



Jurisprudentie

Zaak T-280/18

(gedeeltelijke publicatie)

ABLV Bank AS
tegen
Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad

Arrest van het Gerecht (Tiende kamer - uitgebreid) van 6 juli 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 – Besluit van de GAR om geen afwikkelingsregeling vast te stellen – Beroep tot nietigverklaring – Bezwarende handeling – Procesbelang – Procesbevoegdheid – Gedeeltelijke ontvankelijkheid – Artikel 18 van verordening (EU) nr. 806/2014 – Bevoegdheid van degene die de handeling heeft vastgesteld – Recht om te worden gehoord – Motiveringsplicht – Evenredigheid – Gelijke behandeling”

1. *Beroep tot nietigverklaring – Handelingen waartegen beroep kan worden ingesteld – Begrip – Handelingen die bindende rechtsgevolgen sorteren – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Besluit van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) om al dan niet een afwikkelingsregeling vast te stellen – Daaronder begrepen (Art. 263 VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47; verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18 en art. 86, lid 2)*

(zie punten 30-36)

2. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke personen of rechtspersonen – Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken – Rechtstreeks geraakt – Criteria – Besluit van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) om al dan niet een afwikkelingsregeling vast te stellen – Vaststelling of dat besluit mogelijk rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de aandeelhouders van een kredietinstelling – Geen aantasting van het recht van de aandeelhouders om dividenden te ontvangen en deel te nemen aan het beheer van deze kredietinstelling – Niet rechtstreeks geraakt – Niet-ontvankelijkheid (Art. 263, vierde alinea, VWEU)*

(zie punten 39, 41-45)

3. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke personen of rechtspersonen – Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken – Rechtstreeks geraakt – Criteria – Besluit van de*

Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) om al dan niet een afwikkelingsregeling vast te stellen – Vaststelling of dat besluit mogelijk rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de aandeelhouders van een kredietinstelling – Uitvoering die zuiver automatisch geschiedt – Ontvankelijkheid
(Art. 263, vierde alinea, VWEU; verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18)

(zie punten 47, 48, 50-52)

4. *Economisch en monetair beleid – Economisch beleid – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen – Vaststelling van een afwikkelingsregeling – Voorwaarden – Conditio sine qua non die inhoudt dat de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) beoordeelt of de betrokken entiteit faalt of waarschijnlijk zal falen – Beoordeling die gebaseerd is op de gevolgtrekking die de Europese Centrale Bank (ECB) heeft gemaakt – Toelaatbaarheid*
(Verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18)

(zie punten 47, 48, 57)

5. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke personen of rechtspersonen – Procesbelang – Voorwaarden – Besluit van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) om al dan niet een afwikkelingsregeling vast te stellen – Beoordeling van het falen of waarschijnlijk zullen falen van de betrokken entiteit – Conditio sine qua non voor de inleiding van de afwikkelingsprocedure – Rechtmatig belang van die entiteit om niet het voorwerp te zijn van een beoordeling die leidt tot de gevolgtrekking dat zij faalt of waarschijnlijk zal falen – Daaronder begrepen*
(Art. 263, vierde alinea, VWEU; verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18)

(zie punten 54, 57-60)

6. *Economisch en monetair beleid – Economisch beleid – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen – Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) – Bevoegdheid – Besluit om al dan niet een afwikkelingsregeling vast te stellen – Verplichting om een dergelijk besluit te nemen nadat de Europese Centrale Bank (ECB) heeft beoordeeld of de betrokken entiteit faalt of waarschijnlijk zal falen*
(Verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18, lid 1; richtlijn 2014/59 van het Europees Parlement en de Raad, art. 82, lid 2)

(zie punten 81-83)

7. *Economisch en monetair beleid – Economisch beleid – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen – Besluit om geen afwikkelingsregeling vast te stellen – Voorwaarden – Beoordeling van het falen of waarschijnlijk zullen falen van de betrokken*

*entiteit – Onderscheiden taken van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) en de Europese Centrale Bank (ECB) – Gedeelde bevoegdheid met een prioritaire, zij het niet exclusieve, rol voor de ECB
(Verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18, lid 1, tweede alinea)*

(zie punten 105, 106, 108)

8. *Economisch en monetair beleid – Economisch beleid – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen – Afwikkelingsprocedure – Recht om te worden gehoord – Draagwijdte – Procedure die door de Europese Centrale Bank (ECB) en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) gezamenlijk en achtereenvolgens wordt gevoerd – Complexe administratieve procedure – Op elk van die twee organen rustende verplichting om in elke fase van de procedure de entiteit te horen waarop het besluit om al dan niet een afwikkelingsregeling vast te stellen betrekking heeft – Geen
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, a); verordening nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 18]*

(zie punten 156-163, 165)

Samenvatting

Verzoekster, ABLV Bank AS, is een Letse kredietinstelling en de moedermaatschappij van de ABLV-groep. ABLV Bank Luxembourg SA is een in Luxemburg gevestigde kredietinstelling en een van de dochterondernemingen van de ABLV-groep. Verzoekster is haar enige aandeelhouder. Beide instellingen waren aangemerkt als „belangrijke entiteit” en stonden om die reden in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM)¹ onder het toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB).

Op 13 februari 2018 heeft het United States Department of the Treasury (ministerie van Financiën van de Verenigde Staten, Verenigde Staten van Amerika) een ontwerpmaatregel aangekondigd waarmee verzoekster zou worden aangewezen als een instelling die een aanmerkelijk risico vormt op het gebied van het witwassen van geld. Na deze aankondiging was verzoekster niet meer in staat om betalingen in dollar te verrichten en werd zij geconfronteerd met een massale opname van deposito's. De ECB heeft de Finanšu un kapitāla tirgus komisija (commissie financiële en kapitaalmarkten, Letland) dan ook de opdracht gegeven een moratorium in te stellen teneinde verzoekster de mogelijkheid te geven om haar situatie te stabiliseren. Op 23 februari 2018 is de ECB tot de slotsom gekomen dat verzoekster faalde of waarschijnlijk zou falen. In twee op die dag vastgestelde besluiten, die respectievelijk betrekking hebben op verzoekster en ABLV Luxembourg, heeft de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR), die de gevolgtrekking van de ECB overnam, zich echter op het standpunt gesteld dat een afwikkelingsmaatregel ten aanzien van die kredietinstellingen niet noodzakelijk was in het algemeen belang².

¹ Op grond van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63).

² In de zin van artikel 18 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).

In het kader van een beroep tot nietigverklaring van die twee besluiten spreekt het Gerecht zich voor het eerst uit over een besluit van de GAR om geen afwikkelingsregeling vast te stellen en oordeelt het dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen onderzoekt het Gerecht de door de GAR aangevoerde gronden van niet-ontvankelijkheid van het beroep.

Ten eerste is het Gerecht, gelet op de rechtspraak van het Hof³, van oordeel dat beroep kan worden ingesteld tegen het besluit om niet te gelasten dat afwikkelingsinstrumenten worden toegepast op een kredietinstelling. Aangezien sommige van die instrumenten verzoekster in staat zouden kunnen stellen een deel van haar activiteiten voort te zetten, roept dat besluit namelijk bindende rechtsgevolgen in het leven die haar belangen kunnen aantasten. Door die kwalificatie wordt bovendien het recht op effectieve rechterlijke bescherming gewaarborgd.

Ten tweede verklaart het Gerecht het beroep tegen het besluit betreffende ABLV Luxembourg niet-ontvankelijk omdat verzoekster niet procesbevoegd is. Dit besluit heeft namelijk uitsluitend rechtstreekse gevolgen voor de rechtspositie van de adressaat ervan, ABLV Luxembourg. Het negatieve effect van dat besluit op verzoekster is economisch en niet juridisch van aard, aangezien het recht van de aandeelhouders om dividenden te ontvangen en deel te nemen aan het beheer ongewijzigd blijft.

Wat het besluit betreffende verzoekster betreft, komt het Gerecht tot de slotsom dat verzoekster bevoegd is om tegen dat besluit op te komen, omdat het rechtstreeks gevolgen heeft voor haar situatie. De door de GAR gemaakte gevolgtrekking, die gebaseerd is op de door de ECB verrichte beoordeling dat verzoekster faalt of waarschijnlijk zal falen, vormt namelijk de noodzakelijke ondersteuning voor het nemen van een besluit om geen afwikkelingsmaatregel vast te stellen. Bovendien laat dat besluit geen enkele beoordelingsbevoegdheid aan de nationale regulerende instantie die met de uitvoering ervan is belast, aangezien deze uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen voortvloeit uit de regelgeving van de Unie.

Ten derde oordeelt het Gerecht dat verzoekster er belang bij heeft om tegen dat besluit op te komen. Indien het Gerecht tot de slotsom zou komen dat de door de ECB verrichte en door de GAR overgenomen beoordeling van verzoeksters falen of waarschijnlijk zullen falen onjuist was, had de procedure die tot de vaststelling van het besluit in kwestie heeft geleid, immers niet mogen worden ingeleid ten aanzien van verzoekster. Bovendien heeft de betrokken entiteit er een rechtmatig belang bij om – met het oog op de uitoefening van haar bankactiviteiten – niet het voorwerp te zijn van een dergelijke beoordeling.

Vervolgens wijst het Gerecht alle door verzoekster ten gronde aangevoerde middelen af.

Meer bepaald merkt het Gerecht ten eerste op dat verzoekster de GAR ten onrechte verwijt dat hij zich uitsluitend heeft gebaseerd op de door de ECB verrichte beoordeling van het falen of waarschijnlijk zullen falen, zonder dat hij zijn eigen onderzoek heeft verricht. In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat die beoordeling door de ECB weliswaar niet bindend is voor de GAR en niets erop wijst dat deze niet meer bevoegd zou zijn om zelf een dergelijke beoordeling te

³ Arrest van 6 mei 2021, ABLV Bank e.a./ECB (C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369).

verrichten, maar dat verordening nr. 806/2014 („GAM-verordening”)⁴ de ECB een prioritaire – zij het niet exclusieve – rol toebedeelt aangezien zij gelet op haar deskundigheid als toezichthoudende autoriteit de best geplaatste instelling is om die beoordeling te verrichten.

Ten tweede merkt het Gerecht op dat de door de ECB verrichte en door de GAR overgenomen beoordelingen – te weten de beoordelingen die betrekking hebben op het compenserende vermogen dat verzoekster beschikbaar moest hebben en op haar falen of waarschijnlijk zullen falen – niet kennelijk onjuist waren. Het Gerecht heeft geoordeeld dat de ECB in omstandigheden als die van het onderhavige geval, die worden gekenmerkt door de massale opname van deposito's ten gevolge van een vertrouwensbreuk tussen de kredietinstelling en haar cliënteel, redelijkerwijs minder belang mocht hechten aan verzoeksters dekkingsratio en kapitalisatie en zich vooral mocht baseren op de onmiddellijke beschikbaarheid van liquide middelen. Het Gerecht komt dan ook tot de slotsom dat de GAR, gelet op de beoordelingsmarge waarover hij beschikt, geen kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door zich op het standpunt te stellen dat verzoekster faalde of waarschijnlijk zou falen.

Ten derde is het Gerecht van oordeel dat de GAR het recht niet onjuist heeft toegepast door zich op de door de ECB verrichte beoordeling van verzoeksters falen of waarschijnlijk zullen falen te baseren om na te gaan of niet redelijkerwijs te verwachten viel dat alternatieve maatregelen binnen een redelijk tijdsbestek het falen van verzoekster zouden kunnen voorkomen. Hoewel het onderzoek van dergelijke maatregelen losstaat van die beoordeling, stelt het Gerecht namelijk vast dat de ECB dat onderzoek in casu in die beoordeling heeft opgenomen.

Ten vierde is volgens het Gerecht op geen enkele wijze inbreuk gemaakt op verzoeksters recht om te worden gehoord. Het Gerecht is namelijk van oordeel dat, gelet op de aard van de complexe administratieve procedure in kwestie, die door de ECB en de GAR gezamenlijk en achtereenvolgens wordt gevoerd, niet vereist is dat de betrokken entiteit in elke fase van de procedure door elk van die twee organen afzonderlijk wordt gehoord. In casu is verzoekster herhaaldelijk gehoord door de ECB en is zij dus in de gelegenheid gesteld om haar standpunt kenbaar te maken, zodat de GAR volledig van verzoeksters argumenten op de hoogte was toen hij het besluit vaststelde waarin hij de door de ECB verrichte beoordelingen heeft overgenomen.

⁴ Artikel 18, lid 1, tweede alinea, van de GAM-verordening.