



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

5. maj 2022 *

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2014/59/EU – bankunion – genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber – artikel 36, 73 og 74 – beskyttelse af aktionærer og kreditorer – delvis gennemførelse inden udløbet af gennemførelsesfristen – gradvis gennemførelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 17, stk. 1 – ejendomsret«

I sag C-83/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal) ved afgørelse af 23. januar 2020, indgået til Domstolen den 17. februar 2020, i sagen

BPC Lux 2 Sàrl,

BPC UKI LP,

Bennett Offshore Restructuring Fund Inc.,

Bennett Restructuring Fund LP,

Queen Street Limited,

BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP,

BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP,

CSS LLC,

Beltway Strategic Opportunities Fund LP,

EJF Debt Opportunities Master Fund LP,

TP Lux HoldCo Sàrl,

VR Global Partners LP,

CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust,

* Processprog: portugisisk.

City of New York Group Trust,
Dignity Health,
GoldenTree Asset Management Lux Sàrl,
GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd,
San Bernardino County Employees Retirement Association,
EJF DO Fund (Cayman) LP,
Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA
mod
Banco de Portugal,
Banco Espírito Santo SA,
Novo Banco SA,
har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, og dommerne I. Ziemele (refererende dommer), T. von Danwitz, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA ved advokaterne D. Duarte Campos, T. Duarte, R. Oliveira, P. Brito, J. Schmid Moura og S. Estima Martins,
- BPC Lux 2 Sàrl, BPC UKI LP, Bennett Offshore Restructuring Fund Inc., Bennett Restructuring Fund LP, Queen Street Limited, BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP, BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP, CSS LLC, Beltway Strategic Opportunities Fund LP, EJF Debt Opportunities Master Fund LP, TP Lux HoldCo Sàrl, VR Global Partners LP, CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust, City of New York Group Trust, Dignity Health, GoldenTree Asset Management Lux Sàrl, GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd, San Bernardino County Employees Retirement Association og EJF DO Fund (Cayman) LP ved advokaterne N. da Costa Silva Vieira, M. Marques Mendes, D. Guimarães og A. Dias Henriques,

- Banco de Portugal ved advokaterne T. Rosado, R. Esteves de Oliveira, P. Moura Pinheiro og T. Tönnies,
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, S. Jaulino, J. Marques og P. Barros da Costa, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved D. Triantafyllou, A. Nijenhuis, B. Rechená og A. Steiblyté, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. oktober 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 36, 73 og 74 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190) samt af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem, på den ene side, BPC Lux 2 Sàrl, BPC UKI LP, Bennett Offshore Restructuring Fund Inc., Bennett Restructuring Fund LP, Queen Street Limited, BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP, BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP, CSS LLC, Beltway Strategic Opportunities Fund LP, EJV Debt Opportunities Master Fund LP, TP Lux HoldCo Sàrl, VR Global Partners LP, CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust, City of New York Group Trust, Dignity Health, GoldenTree Asset Management Lux Sàrl, GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd, San Bernardino County Employees Retirement Association og EJV DO Fund (Cayman) LP (herefter »BPC Lux 2 m.fl.«) samt Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA (herefter »Massa Insolvente«) og, på den anden side, Banco de Portugal, Banco Espírito Santo SA (herefter »BES«) og Novo Banco SA, vedrørende den afgørelse, som Banco de Portugal traf den 3. august 2014, om at iværksætte afvikling af BES.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 36 i direktiv 2014/59, med overskriften »Værdiansættelse ved afvikling«, bestemmer:
»1. Før afviklingsmyndighederne træffer afviklingshandlinger eller udøver beføjelsen til at nedskrive eller konvertere relevante kapitalinstrumenter, sikrer de, at der foretages en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af instituttets eller enhedens, jf. artikel 1, stk. 1, litra b), c) eller d), aktiver og passiver af en person, som er uafhængig af alle offentlige myndigheder, herunder afviklingsmyndigheden, og instituttet eller enheden som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b), c) eller d). [...]

[...]

4. Målene med værdiansættelsen er:

[...]

e) hvis broinstitutværktøjet eller værktøjet til adskillelse af aktiver anvendes, at indgå i afgørelsen om, hvilke aktiver, rettigheder, passiver eller aktier eller andre ejerskabsinstrumenter der skal overføres, og afgørelsen om værdien af et eventuelt vederlag, der skal betales til det institut, der er under afvikling, eller i givet fald til ejerne af aktierne eller andre ejerskabsinstrumenter

[...]

10. En værdiansættelse, der ikke opfylder alle kravene i nærværende artikel, anses for at være midlertidig, indtil en uafhængig person har foretaget en værdiansættelse, der fuldt ud opfylder alle kravene fastsat i nærværende artikel. Den efterfølgende endelige værdiansættelse foretages, så snart det er praktisk muligt. Den kan foretages særskilt fra den i artikel 74 omhandlede værdiansættelse eller samtidig med denne og af samme uafhængige person, men de to værdiansættelser skal være adskilt fra hinanden.

[...]«

4 Artikel 73 i dette direktiv, med overskriften »Behandling af aktionærer og kreditorer i tilfælde af delvis overførsel og anvendelse af bail-in-værktøjet« er affattet således:

»Medlemsstaterne sikrer, når ét eller flere af afviklingsværktøjerne er blevet anvendt, særlig med henblik på artikel 75, at:

a) aktionærene og de kreditorer, hvis krav ikke er blevet overført, når afviklingsmyndighederne foretager delvis overførsel af rettigheder, aktiver og forpligtelser, der tilhører instituttet under afvikling, medmindre litra b) finder anvendelse, modtager dækning for deres krav mindst svarende til det, de ville have modtaget, hvis instituttet under afvikling var blevet likvideret ved almindelig insolvensbehandling samtidig med, at den i artikel 82 omhandlede afgørelse blev truffet

b) de aktionærer og kreditorer, hvis krav er blevet nedskrevet eller konverteret til egenkapital, når afviklingsmyndighederne anvender bail-in-værktøjet, ikke lider større tab, end hvis instituttet under afvikling var blevet likvideret ved almindelig insolvensbehandling samtidig med, at den i artikel 82 omhandlede afgørelse blev truffet.«

5 Nævnte direktivs artikel 74, med overskriften »Værdiansættelse af forskel i behandlingen« har følgende ordlyd:

»1. Ved vurderingen af, hvorvidt aktionærer og kreditorer ville have modtaget en bedre behandling, hvis instituttet under afvikling havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, herunder, men ikke udelukkende, ved anvendelse af artikel 73, sikrer medlemsstaterne, at en uvildig person foretager en værdiansættelse snarest muligt efter afviklingshandlingen eller afviklingshandlingerne. Denne værdiansættelse adskiller sig fra den værdiansættelse, der foretages i henhold til artikel 36.

2. Ved værdiansættelsen i stk. 1 fastsættes:

- a) den behandling, som aktionærer og kreditorer ville have modtaget, herunder relevante indskudsgarantiordninger, hvis det institut under afvikling, for hvilket afviklingshandlingen eller afviklingshandlingerne er blevet sat i værk, havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, samtidig med at den i artikel 82 omhandlede afgørelse blev truffet
- b) den faktiske behandling, som aktionærer og kreditorer i instituttet under afvikling har modtaget i forbindelse med afviklingen, og
- c) om der er nogen forskel mellem behandlingen i litra a) og behandlingen i litra b).

3. Værdiansættelsen skal:

- a) tage udgangspunkt i, at det institut under afvikling, for hvilket afviklingshandlingen eller afviklingshandlingerne er blevet sat i værk, ville have været underlagt almindelig insolvensbehandling på det tidspunkt, hvor den i artikel 82 omhandlede afgørelse blev truffet
- b) tage udgangspunkt i, at afviklingshandlingen eller afviklingshandlingerne ikke var blevet iværksat
- c) se bort fra enhver ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige til instituttet under afvikling.

[...]«

6 Artikel 130 i direktiv 2014/59 med overskriften »Gennemførelse« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 31. december 2014 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De tilsender straks Kommissionen ordlyden af disse love og bestemmelser.

Medlemsstaterne anvender disse love og bestemmelser fra den 1. januar 2015.

Medlemsstaterne anvender dog de love og bestemmelser, der er vedtaget for at efterkomme afsnit IV, kapitel IV, afdeling 5, senest fra den 1. januar 2016.«

7 I medfør af dette direktivs artikel 131 trådte direktivet i kraft den 2. juli 2014, dvs. på tyendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* den 12. juni 2014.

Portugisisk ret

8 Den portugisiske lovgiver godkendte den retlige ordning for bankafviklingen ved lovdekret nr. 31-A/2012 af 10. februar 2012 ved at indføre denne i Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (den generelle ordning for finansierings- og kreditinstitutter, herefter »RGICSF«).

9 De relevante bestemmelser i RGICSF, således som de fremgik af lovdekret nr. 31-A/2012, havde følgende ordlyd:

»Artikel 145-B

Vejledende princip for anvendelse af afviklingshandlingerne

1 – Ved anvendelse af afviklingshandlingerne bør det sikres, at kreditinstituttets aktionærer og kreditorer påtager sig det pågældende instituts underskud i henhold til deres rangorden og på lige vilkår inden for hver kreditorkategori.

2 – Bestemmelserne i stk. 1 finder ikke anvendelse på garanterede indskud i henhold til artikel 164 og 166.

Artikel 145-C

Anvendelse af afviklingshandlingerne

1 – Såfremt et kreditinstitut ikke opfylder betingelserne, eller det er sandsynligt, at det ikke opfylder betingelserne for at bevare tilladelsen til at udøve sin virksomhed, kan Banco de Portugal, hvis det er nødvendigt for at opfylde et af de i artikel 145 A omhandlede mål, anvende følgende afviklingshandling:

- a) hel eller delvis salg af virksomheden til en anden enhed, der er godkendt til at udøve den pågældende virksomhed
- b) hel eller delvis overdragelse af virksomheden til et eller flere broinstitutter.

2 – Banco de Portugal vil tage afviklingshandling i brug, når den finder det usandsynligt, at kreditinstituttet inden for en rimelig frist vil kunne gennemføre de nødvendige foranstaltninger for at vende tilbage til en opfyldelse af betingelserne om soliditet og overholdelse af de tilsynsmæssige forhold.

3 – For så vidt angår det i stk. 1 fastsatte skal det forstås således, at der foreligger en reel sandsynlighed for, at et kreditinstitut ikke opfylder betingelserne for at beholde tilladelsen til at udøve sin virksomhed, når én af følgende omstændigheder – hvis relevans Banco de Portugal skal vurdere i lyset af de i artikel 145 A nævnte mål – er til stede:

- a) Kreditinstituttet har lidt tab, der kan gøre indgreb i indskudskapitalen, eller hvis der er tungtvejende grunde til at antage, at det vil være tilfældet på kort sigt
- b) Kreditinstituttets aktiver viser sig at være mindre end dets respektive forpligtelser, eller hvis der er tungtvejende grunde til at antage, at det vil være tilfældet på kort sigt.
- c) Kreditinstituttet kan ikke opfylde sine forpligtelser, eller hvis der er vægtige grunde til at antage, at det vil være tilfældet på kort sigt.

4 – Anvendelsen af afviklingshandling er ikke betinget af en forudgående afhjælpning.

5 – Anvendelsen af en afviklingshandling berører ikke muligheden for på ethvert tidspunkt at anvende et eller flere afhjælpningsmidler.

[...]

Artikel 145-F

[...]

5 – Med henblik på det i stk. 1 omhandlede salg skal de aktiver, passiver, ikke-balanceførte elementer og forvaltede aktiver, der er udvalgt af Banco de Portugal, inden for en frist, som den fastsætter, værdiansættes i forhold til salgstidspunktet af en uafhængig enhed, der betales af kreditinstituttet og udpeges af Banco de Portugal selv, og som skal anvende en værdiansættelsesmetode, der er baseret på markedsvilkårene, og subsidiært på grundlag af en rimelig værdi, der skal tage hensyn til den immaterielle værdi, positiv eller negativ, som følger af salget til den erhvervende virksomhed.

[...]

Artikel 145-H

Broinstituttets aktiver og finansiering

1 – Banco de Portugal udvælger de aktiver, passiver, ikke-balanceførte elementer og forvaltede aktiver, som skal overføres til broinstituttet ved dets stiftelse.

[...]

4 – De i stk. 1 nævnte aktiver, passiver, ikke-balanceførte elementer og forvaltede aktiver skal inden for en frist, som fastsættes af Banco de Portugal, værdiansættes i forhold til overdragelsestidspunktet af en uafhængig enhed, der udpeges af Banco de Portugal og betales af kreditinstituttet.

[...]

Artikel 145-I

[...]

3 – Salgsprovenuet skal i prioriteret rækkefølge anvendes til forholdsmæssig tilbagebetaling af:

- a) afviklingsfonden for alle de beløb, som den har stillet til rådighed i henhold til artikel 145-H, stk. 5,
- b) indskudsgarantifonden eller garantifonden for land-andelsbanker for alle de beløb, de måtte have stillet til rådighed i henhold til artikel 145-H, stk. 6.

4 – Efter tilbagebetaling af de i det foregående stykke nævnte beløb tilbageføres den eventuelle saldo af salgsprovenuet til det oprindelige kreditinstitut eller til dets insolvente bo i tilfælde af likvidation.

[...]«

10 RGICSF blev ændret ved lovdekret nr. 114-A/2014 af 1. august 2014, som bl.a. ændrede artikel 145-B, artikel 145-F, artikel 145-H og artikel 145-I. Disse artikler har nu følgende ordlyd:

»Artikel 145-B [...]

1 – Når der iværksættes afviklingshandlinger, skal det under hensyntagen til de formål, der forfølges i den foregående artikel, sikres, at

- a) kreditinstituttets tab fortrinsvis dækkes af kreditinstituttets aktionærer
- b) kreditinstituttets kreditorer dernæst bærer det pågældende kreditinstituts resterende tab på rimelige vilkår og i forhold til rangordenen for de forskellige typer kreditorer
- c) ingen af kreditinstituttets kreditorer kan pådrage sig større tab end dem, vedkommende ville have lidt, hvis kreditinstituttet var trådt i likvidation.

[...]

3 – Hvis det efter likvidationen af det kreditinstitut, der er genstand for afviklingshandlingen, konstateres, at de kreditorer i dette institut, hvis fordringer ikke er blevet overdraget til et andet kreditinstitut eller et broinstitut, har lidt større tab end det skønnes, at de ville have gjort i henhold til den værdiansættelse, der er omhandlet i artikel 145-F, stk. 6, og artikel 145-H, stk. 4, såfremt det pågældende kreditinstitut var trådt i likvidation, umiddelbart inden afviklingshandlingen blev gennemført, har disse kreditorer ret til at modtage differencen fra afviklingsfonden.

Artikel 145-F

[...]

6 – For så vidt angår det anførte i artikel 145-B, stk. 3, omfatter værdiansættelsen, der er omhandlet i det foregående stykke, ligeledes et skøn over omfanget af inddrivelsen af hver kreditorgruppes fordringer i henhold til den i loven fastsatte rangorden i tilfælde af kreditinstituttets likvidation umiddelbart før afviklingsforanstaltningen finder anvendelse.

[...]

Artikel 145-H

[...]

4 – De aktiver, passiver, ikke-balanceførte elementer og forvaltede aktiver, der er udvalgt i henhold til stk. 1, skal inden for en af banken fastsat frist værdiansættes i forhold til overdragelsestidspunktet af en uafhængig enhed udpeget af Banco de Portugal og betales af kreditinstituttet, og i tilfælde af det oprindelige kreditinstituts likvidation umiddelbart forud for gennemførelsen af afviklingshandlingen skal værdiansættelsen i henhold til artikel 145-B, stk. 3, ligeledes omfatte en vurdering af niveauet for inddrivelsen af hver enkelt kreditors fordringer i overensstemmelse med den rangorden, der er fastsat i loven.

[...]

Artikel 145-I

[...]

3 – [...]:

- a) til afviklingsfonden for alle de beløb, som den måtte have stillet til rådighed i henhold til artikel 145-H, stk. 6,
- b) til indskudsgarantifonden eller garantifonden for land-andelsbanker for alle de beløb, den måtte have stillet til rådighed i henhold til artikel 145-H, stk. 7.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 BES var et af de største kreditinstitutter i det portugisiske banksystem.
- 12 Som følge af dette kreditinstitut finansielle situation og den reelle og alvorlige risiko for manglende opfyldelse af instituttets forpligtelser blev det genstand for en afgørelse om afvikling truffet af Banco de Portugal den 3. august 2014 (herefter »afviklingshandlingen«).
- 13 I den afviklingshandling, der blev vedtaget på grundlag af RGICSF, som ændret ved lovdekret nr. 114-A/2014, præciseres bl.a., at BES, uden hastende godkendelse af foranstaltningen, uundgåeligt ville have stået over for en betalingsstandsning og en inddragelse af dets tilladelse til at udøve virksomhed som kreditinstitut og følgelig dets likvidation, hvilket ville have udgjort en enorm systemisk risiko og en alvorlig trussel mod den finansielle stabilitet.
- 14 Denne foranstaltning førte til oprettelsen af et broinstitut, Novo Banco, hvortil visse aktiver, passiver, ikke-balanceførte elementer og aktiver, der blev forvaltet af BES, blev overført.
- 15 BPC Lux 2 m.fl. er indehavere af efterstillede obligationer udstedt af BES. Massa Insolvente ejede, direkte og indirekte, andele i BES' selskabskapital.
- 16 BPC Lux 2 m.fl. og Massa Insolvente har for de nationale domstole anfægtet afviklingshandlingen og har i denne forbindelse navnlig gjort gældende, at denne foranstaltning er blevet vedtaget i strid med EU-retten.
- 17 Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal), dvs. den forelæggende ret, for hvilken der er iværksat to appeller iværksat af BPC Lux 2 m.fl. og Massa Insolvente, er i tvivl om, hvorvidt den gældende nationale lovgivning er forenelig med EU-retten, navnlig med direktiv 2014/59 og med chartrets artikel 17. Henset til den omstændighed, at fristen for gennemførelsen af dette direktiv endnu ikke var udløbet på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingshandlingen, ønsker den forelæggende ret endvidere oplyst, om den portugisiske lovgiver kan have bragt det i nævnte direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare med vedtagelsen af lovdekret nr. 114-A/2014, som delvist gennemførte dette direktiv.

18 Under disse omstændigheder har Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal EU-retten, herunder navnlig artikel 17 i [chartret] og [...] direktiv 2014/59/EU [...], særligt artikel 36, 73 og 74, fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for en national ordning som den nævnte, der blev anvendt i forbindelse med en afviklingshandling, der havde til formål at oprette et broinstitut og en adskillelse af aktiver, og som, ved delvist at gennemføre det omtalte direktiv, og inden fristen for gennemførelsen heraf var overskredet:
- a) ikke inden afviklingshandlingens vedtagelse fastsatte en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af aktiver og passiver af det kreditinstitut, der var omfattet af afviklingshandlingen
 - b) ikke fastsatte nogen betaling af en eventuel godtgørelse på grundlag af den i litra a) omhandlede værdiansættelse til instituttet under afvikling, eller i givet fald til indehaverne af aktier eller andre adkomstbeviser, og i stedet begrænsede sig til at bestemme, at den eventuelle saldo af provenuet fra salget af broinstituttet skulle tilbagebetales til det oprindelige kreditinstitut eller dets insolvente bo
 - c) ikke fastsatte, at aktionærerne i det institut, der var genstand for afviklingshandlingen, ville have krav på et beløb, der ikke var [mindre] end det beløb, som de ville have modtaget, hvis instituttet havde været fuldstændigt afviklet inden for rammerne af en almindelig insolvensbehandling, og kun fastsatte denne beskyttelsesmekanisme for de kreditorer, hvis fordringer ikke var blevet overført, og
 - d) ikke fastsatte en værdiansættelse, uafhængigt af den værdiansættelse, der er omhandlet i litra a), med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville være blevet behandlet gunstigere, såfremt det kreditinstitut, der var genstand for afviklingshandlingen, var indtrådt i en almindelig insolvensbehandling?
- 2) Henset til Domstolens praksis, der er indeholdt i [dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628) [...]], kan en national ordning som den i denne sag omhandlede, der delvis gennemfører direktiv 2014/59/EU, bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare, navnlig for så vidt angår artikel 36, 73 og 74, i forbindelse med anvendelsen af afviklingshandlingen?»

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 19 Eftersom den forelæggende ret, således som det fremgår af ordlyden af det første spørgsmål, ønsker oplyst, om den nationale lovgivning, der finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede afviklingshandling, er forenelig dels med artikel 36, 73 og 74 i direktiv 2014/59, dels med chartrets artikel 17, skal det indledningsvis afgøres, om disse bestemmelser finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 20 I denne henseende bemærkes for det første, at direktiv 2014/59 i henhold til direktivets artikel 131, med forbehold af direktivets artikel 124, trådte i kraft den 2. juli 2014, og at fristen for gennemførelse af dette direktiv, ifølge direktivets artikel 130, udløb den 31. december 2014.
- 21 Det følger heraf, at fristen for gennemførelse af direktiv 2014/59 ikke var udløbet på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingshandlingen den 3. august 2014.

- 22 Det følger af fast retspraksis, at medlemsstaterne ikke før udløbet af fristen for gennemførelse af et direktiv kan kritiseres for endnu ikke at have vedtaget foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i deres nationale retsorden (dom af 18.12.1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 43, og af 27.10.2016, *Milev*, C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 23 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at et direktiv først kan få direkte virkning efter udløbet af fristen for at gennemføre det i medlemsstaternes retsordener (dom af 17.1.2008, *Velasco Navarro*, C-246/06, EU:C:2008:19, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, kan sagsøgerne i hovedsagen følgelig ikke påberåbe sig artikel 36, 73 og 74 i direktiv 2014/59 for den forelæggende ret, idet disse bestemmelser ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 25 Hvad for det andet angår anvendeligheden af chartrets artikel 17 bemærkes, at bestemmelserne i sidstnævnte charter ifølge dets artikel 51, stk. 1, kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.
- 26 Det følger nemlig af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Det er af denne grund, at Domstolen allerede har udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (dom af 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19, og af 13.12.2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 For at afgøre, om en national lovgivning henhører under »gennemførelsen af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, skal der i henhold til Domstolens faste praksis foretages en efterprøvelse af bl.a., om den pågældende nationale lovgivning har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, denne lovgivnings karakter, og om den forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om den indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området, eller som kan påvirke den (dom af 22.1.2020, *Baldonado Martín*, C-177/18, EU:C:2020:26, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 I det foreliggende tilfælde har den portugisiske regering i sit svar på de af Domstolen stillede spørgsmål for det første anført, at godkendelsen af lovdekret nr. 31-A/2012 havde til formål at gennemføre og overholde en af de forpligtelser, som Den Portugisiske Republik havde påtaget sig inden for rammerne af aftalememorandummet om betingelserne for den økonomiske politik af 17. maj 2011 mellem på den ene side den portugisiske stat og på den anden side Europa-Kommissionens, Den Internationale Valutafonds og Den Europæiske Centralbanks fælles opgave.
- 29 Som det fremgår af aftalememorandumets ordlyd, har dette hjemmel i artikel 3, stk. 5, i Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme (EUT 2010, L 118, s. 1). Eftersom denne forordning er baseret på artikel 122, stk. 2, TEUF, er det nævnte aftalememorandum en del af EU-retten.

- 30 Som generaladvokaten har anført i punkt 48 i forslaget til afgørelse, skal en medlemsstat, når den vedtager foranstaltninger med henblik på at gennemføre de forpligtelser, der er indgået inden for rammerne af et aftalememorandum, der er en del af EU-retten, anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 31 For det andet fremgår det udtrykkeligt af forelæggelsesafgørelsen, at lovdekret nr. 114-A/2014, som ændrede lovdekret nr. 31-A/2012 inden vedtagelsen af afviklingshandlingen den 3. august 2014, udgør en foranstaltning til delvis gennemførelse af direktiv 2014/59 og følgelig en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 32 Det følger heraf, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, at chartrets bestemmelser finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 33 På denne baggrund må det lægges til grund, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om chartrets artikel 17 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der finder anvendelse i forbindelse med en afviklingshandling, hvis formål er at oprette et broinstitut og et værktøj til adskillelse af aktiver, som:
- ikke inden afviklingshandlingens vedtagelse fastsætter en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af aktiver og passiver i det institut, der er genstand for afviklingshandlingen
 - ikke fastsætter nogen betaling af en eventuel godtgørelse på grundlag af den i foregående led omhandlede værdiansættelse til instituttet under afvikling, eller i givet fald til indehaverne af aktier eller andre adkomstbeviser
 - ikke fastsætter, at aktionærerne i det institut, der er genstand for afviklingshandlingen, har krav på et beløb, der ikke er mindre end det beløb, som de ville have modtaget, hvis instituttet havde været fuldstændigt afviklet inden for rammerne af en almindelig insolvensbehandling, og kun fastsætter denne beskyttelsesmekanisme for de kreditorer, hvis fordringer ikke var blevet overført, og
 - ikke fastsætter en værdiansættelse, uafhængigt af den værdiansættelse, der er omhandlet i første led, med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville være blevet behandlet gunstigere, såfremt det kreditinstitut, der er genstand for afviklingshandlingen, var indtrådt i en almindelig insolvensbehandling?
- 34 Som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, er dette spørgsmål for det første stillet som følge af den omstændighed, at Massa Insolvente og BPC Lux 2 m.fl. for den forelæggende ret har gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning hverken foreskriver gennemførelse af en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af aktiverne og passiverne i det institut, der er genstand for afviklingshandlingen, inden vedtagelsen heraf, eller betaling af en eventuel godtgørelse på grundlag af denne værdiansættelse til det institut, der er genstand for afviklingen eller, alt efter omstændighederne, til indehaverne af aktierne eller af andre adkomstbeviser. Disse krav, der fremgår af artikel 36, stk. 9 og 10, i direktiv 2014/59, har ifølge sagsøgerne i hovedsagen imidlertid til formål at opfylde kravet i chartrets artikel 17, stk. 1, andet punktum, hvorefter enhver berøvelse af ejendom skal kompenseres med en rimelig og rettidig erstatning for tabet.

- 35 For det andet har Massa Insolvente og BPC Lux 2 m.fl. gjort gældende, at den nationale lovgivning, der finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede afviklingshandling, ikke indebærer et princip, der sikrer, at aktionærene ikke lider større tab end dem, de ville have lidt, hvis instituttet var blevet likvideret ved almindelig insolvensbehandling (princippet om »no creditor worse off«). Et sådant krav, der bl.a. fremgår af artikel 73 og 74 i direktiv 2014/59, har imidlertid til formål at sikre, at indgrebet i ejendomsretten ikke er uforholdsmæssigt, som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 36 I denne henseende bemærkes, at i henhold til chartrets artikel 17, stk. 1, har enhver ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.
- 37 I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, gælder, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er imidlertid ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse. Det følger heraf, at der med henblik på fortolkningen af chartrets artikel 17 skal tages hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, der fastsætter beskyttelsen af ejendomsretten som tærskel for minimumsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol stedse har fastslået med hensyn til artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, skal det præciseres, at chartrets artikel 17, stk. 1, indeholder tre særskilte normer. Den første, som kommer til udtryk i første punktum, og som har en generel karakter, konkretiserer princippet om overholdelse af ejendomsretten. Den anden, der er indeholdt i dette stykkes andet punktum, vedrører berøvelse af ejendom og opstiller visse betingelser herfor. Hvad angår den tredje, der er indeholdt i det nævnte stykkes tredje punktum, giver den medlemsstaterne beføjelse til bl.a. at regulere anvendelsen af ejendommen i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. Der er imidlertid ikke tale om regler, der ikke hænger indbyrdes sammen. Den anden og tredje regel vedrører særlige eksempler på krænkelse af ejendomsretten og skal fortolkes i lyset af det princip, der er fastsat i den første af disse regler (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 25.3.2014, Vistiņš og Perepjolkins mod Letland, CE:ECHR:2012:1025JUD007124301, § 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt chartrets artikel 17, stk. 1, finder anvendelse på restriktioner for ejendomsretten til aktier eller obligationer, der kan handles på kapitalmarkederne, som de i hovedsagen omhandlede, bemærkes for det første, at den beskyttelse, som denne bestemmelse giver, vedrører rettigheder, der har en formueværdi, og som i henhold til retsordenen medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve disse rettigheder til sin fordel (dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

- 40 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 110 i forslaget til afgørelse, har aktier eller obligationer, der kan handles på kapitalmarkederne, som de i hovedsagen omhandlede, en formueværdi og giver indehaveren heraf en erhvervet retsstilling, der gør det muligt selvstændigt at udøve de rettigheder, der følger heraf.
- 41 Det fremgår desuden af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, at omsættelige aktier og obligationer, der kan handles på kapitalmarkederne, skal anses for »ejendom«, der kan være omfattet af den beskyttelse, der er sikret ved denne artikel 1 (Menneskerettighedsdomstolen, 20.9.2011, *Shesti Mai Engineering OOD m.fl. mod Bulgarien*, nr. 17854/04, CE:ECHR:2011:0920JUD001785404, § 77, Menneskerettighedsdomstolen, 21.7.2016, *Mamatas m.fl. mod Grækenland*, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 90, Menneskerettighedsdomstolen, 19.11.2020, *Project-trade d.o.o. mod Kroatien*, CE:ECHR:2020:1119JUD000192014, § 75)
- 42 For det andet er det ubestridt, at de i hovedsagen omhandlede aktier eller obligationer, der kan handles på kapitalmarkederne, er lovligt erhvervet.
- 43 Det følger heraf, at aktier eller obligationer, der kan handles på kapitalmarkederne, som de i hovedsagen omhandlede, er omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 17, stk. 1.
- 44 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt en afviklingshandling, der er vedtaget i overensstemmelse med en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, udgør berøvelse af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, andet punktum, eller en lovgivning vedrørende brugen af ejendom, som omhandlet i denne bestemmelses tredje punktum, bemærkes, at det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at det med henblik på at fastslå, om der foreligger berøvelse af ejendom, ikke blot skal undersøges, om der formelt er sket en rådighedsberøvelse eller ekspropriation, men også skal undersøges, om den omtvistede situation i praksis svarer til en ekspropriation (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 28.7.1999, *Immobiliare Saffi mod Italien*, CE:ECHR:1999:0728JUD002277493, § 46, Menneskerettighedsdomstolen, 29.3.2010, *Depalle mod Frankrig*, CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, § 78).
- 45 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den afviklingshandling, der er vedtaget i overensstemmelse med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, ikke har fastsat en formel rådighedsberøvelse eller ekspropriation af de pågældende aktier eller obligationer. Denne handling har navnlig ikke tvangsmæssigt, fuldt ud og endegyldigt frataget indehaverne heraf de rettigheder, der følger af disse aktier eller af disse obligationer (jf. i denne retning dom af 21.5.2019, *Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer)*, C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 81).
- 46 Hvad angår spørgsmålet, om vedtagelsen af en sådan handling i praksis kan medføre en ekspropriation, har *Massa Insolvente* og *BPC Lux 2 m.fl.* i det væsentlige gjort gældende, at overførslen til *Novo Banco* af visse aktiver, passiver, ikke-balanceførte poster og aktiver, der blev forvaltet af *BES*, foretaget ved afviklingshandlingens punkt 2 i overensstemmelse med *RGICSF's* artikel 145-H, som ændret ved lovdekret nr. 114-A/2014, har medført en væsentlig forringelse af dette kreditinstituts værdi.
- 47 Selv hvis det antages, at dette faktisk er tilfældet, kan det i denne henseende ikke nødvendigvis udledes af denne omstændighed, at den afviklingshandling, der er vedtaget i overensstemmelse med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, i praksis udgør en sådan ekspropriation.

Det følger nemlig for det første, med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse, når der er tale om et spørgsmål om fortolkning af national ret, af ordlyden af RGICSF's artikel 145-C, at en afviklingshandling, der er vedtaget i henhold til denne lovgivning, kun anvendes på et kreditinstitut, hvis det er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Dernæst fremgår det af ordlyden af RGICSF's artikel 145-I, stk. 4, at den eventuelle saldo af salgsprovenuet, efter tilbagebetaling af de beløb, der er udbetalt af afviklingsfonden eller garantifondene, tilbageføres til det oprindelige kreditinstitut eller til dets insolvente bo i tilfælde af likvidation. Endelig fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at hvis den i hovedsagen omhandlede afviklingshandling ikke var blevet truffet hurtigt, ville det pågældende kreditinstitut uundgåeligt have styret mod en betalingsstandsning og ville være blevet underlagt en insolvensprocedure.

- 48 I et sådant tilfælde må det, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 115 og 116 i forslaget til afgørelse, antages, at værditabet af de aktiver, der kan være omfattet af den beskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1, ikke følger af afviklingshandlingen, men af, at kreditinstituttet er nødlidende eller forventeligt nødlidende.
- 49 Det følger heraf, at en afviklingshandling, der er vedtaget i overensstemmelse med en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, ikke udgør en berøvelse af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, andet punktum. Det er derfor ufornuddent, således som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, jf. det i denne doms præmis 38 anførte, at undersøge, om en sådan handling opfylder de betingelser, der er fastsat i dette andet punktum, vedrørende bl.a. spørgsmålet, om berøvelsen af ejendom skønnes nødvendig i samfundets interesse, og om rimelig og rettidig erstatning for tabet.
- 50 Det forholder sig ikke desto mindre således, at vedtagelsen af en afviklingshandling i overensstemmelse med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, der bl.a. fastsætter en overførsel af aktiver fra et kreditinstitut til et broinstitut, udgør en regulering af anvendelsen af ejendommen som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum, der kan gribe ind i ejendomsretten for aktionærene i det kreditinstitut, hvis økonomiske stilling er påvirket, og i ejendomsretten for de kreditorer, såsom indehavere af obligationer, hvis fordringer ikke er blevet overført til broinstituttet.
- 51 Som det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, kan anvendelsen af ejendommen reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. I denne henseende følger det af chartrets artikel 52, stk. 1, at der kan fastsættes begrænsninger i udøvelsen af rettighederne i chartret, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 88, og af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 155 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I det foreliggende tilfælde er det for det første ubestridt, at de begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, som afviklingshandlingen indebærer, er fastsat ved lov i overensstemmelse med de gældende bestemmelser i RGICSF, som ændret ved lovdekret nr. 114-A/2014.

- 53 For så vidt som en afviklingshandling, der er vedtaget i overensstemmelse med en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, ikke medfører en berøvelse af ejendom, men udgør en regulering af anvendelsen af ejendommen, således som det er anført i denne doms præmis 49 og 50, kan den for det andet ikke gøre indgreb i ejendomsrettens centrale indhold (jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 89).
- 54 For det tredje må det konstateres, at en sådan handling opfylder mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1. Som det fremgår af Domstolens praksis, tilgodeser vedtagelsen af afviklingshandlinger i banksektoren et mål af almen interesse, som Unionen forfølger, nemlig det mål at sikre banksystemets stabilitet i hele eurozonen (jf. analogt dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis) ligesom målet om at undgå en systemisk risiko (dom af 16.7.2020, OC m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Hvad for det fjerde angår spørgsmålet om, hvorvidt de begrænsninger, som afviklingshandlingen indebærer for udøvelsen af de rettigheder, der er omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de i hovedsagen omhandlede mål af almen interesse, bemærkes, at medlemsstaterne, henset til den konkrete økonomiske sammenhæng, råder over en vid skønsmargen, når de træffer afgørelser vedrørende økonomiske anliggender, og at de har de bedste forudsætninger for at fastsætte, hvilke foranstaltninger der kan opfylde det tilstræbte mål (dom af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 57).
- 56 Desuden har Domstolen ganske vist allerede fastslået, at selv om det klart er af almen interesse at sikre en stærk og konsekvent beskyttelse af investorerne inden for EU, har den imidlertid præciseret, at denne interesse ikke i alle tilfælde kan anses for at gå forud for den almene interesse i at sikre det finansielle systems stabilitet (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 91). Medlemsstaternes forsvar af en sådan interesse kræver imidlertid, at disse i denne sammenhæng indrømmes en skønsmargen (Menneskerettighedsdomstolen, 7.11.2002, Olczak mod Polen, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, § 77, og Menneskerettighedsdomstolen, 10.7.2012, Grainger m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, § 36).
- 57 I det foreliggende tilfælde fremgår det, med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse, at den lovgivning, der finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede afviklingshandling, indeholdt bestemmelser, der i tilstrækkelig grad tog hensyn til det pågældende kreditinstituts aktionærs og kreditors stilling og til deres interesser i forbindelse med de afviklingsprocedurer, der blev gennemført i overensstemmelse med denne lovgivning.
- 58 Hvad for det første angår det omhandlede instituts kreditorer i hovedsagen fremgår det nemlig af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at de kreditorer, hvis fordringer ikke er blevet overført, har ret til at modtage et beløb, der ikke er lavere end det, som de ville have modtaget, hvis instituttet var blevet fuldstændig afviklet inden for rammerne af en almindelig insolvensbehandling.
- 59 Hvad for det andet angår det pågældende instituts aktionærer i hovedsagen bemærkes for det første, således som det allerede er blevet anført i denne doms præmis 47, at det fremgår af ordlyden af RGICSF's artikel 145-C, at en afviklingshandling kun anvendes på et kreditinstitut, hvis det er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Ifølge RGICSF's artikel 145-B, stk. 1, litra a), skal det, under hensyntagen til de formål, der forfølges i den foregående artikel, når der anvendes

afviklingshandlinger, sikres, at kreditinstituttets tab fortrinsvis dækkes af kreditinstituttets aktionærer. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 126 i forslaget til afgørelse, må det imidlertid antages, at tabene for aktionærer i kriseramte banker i princippet er af samme størrelse, uanset om deres sag er støttet på en dom om konkurserklæring eller på en afviklingshandling (jf. analogt dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 75).

- 60 For det andet følger det af RGICSF's artikel 145-I, at denne bestemmelse indeholder en særlig mekanisme til beskyttelse af aktionærernes rettigheder, idet bestemmelsens stk. 4 bestemte, at saldoen af provenuet fra salget af broinstituttet, efter tilbagebetaling af de beløb, der er stillet til rådighed, er blevet udbetalt til afviklingsfonden og til garantifondene, tilbageføres til det den bank, der er genstand for afviklingen eller til dennes konkursbo. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse synes en sådan bestemmelse imidlertid i princippet at gøre det muligt at sikre afviklingshandlingens økonomisk neutralitet og ikke at fratage det oprindelige kreditinstitut eller dets konkursmasse det beløb, der følger af salget af broinstituttets aktiver efter tilbagebetaling af de beløb, der er betalt som lån fra de forskellige fonde.
- 61 Under disse omstændigheder, og henset til den skønsmargen, der er omhandlet i denne doms præmis 55 og 56, må det antages, at chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum, ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse, der sikrer, at aktionærerne ikke lider større tab end dem, som de ville have lidt, hvis instituttet var blevet afviklet på det tidspunkt, hvor afviklingshandlingen blev vedtaget (princippet om »no creditor worse off«).
- 62 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 17, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der finder anvendelse i forbindelse med en afviklingshandling, og som, idet den principielt gør det muligt at sikre denne afviklingshandlings økonomiske neutralitet, hvis formål er at oprette et broinstitut og et værktøj til adskillelse af aktiver, ikke i en udtrykkelig bestemmelse fastsætter:
- en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af aktiver og passiver i det kreditinstitut, der er genstand for afviklingshandlingen inden dennes vedtagelse
 - betaling af en eventuel godtgørelse på grundlag af den i foregående led nævnte værdiansættelse, til det institut, der er genstand for afviklingen, eller i givet fald til indehaverne af aktierne eller andre adkomstbeviser
 - at aktionærerne i det institut, der er genstand for afviklingshandlingen, har krav på et beløb, der ikke er lavere end det, som de ville have modtaget, hvis instituttet havde været fuldstændigt afviklet inden for rammerne af en almindelig insolvensbehandling, idet denne beskyttelsesmekanisme kun fastsættes for de kreditorer, hvis fordringer ikke var blevet overført, og
 - en værdiansættelse, uafhængigt af den værdiansættelse, der er omhandlet i første led, med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville være blevet behandlet gunstigere, såfremt det kreditinstitut, der er genstand for afviklingshandlingen, var indtrådt i en almindelig insolvensbehandling.

Det andet spørgsmål

- 63 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstats delvise gennemførelse, i en national lovgivning om afvikling af kreditinstitutter, af visse bestemmelser i direktiv 2014/59 inden udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv, kan bringe virkeliggørelsen af det i det nævnte direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare som omhandlet i dom af 18. december 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628).
- 64 Som anført i denne doms præmis 20-22 udløb fristen for gennemførelse af direktiv 2014/59, der trådte i kraft den 2. juli 2014, den 31. december 2014, således at Den Portugisiske Republik ikke kan foreholdes, at den ikke havde vedtaget foranstaltningerne til gennemførelsen af dette direktiv i sin retsorden på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsforanstaltningen, dvs. den 3. august 2014.
- 65 Det forholder sig ifølge fast retspraksis imidlertid således, at de medlemsstater, som er adressater for et direktiv, mens fristen for gennemførelsen af dette direktiv løber, skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare (dom af 18.12.1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45, af 26.5.2011, *Stichting Natuur en Milieu m.fl.*, C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 78, og af 25.1.2022, *VYSOČINA WIND*, C-181/20, EU:C:2022:51, præmis 75).
- 66 En sådan pligt til undladelse, der påhviler samtlige nationale myndigheder, omfatter for det første vedtagelsen af enhver generel eller specifik foranstaltning, der kan fremkalde en sådan fare (dom af 11.9.2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl.*, C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). For det andet skal medlemsstaternes retter fra tidspunktet for direktivets ikrafttræden i videst muligt omfang afholde sig fra at fortolke national ret således, at det mål, som direktivet tilstræber, bringes i alvorlig fare efter udløbet af gennemførelsesfristen (dom af 4.7.2006, *Adeneler m.fl.*, C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 123, og af 23.4.2009, *VTB-VAB og Galatea*, C-261/07 og C-299/07, EU:C:2009:244, præmis 39).
- 67 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst, om lovdekret nr. 114-A/2014 af 1. august 2014, med hensyn til hvilket det er ubestridt, at det korrekt, men kun delvist, gennemførte visse bestemmelser i direktiv 2014/59 ved at ændre RGICSF's artikel 145-B, 145-F, 145-H og 145-I, kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare.
- 68 I denne henseende bemærkes, at det ganske vist påhviler den forelæggende ret at vurdere, om de nationale bestemmelser, hvis lovlighed bestrides, kan bringe virkeliggørelsen af det i et direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare (jf. i denne retning dom af 18.12.1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45 og 46, og af 5.4.2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis), idet en sådan undersøgelse nødvendigvis skal foretages på grundlag af en helhedsvurdering, idet der skal tages hensyn til alle politikker og foranstaltninger, der er vedtaget på det pågældende nationale område (dom af 26.5.2011, *Stichting Natuur en Milieu m.fl.*, C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 81).
- 69 Domstolen har imidlertid kompetence til at tage stilling til, om en medlemsstats delvise gennemførelse af visse bestemmelser i et direktiv inden udløbet af fristen for dets gennemførelse principielt kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare.

- 70 I denne henseende bemærkes for det første, at Domstolen allerede har fastslået, at en medlemsstat er beføjet til at vedtage midlertidige bestemmelser eller til at gennemføre direktivet gradvist. I sådanne tilfælde vil den omstændighed, at overgangsbestemmelser i national ret ikke er i overensstemmelse med direktivet, eller at nogle bestemmelser i direktivet ikke er gennemført, ikke nødvendigvis bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i fare (dom af 18.12.1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 49). I et sådant tilfælde må det nemlig antages, at et sådant resultat altid vil kunne opnås ved en endelig og fuldstændig gennemførelse af det nævnte direktiv inden for de fastsatte frister.
- 71 For det andet, således som anført i denne doms præmis 66, skal den pligt til undladelse, som Domstolen har henvist til, bl.a. i præmis 45 i dom af 18. december 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628), forstås således, at den omfatter vedtagelsen af enhver generel og specifik foranstaltning, der kan bringe virkeliggørelsen af det i det omhandlede direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare.
- 72 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 79 og 80 i forslaget til afgørelse, forholder det sig imidlertid således, at når en medlemsstats vedtagelse af en foranstaltning tilsigter at gennemføre et EU-direktiv, eventuelt kun delvist, og når denne gennemførelse er korrekt, kan vedtagelsen af en sådan delvis gennemførelsesforanstaltning ikke anses for at kunne fremkalde en sådan negativ virkning, idet denne nødvendigvis indebærer en tilnærmelse mellem den nationale lovgivning og det direktiv, som denne lovgivning gennemfører, og derfor bidrager til virkeliggørelsen af målene med dette direktiv.
- 73 Det følger heraf, at en medlemsstats kun delvise gennemførelse af visse bestemmelser i et direktiv inden udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet principielt ikke kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare.
- 74 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at en medlemsstats kun delvise gennemførelse, i en national lovgivning om afvikling af kreditinstitutter, af visse bestemmelser i direktiv 2014/59 inden udløbet af fristen for gennemførelsen af dette direktiv, principielt ikke kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare, jf. dom af 18. december 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628).

Sagsomkostninger

- 75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der finder anvendelse i forbindelse med en afviklingshandling, og som, idet den principielt gør det muligt at sikre denne afviklingshandlings økonomiske neutralitet, hvis formål er at oprette et broinstitut og et værktøj til adskillelse af aktiver, ikke i en udtrykkelig bestemmelse fastsætter:**

- en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af aktiver og passiver i det kreditinstitut, der er genstand for afviklingshandlingen, inden dennes vedtagelse
 - betaling af en eventuel godtgørelse på grundlag af den i foregående led nævnte værdiansættelse, til det institut, der er genstand for afviklingen, eller i givet fald til indehaverne af aktierne eller andre adkomstbeviser
 - at aktionærerne i det institut, der er genstand for afviklingshandlingen, har krav på et beløb, der ikke er lavere end det beløb, som de ville have modtaget, hvis instituttet havde været fuldstændigt afviklet inden for rammerne af en almindelig insolvensbehandling, idet denne beskyttelsesmekanisme kun fastsættes for de kreditorer, hvis fordringer ikke var blevet overført, og
 - en værdiansættelse, uafhængigt af den værdiansættelse, der er omhandlet i første led, med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville være blevet behandlet gunstigere, såfremt det kreditinstitut, der er genstand for afviklingshandlingen, var indtrådt i en almindelig insolvensbehandling.
- 2) En medlemsstats delvise gennemførelse, i en national lovgivning om afvikling af kreditinstitutter, af visse bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012, inden udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv, kan principielt ikke bringe virkeliggørelsen af det i nævnte direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare, jf. dom af 18. december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628).

Underskrifter