. Prispevek za leto 2016 je bil namreč določen 2. septembra 2016 in plačan 30. septembra 2016, torej v enomesečnem roku. Kar zadeva prispevek za leto 2017, je bil ta določen 14. septembra 2017 in plačan 13. oktobra 2017. Nazadnje, prispevek za leto 2018 je bil določen 27. septembra 2018 in plačan naslednji dan.

72. Člen 14(4), drugi pododstavek, Direktive 2014/49 določa, da „[č]e namerava kreditna institucija izstopiti iz enega sistema jamstva za vloge in se pridružiti drugemu, to napove vsaj šest mesecev prej“.

73. Tako bi morala banka Nordea Bank najpozneje do 1. aprila 2017 švedskemu SJV sporočiti, da namerava 1. oktobra 2017 prenesti svoje podružnice. Prav tako bi morala banka Nordea Bank najpozneje do 1. aprila 2018 obvestiti ta SJV o svoji nameri, da bo svoj sedež prenesla na Finsko.

74. Čeprav se morda zdi presenetljivo, da je švedski organ jamstva za vloge v treh obravnavanih letih vsako leto spremenil datum svoje odločitve o določitvi zneska prispevkov v SJV, to ne zadostuje za dokaz splošne, ustaljene in namerne prakse, katere cilj je preprečiti prenos prispevkov v drug SJV.

75. Če je namreč banka Nordea Bank, ko je prenos podružnic določila za 1. oktober 2017, vedela, da prispevek za leto 2016 ne bo prenesen, saj je bil plačan 30. septembra 2016, ni mogla ne vedeti, da ko je 13. oktobra 2017, to je po 30. septembru 2017, plačala prispevek za leto 2017, ta prispevek ne bo prenesen v SJV držav članic gostiteljic prenesenih podružnic. Prav tako je banka Nordea Bank s tem, da je prenos sedeža določila za 1. oktober 2018 in plačala prispevek za leto 2018 dan po sklepu o določitvi zneska prispevka, to je 28. septembra 2018, vedela, da bodo njeni prispevki za leti 2017 in 2018 vplačani v finski SJV.

76. Zato ne samo, da splošna in ustaljena praksa švedskega SJV ni dokazana, saj obdobje treh let ne zadošča za ugotovitev takšne prakse in to ni samodejno pripeljalo do zavrnitve prenosa prispevkov, temveč je neobstoj prenosa prispevkov tudi posledica odločitve banke Nordea Bank glede datuma plačila teh prispevkov v švedski SJV.

77. Nazadnje, ne zdi se mi, da Kraljevina Švedska ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 14(3) v povezavi s členom 10(1), drugi pododstavek, Direktive 2014/49/ES, zato je treba prvi očitek zavrniti.

[27] Glej sodbo z dne 22. septembra 2016, Komisija/Češka republika (C-525/14, EU:C:2016:714, točka 14 in navedena sodna praksa).

C. Očitek na podlagi člena 4(3) PEU

78. Naj spomnim, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da če „iz načela lojalnega sodelovanja, ki je določeno v členu 4(3) PEU, izhaja, da morajo države članice sprejeti vse ukrepe, potrebne za zagotovitev uporabe in učinkovitosti prava Unije“ [28], je „[n]eizpolnitev splošne obveznosti lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU, […] mogoče ugotoviti le, če se nanaša na ravnanja, ki se razlikujejo od tistih, ki pomenijo kršitev konkretnih obveznosti, ki se očita državi članici“ [29].

79. Zato je treba preučiti oba razloga, na katerih temelji predlog Republike Latvije.

80. Prvič, kar zadeva napačno razlago člena 14(3) Direktive 2014/49, ki ne upošteva ciljev te direktive, se ta zatrjevana kršitev dejansko nanaša na isto ravnanje, kot je ravnanje, na katerem temelji prvi očitek, saj je ta zavrnitev neposredno povezana z razlago tega člena 14(3). Kot je navedla generalna pravobranilka T. Ćapeta, dejstvo, da država članica razume pravo Unije drugače kot Komisija, samo po sebi ne pomeni, da je ta država članica kršila načelo lojalnega sodelovanja. [30] Enako velja, če ena država članica razume pravo Unije drugače kot druga. Očitek, ki temelji na tem razlogu, zato ni utemeljen.

81. Drugič, kar zadeva kršitev načela enakosti pri obravnavi zahtev estonskega, latvijskega in litovskega SJV v primerjavi z zahtevo finskega SJV, je treba poudariti, da tudi ta trditev temelji na sporni razlagi člena 14(3) Direktive 2014/49.

82. Vsekakor je kršitev načela enakosti mogoče ugotoviti le v primeru različnega obravnavanja enakih položajev ali enakega obravnavanja različnih položajev.

83. Vendar so v obravnavani zadevi položaji estonskega, latvijskega in litovskega SJV na eni strani ter finskega SJV na drugi strani različni. V dvanajstih mesecih pred spremembo SJV, to je med 1. oktobrom 2016 in 30. septembrom 2017, namreč v švedski SJV niso bili plačani nobeni prispevki v zvezi z dejavnostmi prenesenih podružnic, medtem ko so bili v ta SJV plačani prispevki v dvanajstih mesecih pred prenosom sedeža na Finsko in so bili ti prispevki preneseni v finski SJV. Zato kršitve obveznosti lojalnega sodelovanja ni mogoče utemeljiti s tem razlogom.

84. Očitek, ki temelji na nespoštovanju načela lojalnega sodelovanja, je treba zavrniti.

VII. Predlog

85. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Tožba se zavrne.

2. Republiki Latviji se naloži plačilo stroškov.

3. Republika Estonija, Republika Litva in Evropska komisija nosijo svoje stroške.

[28] Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 119 in navedena sodna praksa).

[29] Glej sodbo z dne 14. julija 2022, Komisija/Danska (ZOP Feta) (C-159/20, EU:C:2022:561, točka 75 in navedena sodna praksa).

[30] Glej sklepne predloge generalne pravobranilke T. Ćapeta v zadevi Komisija/Danska (ZOP Feta) (C-159/20, EU:C:2022:198, točka 84).