



Jurisprudentie

Zaak T-510/17

Antonio Del Valle Ruiz e.a.

tegen

Europese Commissie

en

Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR)

Arrest van het Gerecht (Derde kamer – uitgebreid) van 1 juni 2022

„Economische en monetaire unie – Bankenunie – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen (GAM) – Afwikkelingsprocedure die van toepassing is indien een entiteit faalt of waarschijnlijk zal falen – Vaststelling door de GAR van een afwikkelingsregeling voor Banco Popular Español – Recht om te worden gehoord – Delegatie van bevoegdheden – Eigendomsrecht – Motiveringsplicht – Artikelen 18 en 20 en artikel 21, lid 1, van verordening (EU) nr. 806/2014”

1. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op behoorlijk bestuur – Recht om te worden gehoord – Omvang – Niet horen in het kader van een afwikkelingsprocedure van de aandeelhouders en crediteuren van een kredietinstelling waarvoor een afwikkelingsmaatregel wordt vastgesteld – Toelaatbaarheid*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, a), en art. 52, lid 1; verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 14, lid 2, en art. 18]

(zie punten 121, 130, 147, 165, 174, 175, 422, 429, 437)

2. *Instellingen van de Europese Unie – Uitoefening van de bevoegdheden – Delegaties – Toedeling van bevoegdheden aan de Commissie met betrekking tot de goedkeuring van een door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) vastgestelde afwikkelingsregeling – Geen delegatie van autonome bevoegdheden aan de GAR*
(Verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad)

(zie punten 218, 219)

3. *Economisch en monetair beleid – Economisch beleid – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen – Vaststelling van een afwikkelingsregeling – Waarderingen van een kredietinstelling met het oog op de vaststelling van die regeling – Toelaatbaarheid*
(Verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 20)

(zie punten 283, 302)

4. *Economisch en monetair beleid – Economisch beleid – Gemeenschappelijk ontwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen – Vaststelling van een ontwikkelingsregeling – Voorwaarden – Kredietinstelling die faalt of waarschijnlijk zal falen – Insolventie van die instelling – Geen gevolgen*
[Verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18, lid 1, a), en lid 4, c)]

(zie punten 333, 335)

5. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op behoorlijk bestuur – Recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier – Omvang – Niet-overlegging van het waarderingsverslag door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) tijdens de administratieve procedure die heeft geleid tot de vaststelling van de ontwikkelingsregeling – Toelaatbaarheid*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, b), en art. 52, lid 1; verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 90, lid 4]

(zie punt 467)

6. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Eigendomsrecht – Omvang – Kredietinstelling die faalt of waarschijnlijk zal falen – Afwikkelingsregeling die voorziet in de afschrijving en omzetting van de kapitaalinstrumenten van die instelling – Toelaatbaarheid*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 17, lid 1, en art. 52, lid 1; verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad)

(zie punten 495, 502, 513, 522, 540)

Samenvatting

De beroepen tot nietigverklaring van de ontwikkelingsregeling voor Banco Popular en/of van het besluit van de Commissie tot goedkeuring van die regeling worden in hun geheel verworpen

Banco Popular Español, SA (hierna: „Banco Popular”) was een Spaanse kredietinstelling die onder rechtstreeks prudentieel toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB) stond. Op 7 juni 2017 heeft de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) een besluit met betrekking tot een ontwikkelingsregeling voor Banco Popular¹ (hierna: „afwikkelingsregeling”) vastgesteld. Op dezelfde dag heeft de Europese Commissie besluit 2017/1246² tot goedkeuring van die ontwikkelingsregeling vastgesteld.

¹ Besluit SRB/EES/2017/08 betreffende de vaststelling door de GAR, tijdens zijn bestuursvergadering van 7 juni 2017, van een ontwikkelingsregeling voor Banco Popular Español, S.A.

² Besluit (EU) 2017/1246 van de Commissie van 7 juni 2017 tot goedkeuring van de ontwikkelingsregeling voor Banco Popular Español, SA (PB 2017, L 178, blz. 15).

Voordat de afwikkelingsregeling werd vastgesteld, was een waardering van Banco Popular uitgevoerd. Daarbij zijn twee verslagen opgesteld, die als bijlage bij de afwikkelingsregeling zijn gevoegd. Het eerste verslag bevatte de eerste, door de GAR opgestelde waardering van 5 juni 2017 (hierna: „eerste waardering”). Het tweede betrof de tweede, door een onafhankelijke deskundige opgestelde waardering van 6 juni 2017 (hierna: „tweede waardering”). Die tweede waardering had met name tot doel de waarde van de activa en passiva van Banco Popular te ramen, als onderbouwing te dienen voor het besluit over de aandelen en eigendomsinstrumenten die moesten worden overgedragen, en mede vorm te geven aan de opvatting van de GAR over de commerciële voorwaarden voor de toepassing van het instrument van verkoop van de onderneming. Eveneens op 6 juni 2017 heeft de ECB, na raadpleging van de GAR, beoordeeld of Banco Popular faalde of waarschijnlijk zou falen³, waarbij zij ervan is uitgegaan dat Banco Popular – gelet op de liquiditeitsproblemen waarmee zij werd geconfronteerd – in de nabije toekomst waarschijnlijk niet in staat zou zijn om haar schulden of andere passiva te betalen wanneer deze opeisbaar werden⁴. Op dezelfde dag heeft de raad van bestuur van Banco Popular de ECB laten weten dat hij tot de slotsom was gekomen dat de instelling waarschijnlijk zou falen.

In de afwikkelingsregeling heeft de GAR zich op het standpunt gesteld dat Banco Popular voldeed aan de voorwaarden voor de vaststelling van een afwikkelingsmaatregel⁵: zij faalde of zou waarschijnlijk falen, er waren geen andere maatregelen die binnen een redelijk tijdsbestek haar falen zouden kunnen voorkomen, en een afwikkelingsmaatregel in de vorm van het instrument van verkoop van de onderneming⁶ was noodzakelijk in het algemeen belang. De GAR heeft zijn bevoegdheid tot afschrijving en omzetting van de kapitaalinstrumenten van Banco Popular uitgeoefend⁷ en gelast dat de daaruit voortvloeiende nieuwe aandelen werden overgedragen aan Banco Santander voor de prijs van 1 EUR.

De beroepen zijn aangemerkt als „testcases” die representatief zijn voor een honderdtal beroepen die zijn ingesteld door natuurlijke en rechtspersonen die vóór de afwikkeling houder van kapitaalinstrumenten van Banco Popular waren. De beroepen strekten behalve tot nietigverklaring van de afwikkelingsregeling en/of van besluit 2017/1246 ook tot schadevergoeding.

Bij zijn vijf arresten, die door de Derde kamer (uitgebreid) zijn gewezen, verwerpt het Gerecht de beroepen van verzoekende partijen in hun geheel. De betreffende zaken bieden het Gerecht voor het eerst de mogelijkheid om zich uit te spreken over de wettigheid van een besluit met betrekking tot een door de GAR vastgestelde afwikkelingsregeling.

³ Overeenkomstig artikel 18, lid 1, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 225, blz. 1; hierna: „GAM-verordening”). Artikel 18 van deze verordening heeft betrekking op de afwikkelingsprocedure.

⁴ Overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder a), en lid 4, onder c), van de GAM-verordening.

⁵ Overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de GAM-verordening.

⁶ Overeenkomstig artikel 24, lid 1, onder a), van de GAM-verordening.

⁷ Overeenkomstig artikel 21 van de GAM-verordening.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats onderstreept het Gerecht dat tegen een door de GAR vastgestelde afwikkelingsregeling beroep kan worden ingesteld, zonder dat ook tegen het besluit van de Commissie tot goedkeuring van die regeling beroep hoeft te worden ingesteld, zodat die regeling na de goedkeuring ervan door de Commissie rechtsgevolgen heeft en een handeling is die openstaat voor een zelfstandig beroep tot nietigverklaring.

Wat in de tweede plaats de omvang van zijn toetsing betreft, is het Gerecht van oordeel dat deze beperkt is aangezien de door de GAR in het kader van een afwikkelingsprocedure vast te stellen besluiten berusten op zeer ingewikkelde economische en technische beoordelingen. Het Gerecht oordeelt evenwel dat de Unierechter, zelfs bij complexe beoordelingen zoals die in dit geval worden verricht door de GAR, niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen, hun betrouwbaarheid en de samenhang ervan moet controleren, maar ook moet nagaan of die elementen het relevante feitenkader vormen voor de beoordeling van een complexe toestand en of zij de daaruit getrokken conclusies kunnen dragen.

In de derde plaats onderzoekt het Gerecht de argumenten van verzoekende partijen uit het oogpunt van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Ten eerste stelt het Gerecht vast dat het weliswaar niet valt uit te sluiten dat de aandeelhouders en crediteuren van een entiteit waarvoor een afwikkelingsmaatregel wordt vastgesteld zich in het kader van de afwikkelingsprocedure kunnen beroepen op het recht om te worden gehoord, maar dat aan de uitoefening van dat recht beperkingen kunnen worden gesteld. In dit verband preciseert het Gerecht dat met de procedure voor de afwikkeling van Banco Popular een doelstelling van algemeen belang werd nagestreefd – namelijk het waarborgen van de stabiliteit van de financiële markten – die een beperking van het recht om te worden gehoord kon rechtvaardigen. In het kader van de afwikkelingsregeling voor Banco Popular vormen het feit dat een bepaling ontbreekt die voorziet in het horen van de aandeelhouders en crediteuren van de betrokken entiteit, en het feit dat verzoekende partijen niet zijn gehoord, dus een beperking van het recht om te worden gehoord die gerechtvaardigd is en noodzakelijk is om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken en die in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Dergelijke hoorzittingen zouden namelijk afbreuk hebben gedaan aan de doelstellingen, de stabiliteit van de financiële markten te waarborgen en de continuïteit van kritieke functies van de entiteit te garanderen, alsook aan het vereiste van een snelle en doeltreffende afwikkelingsprocedure.

Ten tweede brengt het Gerecht met betrekking tot het eigendomsrecht met name in herinnering dat Banco Popular faalde of waarschijnlijk zou falen en dat er geen alternatieve maatregelen waren waarmee dat kon worden voorkomen. Het besluit in de afwikkelingsregeling om de kapitaalinstrumenten van Banco Popular af te schrijven en om te zetten vormt dan ook geen onevenredige en onduidelbare ingreep waardoor het eigendomsrecht van verzoekende partijen in zijn kern wordt aangetast, maar moet worden beschouwd als een beperking van hun eigendomsrecht die gerechtvaardigd en evenredig is.

Ten derde onderstreept het Gerecht dat het recht op toegang tot het dossier niet wordt geschonden door het feit dat de GAR tijdens de administratieve procedure die tot de vaststelling van de afwikkelingsregeling heeft geleid de tweede waardering niet heeft overgelegd, noch door het feit dat de GAR en de Commissie de documenten waarop zij zich hebben gebaseerd niet hebben overgelegd. Bepaalde gegevens waarvan de GAR in het bezit is en die zijn opgenomen in

de afwikkelingsregeling, in de tweede waardering en in de documenten waarop hij zich heeft gebaseerd, vallen immers onder het beroepsgeheim en zijn vertrouwelijk. Volgens het Gerecht hebben verzoekende partijen na de vaststelling van de afwikkelingsregeling bijgevolg geen recht op overlegging van het gehele dossier waarop de GAR zich heeft gebaseerd.

In de vierde plaats verwerpt het Gerecht het middel dat berust op een exceptie van onwettigheid waarmee wordt aangevoerd dat de toepasselijke bepalingen van de GAM-verordening⁸ in strijd zijn met de beginselen betreffende de delegatie van bevoegdheden. In dit verband beklemtoont het Gerecht dat een instelling van de Unie – namelijk de Commissie of de Raad – de afwikkelingsregeling, wat de discretionaire aspecten ervan betreft, moet bevestigen opdat deze regeling rechtsgevolgen heeft. De Uniewetgever heeft dus aan een instelling de juridische en politieke verantwoordelijkheid toevertrouwd om het afwikkelingsbeleid van de Unie te bepalen – waardoor een „werkelijke overdracht van verantwoordelijkheid”⁹ wordt voorkomen –, zonder dat hij aan de GAR een autonome bevoegdheid heeft gedelegeerd.

In de vijfde plaats merkt het Gerecht met betrekking tot de eerste en de tweede waardering op dat de GAR zich – gelet op de spoedeisendheid van de situatie – voor de vaststelling van de afwikkelingsregeling mocht baseren op de tweede waardering. Dat bepaalde onzekerheden blijven en sommige schattingen bij benadering worden verricht is immers – gelet op de tijdsdruk en de beschikbare gegevens – inherent aan elke voorlopige waardering, en de voorbehouden die zijn gemaakt door een deskundige die deze waardering heeft uitgevoerd, kunnen niet betekenen dat de tweede waardering niet „eerlijk, prudent en realistisch” was.¹⁰ Het Gerecht merkt bovendien op dat de eerste waardering – die tot doel had te bepalen of Banco Popular faalde of waarschijnlijk zou falen, teneinde vast te stellen of voldaan was aan de voorwaarden voor afwikkeling of aan die voor afschrijving of omzetting van kapitaalinstrumenten – achterhaald was ten gevolge van de door de ECB op 6 juni 2017 verrichte beoordeling van de vraag of Banco Popular faalde of waarschijnlijk zou falen.

In de zesde plaats is het Gerecht van oordeel dat de GAR en de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door aan te nemen dat de in artikel 18, lid 1, van de GAM-verordening neergelegde voorwaarden voor de vaststelling van een afwikkelingsmaatregel waren vervuld.

Ten eerste constateert het Gerecht dat de insolventie van de betrokken entiteit geen voorwaarde is voor de vaststelling dat deze entiteit faalt of waarschijnlijk zal falen, en dus geen voorwaarde is voor de vaststelling van een afwikkelingsregeling. Dat een entiteit balansmatig solvent is, impliceert immers niet dat zij beschikt over voldoende liquiditeit, dat wil zeggen beschikbare geldmiddelen om haar schulden of andere passiva te betalen wanneer deze opeisbaar worden. Het Gerecht oordeelt dan ook dat de GAR en de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door aan te nemen dat Banco Popular faalde of waarschijnlijk zou falen. Het merkt bovendien op dat de afwikkelingsregeling rechtsgeldig is vastgesteld, ongeacht de redenen die ertoe hebben geleid dat Banco Popular faalde of waarschijnlijk zou falen.

⁸ Artikelen 18, 21, 22 en 24 van de GAM-verordening.

⁹ In de zin van het arrest van 13 juni 1958, *Meroni/Hoge Autoriteit* (9/56, EU:C:1958:7).

¹⁰ Zoals bepaald in artikel 20, lid 1, van de GAM-verordening.

Ten tweede is het Gerecht van oordeel dat verzoekende partijen niet hebben aangetoond dat in plaats van de afwikkeling alternatieve maatregelen konden worden doorgevoerd, en dat de GAR en de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door aan te nemen dat redelijkerwijs niet te verwachten viel dat alternatieve maatregelen van de particuliere sector of van een toezichthouder binnen een redelijk tijdsbestek zouden voorkomen dat Banco Popular zou falen.

Ten derde merkt het Gerecht op dat de GAR en de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door aan te nemen dat de afwikkelingsmaatregel noodzakelijk en evenredig was uit het oogpunt van de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang.

In de zevende plaats verwerpt het Gerecht het middel waarmee wordt aangevoerd dat de Commissie de afwikkelingsregeling niet heeft onderzocht alvorens deze goed te keuren. In dat verband wijst het erop dat de Commissie een vertegenwoordiger aanduidt die gemachtigd is om als permanente waarnemer deel te nemen aan de bestuurs- en plenaire vergaderingen van de GAR, en dat haar vertegenwoordiger het recht heeft om deel te nemen aan de debatten en toegang heeft tot alle documenten. Aldus is de Commissie door haar deelname aan meerdere vergaderingen met de GAR betrokken geweest bij de verschillende aan de vaststelling van de afwikkelingsregeling voorafgaande stappen en heeft zij kennisgenomen van de voorontwerpen van die regeling en meegewerkt aan de opstelling ervan.

In de achtste plaats verwerpt het Gerecht het middel dat de Commissie haar motiveringsplicht niet is nagekomen. Toen de Commissie de afwikkelingsregeling bij besluit 2017/1246 goedkeurde, kon zij zich ter rechtvaardiging van de vaststelling van dat besluit beperken tot een motivering waaruit bleek dat zij instemde met de inhoud van die afwikkelingsregeling en met de door de GAR aangevoerde redenen.

In de negende plaats verwerpt het Gerecht het betoog dat de verkoopprocedure onregelmatig is verlopen. Het bevestigt met name de wettigheid van het besluit van de GAR om de nationale afwikkelingsautoriteit te verzoeken enkel contact op te nemen met de instellingen die hadden deelgenomen aan de onderhandse procedure voor de verkoop van Banco Popular. Die autoriteit heeft het recht om specifieke potentiële kopers te benaderen.¹¹

In de tiende en laatste plaats sluit het Gerecht in casu de niet-contractuele aansprakelijkheid van de GAR en de Commissie uit. In dit verband merkt het Gerecht op dat verzoekende partijen niet hebben aangetoond dat de GAR of de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld. Zij hebben immers niet aangetoond dat de GAR of de Commissie vertrouwelijke informatie over de uitvoering van de procedure voor de afwikkeling van Banco Popular openbaar heeft gemaakt, zodat niet kan worden vastgesteld dat zij het vertrouwelijkheidsbeginsel hebben geschonden of zijn tekortgeschoten in hun verplichting om het beroepsgeheim te eerbiedigen.

Bovendien hebben verzoekende partijen niet aangetoond dat er een causaal verband bestaat tussen de onregelmatigheden waaraan de GAR en de Commissie zich schuldig zouden hebben gemaakt – gesteld al dat deze zouden vaststaan – en de liquiditeitscrisis bij Banco Popular, en dus tussen die onregelmatigheden en de gestelde schade.

¹¹ Volgens artikel 39, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 173, blz. 190).