



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 juni 2024\*

„Hogere voorziening – Economisch en monetair beleid – Bankenunie – Verordening (EU) nr. 806/2014 – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme – Afwikkelingsprocedure die van toepassing is wanneer een entiteit faalt of waarschijnlijk zal falen – Artikel 18, lid 7 – Vaststelling van een afwikkelingsregeling door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad – Goedkeuring van deze regeling door de Europese Commissie – Artikel 86, lid 2 – Handeling waartegen beroep kan worden ingesteld – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid”

In zaak C-551/22 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 17 augustus 2022,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblyté en D. Triantafyllou als gemachtigden,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

**Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno**, gevestigd te Madrid (Spanje),

**Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)**, gevestigd te Zürich (Zwitserland), vertegenwoordigd door R. Pelayo Jiménez en R. Pelayo Torrent, abogados,

verzoeksters in eerste aanleg,

**Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR)**, vertegenwoordigd door H. Ehlers, S. Fernández Rupérez, A. R. Lapresta Bienz en J. M. Rius Riu als gemachtigden, bijgestaan door F. B. Fernández de Trocóniz Robles, abogado, en B. Meyring en S. Schelo, Rechtsanwálte,

verweerder in eerste aanleg,

**Koninkrijk Spanje**,

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani en L. Visaggio als gemachtigden,

\* Procestaal: Spaans.

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door J. Bauerschmidt, J. Haunold, H. Marcos Fraile en A. Westerhof Löfflerová als gemachtigden,

**Banco Santander SA**, gevestigd te Santander (Spanje), vertegenwoordigd door J. Remón Peñalver, J. M. Rodríguez Cárcamo, A. M. Rodríguez Conde en D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,

intervenienten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (rapporteur), F. Biltgen en N. Piçarra, kamerpresidenten, S. Rodin, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele en D. Gratsias, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 juni 2023,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 november 2023,

het navolgende

### Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening vordert de Europese Commissie vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 1 juni 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno en SFL/GAR* (T-481/17, EU:T:2022:311; hierna: „bestreden arrest”), houdende afwijzing van de vordering tot nietigverklaring die *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* (hierna: „Fundación”) en *Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* hadden ingesteld tegen besluit SRB/EES/2017/08 van de bestuursvergadering van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) van 7 juni 2017 betreffende de vaststelling van een afwikkelingsregeling voor *Banco Popular Español SA* (hierna: „litigieuze afwikkelingsregeling”).

## Toepasselijke bepalingen

### *Verordening nr. 1024/2013*

- 2 Artikel 6, leden 4 en 5, 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) bepaalt:

„4. Wat betreft de in artikel 4 genoemde taken, uitgezonderd die in lid 1, onder a) en c), is de [Europese Centrale bank (ECB)] belast met de in lid 5 van dit artikel genoemde verantwoordelijkheden en zijn de nationale bevoegde autoriteiten belast met de in lid 6 van dit artikel genoemde verantwoordelijkheden [...] ten aanzien van het toezicht op de volgende kredietinstellingen, financiële holdings of gemengde financiële holdings, of in deelnemende lidstaten gevestigde bijkantoren van kredietinstellingen die in niet-deelnemende lidstaten zijn gevestigd:

– Die, welke op geconsolideerde basis, minder belangrijk zijn, waarbij het hoogste consolidatieniveau zich in de deelnemende lidstaten bevindt, of afzonderlijk in het specifieke geval van in deelnemende lidstaten gevestigde bijkantoren van kredietinstellingen die gevestigd zijn in niet-deelnemende lidstaten. Het belang wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- i) de omvang;
- ii) het belang voor de economie van de [Europese] Unie of van een deelnemende lidstaat;
- iii) het belang van de grensoverschrijdende activiteiten.

Wat betreft de vorige alinea wordt een kredietinstelling, een financiële holding of een gemengde financiële holding niet als minder belangrijk beschouwd, tenzij zulks gerechtvaardigd is op grond van bijzondere omstandigheden die in de methodologie moeten worden gespecificeerd, indien aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- i) de totale waarde van de activa bedraagt meer dan 30 miljard EUR;
- ii) het aandeel van de totale activa in het [bruto binnenlands product (bbp)] van de deelnemende lidstaat van vestiging bedraagt meer dan 20 %, tenzij de totale waarde van de activa minder dan 5 miljard EUR bedraagt;
- iii) na kennisgeving door haar nationale bevoegde autoriteit dat zij de betrokken instelling van groot belang acht voor de binnenlandse economie, neemt de ECB een besluit waarin zij dit belang bevestigt nadat zij een alomvattende beoordeling, inclusief een balansbeoordeling, van die kredietinstelling heeft verricht.

De ECB kan ook op eigen initiatief een instelling van groot belang achten als deze in meer dan één deelnemende lidstaat dochterbanken heeft gevestigd en haar grensoverschrijdende activa of verplichtingen een aanzienlijk deel van haar totale activa of verplichtingen vertegenwoordigen, mits aan de voorwaarden van de methode wordt voldaan.

[...]

5. Met betrekking tot de in lid 4 bedoelde kredietinstellingen en binnen het in lid 7 bepaalde kader:

[...]

b) kan de ECB, als dat nodig is voor een consistente toepassing van hoge toezichtsnormen, te allen tijde op eigen initiatief na overleg met de nationale bevoegde autoriteiten, of op verzoek van een nationale bevoegde autoriteit, besluiten om voor een of meer van de in lid 4 bedoelde kredietinstellingen alle toepasselijke bevoegdheden rechtstreeks zelf uit te oefenen, [...];

[...]”

### ***GAM-verordening***

3 In de overwegingen 24, 26, 62, 90 en 120 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”) staat te lezen:

„(24) Aangezien alleen de instellingen van de Unie het afwikkelingsbeleid van de Unie mogen bepalen en aangezien er bij de vaststelling van elke specifieke afwikkelingsregeling een zekere beoordelingsmarge blijft bestaan, moeten de Raad [van de Europese Unie] en de Commissie naar behoren worden betrokken als de instellingen die ter zake uitvoeringsbevoegdheden mogen uitoefenen overeenkomstig artikel 291 VWEU. De beoordeling van de discretionaire elementen van de door de afwikkelingsraad genomen besluiten dient te worden uitgevoerd door de Commissie. Gezien de aanzienlijke impact van afwikkelingsbesluiten op de financiële stabiliteit van de lidstaten en van de Unie als zodanig, alsook op de budgettaire soevereiniteit van de lidstaten, is het van groot belang dat de uitvoeringsbevoegdheid om bepaalde besluiten met betrekking tot de afwikkeling te nemen, aan de Raad wordt toegekend. Het moet derhalve aan de Raad worden overgelaten om op voorstel van de Commissie effectief toezicht uit te oefenen op de evaluatie van de afwikkelingsraad omtrent het al dan niet bestaan van een openbaar belang en om een oordeel uit te spreken over wezenlijke verandering in het bedrag van het Fonds dat aan een specifieke afwikkelingsmaatregel dient te worden besteed. Voorts moet de Commissie de bevoegdheid krijgen om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter bepaling van de nadere criteria en voorwaarden die de afwikkelingsraad bij de uitoefening van zijn diverse bevoegdheden in acht moet nemen. De aldus toegekende afwikkelingstaken mogen op generlei wijze de werking van de interne markt voor financiële diensten belemmeren. De [Europese Bankautoriteit (EBA)] moet derhalve haar rol blijven vervullen en haar al bestaande bevoegdheden en taken behouden: de EBA moet meewerken aan en bijdragen tot de consistente toepassing van de op alle lidstaten toepasselijke wetgeving van de Unie en de convergentie van afwikkelingspraktijken in de gehele Unie helpen vergroten.

[...]

- (26) De ECB, als toezichthouder binnen het [gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM)], en de afwikkelingsraad dienen de mogelijkheid te hebben om te beoordelen of een kredietinstelling faalt of waarschijnlijk falende is en of er redelijkerwijs niet te verwachten valt dat alternatieve maatregelen van de particuliere sector of van toezichthouders het falen ervan binnen een redelijk tijdsbestek zouden voorkomen. De afwikkelingsraad moet de afwikkelingsregeling vaststellen, indien hij van oordeel is dat aan alle criteria voor de activering van afwikkelingen is voldaan. De procedure inzake de vaststelling van de afwikkelingsregeling, waarbij de Commissie en de Raad zijn betrokken, zet de noodzakelijke operationele onafhankelijkheid van de afwikkelingsraad meer kracht bij, onder inachtneming van het beginsel van de delegatie van bevoegdheden aan agentschappen, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (‘het Hof van Justitie’). In deze verordening is derhalve bepaald dat de door de afwikkelingsraad vastgestelde afwikkelingsregeling enkel in werking treedt als noch de Raad, noch de Commissie daartegen binnen 24 uur na de vaststelling door de afwikkelingsraad bezwaar maakt dan wel indien zij wordt goedgekeurd door de Commissie. De redenen waarom het de Raad, op voorstel van de Commissie, is toegestaan bezwaar te maken tegen de door de afwikkelingsraad vastgestelde afwikkelingsregeling, dienen strikt beperkt te blijven tot het bestaan van een openbaar belang en tot wezenlijke aanpassingen die de Commissie heeft aangebracht aan het uit het Fonds afkomstige, in te zetten bedrag zoals voorgesteld door de afwikkelingsraad.

Een verandering in het uit het Fonds afkomstige bedrag dient als significant te worden beschouwd indien het 5% of meer afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de afwikkelingsraad. De Raad dient het Commissievoorstel ofwel goed te keuren ofwel er bezwaar tegen te maken zonder het te wijzigen. De Commissie, die de vergaderingen van de afwikkelingsraad als waarnemer bijwoont, dient er voortdurend over te waken dat de door de afwikkelingsraad aangenomen afwikkelingsregeling volledig verenigbaar is met deze verordening, dat zij een juist evenwicht waarborgt tussen de respectieve doelstellingen en belangen die in het geding zijn, dat zij in overeenstemming is met het openbaar belang en dat de integriteit van de interne markt erdoor wordt gegarandeerd. Aangezien de vaststelling van de afwikkelingsmaatregelen noopt tot een zeer snelle besluitvorming, dienen de Raad en de Commissie daarbij nauw samen te werken en mag de Raad het voorbereidende werk dat al door de Commissie is gedaan, niet nog eens overdoen. De afwikkelingsraad moet de nationale afwikkelingsautoriteiten, die alle nodige maatregelen ter uitvoering van de afwikkelingsregeling dienen te treffen, daartoe instructies geven.

[...]

- (62) Er mag niet onevenredig worden ingegrepen in de eigendomsrechten. Getroffen aandeelhouders en crediteuren mogen bijgevolg geen grotere verliezen lijden dan de verliezen die zij zouden hebben geleden als de entiteit op het moment van het nemen van het afwikkelingsbesluit zou zijn geliquideerd. In geval van een gedeeltelijke overdracht van activa van een instelling in afwikkeling aan een particuliere koper of aan een overbruggingsinstelling, dient het resterende deel van de instelling in afwikkeling volgens een normale insolventieprocedure te worden geliquideerd. Om de bestaande aandeelhouders en crediteuren van de entiteit tijdens de liquidatieprocedure te beschermen, moeten zij het recht hebben om ter betaling van hun vorderingen niet minder te ontvangen dan het bedrag dat zij naar schatting zouden hebben teruggekregen indien de entiteit in zijn geheel op grond van de normale insolventieprocedure zou zijn geliquideerd.

[...]

- (90) Bij het toepassen van afwikkelingsinstrumenten en het uitoefenen van afwikkelingsbevoegdheden moet de afwikkelingsraad de nationale afwikkelingsautoriteiten opdracht geven om erop toe te zien dat de werknemersvertegenwoordigers bij de betrokken entiteiten overeenkomstig 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)] worden geïnformeerd en in voorkomend geval worden geraadpleegd.

[...]

- (120) Bij het [gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM)] zijn de afwikkelingsraad, de Raad, de Commissie en de afwikkelingsautoriteiten van de deelnemende lidstaten betrokken. Het Hof van Justitie is bevoegd om overeenkomstig artikel 263 VWEU de rechtmatigheid na te gaan van de door de afwikkelingsraad, de Raad [en] de Commissie vastgestelde besluiten, alsook om hun niet-contractuele aansprakelijkheid te bepalen. Bovendien is het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 267 VWEU bevoegd om op verzoek van de nationale justitiële autoriteiten bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie. De nationale rechterlijke instanties dienen overeenkomstig hun nationale recht bevoegd te zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de besluiten die door de afwikkelingsautoriteiten van de deelnemende lidstaten in de uitoefening van de hun bij deze verordening toegekende bevoegdheden worden genomen, alsook voor het bepalen van hun niet-contractuele aansprakelijkheid.”

- 4 Artikel 1 („Onderwerp”) van de GAM-verordening luidt:

„Bij deze verordening worden eenvormige regels en een eenvormige procedure vastgesteld voor de afwikkeling van de in artikel 2 bedoelde entiteiten die in de in artikel 4 bedoelde deelnemende lidstaten zijn gevestigd.

Deze eenvormige regels en deze eenvormige procedure worden toegepast door de gemeenschappelijke afwikkelingsraad, opgericht overeenkomstig artikel 42 (de ‚afwikkelingsraad’), samen met de Raad en de Commissie en de nationale afwikkelingsautoriteiten in het kader van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme („GAM”) dat bij deze verordening wordt ingesteld. Het GAM wordt ondersteund door een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds („het Fonds”).

[...]”

- 5 In artikel 2 („Toepassingsgebied”) van deze verordening wordt bepaald:

„Deze verordening is van toepassing op de volgende entiteiten:

- a) kredietinstellingen die in een deelnemende lidstaat zijn gevestigd;

b) in een van de deelnemende lidstaten gevestigde moederondernemingen, met inbegrip van financiële holdings en gemengde financiële holdings, indien deze onder het toezicht op geconsolideerde basis staan dat door de ECB wordt uitgeoefend in overeenstemming met artikel 4, lid 1, punt g), van [verordening nr. 1024/2013];

[...]”

6 Artikel 7 („Taakverdeling binnen het GAM”) van de GAM-verordening bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De afwikkelingsraad is verantwoordelijk voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het GAM.

2. Behoudens de in artikel 31, lid 1, bedoelde bepalingen is de afwikkelingsraad verantwoordelijk voor het opstellen van de afwikkelingsplannen en het vaststellen van alle afwikkelingsbesluiten voor:

- a) de in artikel 2 bedoelde entiteiten die geen deel uitmaken van een groep en groepen:
  - i) die overeenkomstig artikel 6, lid 4, van [verordening nr. 1024/2013] van belang worden geacht; of
  - ii) ten aanzien waarvan de ECB heeft besloten om overeenkomstig artikel 6, lid 5, punt b), van [verordening nr. 1024/2013] rechtstreeks alle toepasselijke bevoegdheden uit te oefenen; en

b) andere grensoverschrijdende groepen.”

7 Artikel 14 („Afwikkelingsdoelstellingen”) van de GAM-verordening is als volgt verwoord:

„1. Wanneer zij handelen volgens de in artikel 18 bedoelde afwikkelingsprocedure nemen de afwikkelingsraad, de Raad, de Commissie en, in voorkomend geval, de nationale afwikkelingsautoriteiten bij de uitoefening van hun respectieve verantwoordelijkheden de afwikkelingsdoelstellingen in acht en kiezen zij de afwikkelingsinstrumenten en afwikkelingsbevoegdheden waarmee naar hun mening de afwikkelingsdoelstellingen die gezien de omstandigheden van de zaak relevant zijn, het best kunnen worden verwezenlijkt.

2. De in lid 1 bedoelde afwikkelingsdoelstellingen zijn:

- a) de continuïteit van kritieke functies garanderen;
- b) significante nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit vermijden, met name door besmetting, onder meer van de infrastructuur, te voorkomen en door de marktdiscipline te handhaven;
- c) overheidsmiddelen beschermen door het beroep op buitengewone openbare financiële steun zo veel mogelijk te beperken;
- d) beschermen van depositanten die onder richtlijn 2014/49/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB 2014, L 173, blz. 149)] vallen en van beleggers die onder richtlijn 97/9/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 3 maart 1997 inzake de beleggerscompensatiestelsels (PB 1997, L 84, blz. 22)] vallen;
- e) de gelden en activa van cliënten beschermen.

Bij het nastreven van de in de eerste alinea genoemde doelstellingen trachten de afwikkelingsraad, de Raad, de Commissie en, in voorkomend geval, de nationale afwikkelingsautoriteiten de afwikkelingskosten zo veel mogelijk te beperken en waardevernietiging te vermijden, tenzij die noodzakelijk is om de afwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken.

3. Behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening zijn alle afwikkelingsdoelstellingen van gelijk belang en worden zij, als passend, gewogen op basis van de aard en de omstandigheden van elk geval.”

8 Overeenkomstig artikel 15, lid 1, van deze verordening nemen de GAR, de Raad, de Commissie en, in voorkomend geval, de nationale afwikkelingsautoriteiten „alle passende maatregelen” om ervoor te zorgen dat de afwikkelingsmaatregel overeenkomstig de in die bepaling neergelegde beginselen wordt genomen wanneer zij handelen in het kader van de in artikel 18 van die verordening omschreven afwikkelingsprocedure.

9 Artikel 18 („Afwikkelingsprocedure”) van de GAM-verordening bepaalt:

„1. De afwikkelingsraad stelt overeenkomstig lid 6 een afwikkelingsregeling vast met betrekking tot de in artikel 7, lid 2, bedoelde entiteiten en groepen en met betrekking tot de in artikel 7, lid 4, punt b), en lid 5, bedoelde entiteiten en groepen, indien aan de voorwaarden voor de toepassing van deze leden is voldaan maar enkel indien hij op zijn bestuursvergadering, na ontvangst van een mededeling als bedoeld in de vierde alinea of op eigen initiatief, vaststelt dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de entiteit faalt of [zal] waarschijnlijk [...] falen;

b) het valt, rekening houdend met het tijdsbestek en andere ter zake doende omstandigheden, redelijkerwijze niet te verwachten dat met betrekking tot de entiteit te nemen alternatieve maatregelen van de particuliere sector, waaronder ook maatregelen van een [institutioneel protectiestelsel], of zodanige maatregelen van een toezichthouder, met inbegrip van vroegtijdige-interventiemaatregelen of de afschrijving of omzetting van relevante kapitaalinstrumenten overeenkomstig artikel 21, binnen een redelijk tijdsbestek het falen van de entiteit zouden voorkomen;

c) een afwikkelingsmaatregel is noodzakelijk in het algemeen belang als bedoeld in lid 5.

Of aan de in de eerste alinea, punt a), bedoelde voorwaarde is voldaan, wordt beoordeeld door de ECB na raadpleging van de afwikkelingsraad. De afwikkelingsraad kan, op zijn bestuursvergadering, een beoordeling in die zin vaststellen maar enkel nadat hij de ECB van zijn voornemen op de hoogte heeft gesteld en de ECB niet zelf binnen drie kalenderdagen na ontvangst van die informatie een beoordeling in die zin vaststelt. De ECB verstrekt de afwikkelingsraad onverwijld alle relevante informatie die door de afwikkelingsraad wordt opgevraagd teneinde zijn beoordeling te kunnen maken.

Indien de ECB oordeelt dat met betrekking tot een in de eerste alinea bedoelde instelling of groep aan de in de eerste alinea, punt a), genoemde voorwaarde is voldaan, deelt zij deze beoordeling onverwijld mede aan de Commissie en de afwikkelingsraad.

Of aan de in de eerste alinea, punt b), genoemde voorwaarde is voldaan, wordt beoordeeld door de afwikkelingsraad op zijn bestuursvergadering of, waar van toepassing, door de nationale



afwikkelingsautoriteiten in nauwe samenwerking met de ECB. De ECB kan tevens de afwikkelingsraad of de relevante nationale afwikkelingsautoriteiten meedelen dat naar haar oordeel aan de punt b) genoemde voorwaarde is voldaan.

2. Onverminderd de gevallen waarin de ECB op grond van artikel 6, lid 5, punt b), van [verordening nr. 1024/2013] heeft besloten haar toezichttaken met betrekking tot kredietinstellingen rechtstreeks uit te oefenen, stelt de afwikkelingsraad, indien hij een mededeling uit hoofde van lid 1 ontvangt of indien de afwikkelingsraad voornemens is op eigen initiatief een beoordeling op grond van lid 1 vast te stellen met betrekking tot een in artikel 7, lid 3, bedoelde entiteit of groep, de ECB onverwijld van zijn beoordeling in kennis.

[...]

4. Voor de toepassing van lid 1, punt a), wordt een entiteit beschouwd als een falende of waarschijnlijk falende entiteit onder één of meer van de volgende omstandigheden:

[...]

5. Voor de toepassing van lid 1, punt c), van het onderhavig artikel wordt een afwikkelingsmaatregel behandeld als zijnde in het algemeen belang indien deze noodzakelijk is om één of meer van de in artikel 14 vermelde afwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken en daarmee evenredig is, en indien deze doelstellingen met een liquidatie van de entiteit volgens een normale insolventieprocedure niet in dezelfde mate zouden worden bereikt.

6. Indien aan de in lid 1 opgenomen voorwaarden is voldaan, stelt de afwikkelingsraad een afwikkelingsregeling vast. De afwikkelingsregeling:

- a) plaatst de entiteit in afwikkeling;
- b) bepaalt de toepassing van de in artikel 22, lid 2, bedoelde afwikkelingsinstrumenten op de instelling in afwikkeling, met name eventuele uitsluitingen van de toepassing van de bail-in overeenkomstig artikel 27, leden 5 en 14;
- c) bepaalt het gebruik van het Fonds ter ondersteuning van de afwikkelingsmaatregel in overeenstemming met artikel 76 en met een overeenkomstig artikel 19 genomen besluit van de Commissie.

7. De afwikkelingsraad doet de afwikkelingsregeling onmiddellijk na de vaststelling ervan aan de Commissie toekomen.

Binnen 24 uur vanaf de toezending van de afwikkelingsregeling door de afwikkelingsraad bevestigt de Commissie de afwikkelingsregeling of maakt zij daartegen bezwaar met betrekking tot de discretionaire aspecten van de afwikkelingsregeling in de gevallen waarin niet is voorzien in de derde alinea van dit lid.

Binnen 12 uur na toezending van de afwikkelingsregeling door de afwikkelingsraad kan de Commissie de Raad voorstellen:

- a) bezwaar te maken tegen de afwikkelingsregeling omdat de door de afwikkelingsraad vastgestelde afwikkelingsregeling niet voldoet aan het in lid 1, punt c), genoemde criterium van algemeen belang;
- b) zijn goedkeuring te hechten aan of bezwaar te maken tegen een materiële wijziging van het in de afwikkelingsregeling van de afwikkelingsraad bepaalde bedrag uit het Fonds.

Voor de toepassing van de derde alinea besluit de Raad met eenvoudige meerderheid van stemmen.

De afwikkelingsregeling kan enkel in werking treden als de Raad noch de Commissie binnen 24 uur na toezending van de regeling door de afwikkelingsraad bezwaar heeft gemaakt.

De Raad of de Commissie, naargelang van het geval, motiveert de uitoefening van de bevoegdheid om bezwaar te maken.

Indien de Raad binnen 24 uur na toezending van de afwikkelingsregeling door de afwikkelingsraad het voorstel van de Commissie tot wijziging van de afwikkelingsregeling op de in de derde alinea, punt b), genoemde grond heeft goedgekeurd of indien de Commissie overeenkomstig de tweede alinea bezwaar heeft gemaakt, wijzigt de afwikkelingsraad de afwikkelingsregeling binnen acht uur in overeenstemming met de aangegeven redenen.

Indien de door de afwikkelingsraad goedgekeurde afwikkelingsregeling voorziet in de uitsluiting van bepaalde passiva in de in artikel 27, lid 5, bedoelde uitzonderlijke gevallen en wanneer deze uitsluiting een bijdrage uit het Fonds of een alternatieve financieringsbron vereist, kan de Commissie ter bescherming van de integriteit van de interne markt de voorgestelde uitsluiting verbieden of wijziging ervan verlangen onder opgave van overtuigende redenen die verband houden met een inbreuk op de voorschriften als opgenomen in artikel 27 en in de gedelegeerde handeling die door de Commissie uit hoofde van artikel 44, lid 11, van [richtlijn 2014/59] is vastgesteld.

8. Indien de Raad bezwaar maakt tegen het in afwikkeling plaatsen van een instelling omdat niet is voldaan aan het in lid 1, punt c), genoemde criterium van algemeen belang, wordt de betrokken entiteit op ordelijke wijze geliquideerd overeenkomstig het toepasselijke nationale recht.

9. De afwikkelingsraad draagt er zorg voor dat de afwikkelingsmaatregel wordt genomen die noodzakelijk is voor de uitvoering van de afwikkelingsregeling door de relevante nationale afwikkelingsautoriteiten. De afwikkelingsregeling wordt tot de relevante nationale afwikkelingsautoriteiten gericht en bevat instructies voor deze autoriteiten, die alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn om de regeling in overeenstemming met artikel 29 uit te voeren door uitoefening van afwikkelingsbevoegdheden. Indien er van staatssteun of steun uit het Fonds sprake is, handelt de afwikkelingsraad overeenkomstig een besluit van de Commissie ten aanzien van deze steun.

10. De Commissie heeft de bevoegdheid om van de afwikkelingsraad alle informatie te verkrijgen die zij relevant acht voor de uitvoering van haar taken uit hoofde van deze verordening. De afwikkelingsraad heeft de bevoegdheid om overeenkomstig hoofdstuk 5 van deze titel van alle personen alle informatie te verkrijgen die hij nodig heeft om een afwikkelingsmaatregel voor te bereiden en daarover een besluit te nemen, met inbegrip van bijwerkingen en aanvullingen van de in de afwikkelingsplannen verstrekte informatie.”

10 Artikel 22 („Algemene beginselen van afwikkelingsinstrumenten”) van de GAM-verordening bepaalt in de leden 2 en 4:

„2. De in artikel 18, lid 6, punt b), bedoelde afwikkelingsinstrumenten zijn:

- a) het instrument van verkoop van de onderneming;
- b) het instrument van de overbruggingsinstelling;
- c) het instrument van afsplitsing van activa;
- d) het instrument van bail-in.

[...]

4. De afwikkelingsinstrumenten worden overeenkomstig de in artikel 15 vermelde afwikkelingsbeginselen toegepast om de in artikel 14 vermelde afwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken. Zij mogen ofwel afzonderlijk ofwel in combinatie worden toegepast, met uitzondering van het instrument van afsplitsing van activa, dat alleen samen met een ander afwikkelingsinstrument mag worden toegepast.”

11 In artikel 23 („Afwikkelingsregeling”) van deze verordening is bepaald:

„In de overeenkomstig artikel 18 door de afwikkelingsraad vast te stellen afwikkelingsregeling worden, in overeenstemming met ieder besluit aangaande staatssteun of steun uit het Fonds, de bijzonderheden betreffende de op de instelling in afwikkeling toe te passen afwikkelingsinstrumenten vastgelegd [...] en daarin wordt tevens bepaald voor welke precieze bedragen en doeleinden een beroep op het Fonds moet worden gedaan.

[...]

Bij de vaststelling van een afwikkelingsregeling houden de afwikkelingsraad, de Raad en de Commissie rekening met en geven zij gevolg aan het in artikel 8 bedoelde afwikkelingsplan, tenzij de afwikkelingsraad, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, van oordeel is dat de afwikkelingsdoelstellingen op doeltreffender wijze kunnen worden verwezenlijkt door maatregelen waarin in het afwikkelingsplan niet is voorzien.

In de loop van het afwikkelingsproces kan de afwikkelingsraad de afwikkelingsregeling wijzigen en bijwerken voor zover zulks passend blijkt in het licht van de omstandigheden van de zaak. Voor wijzigingen en bijwerkingen geldt de in artikel 18 opgenomen procedure.

[...]”

12 Artikel 30 („Verplichting tot samenwerking en informatie-uitwisseling binnen het GAM”) van die verordening bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De afwikkelingsraad stelt de Commissie in kennis van alle maatregelen die hij neemt ter voorbereiding van de afwikkeling. Ten aanzien van informatie die van de afwikkelingsraad is ontvangen, gelden voor de leden en de personeelsleden van de Raad en de Commissie de in artikel 88 vastgestelde vereisten inzake beroepsgeheim.

2. Bij de uitoefening van hun respectieve verantwoordelijkheden op grond van deze verordening werken de afwikkelingsraad, de Raad, de Commissie, de ECB en de nationale afwikkelingsautoriteiten en nationale bevoegde autoriteiten en afwikkelingsautoriteiten nauw samen, met name in de fasen van afwikkelingsplanning, vroegtijdige interventie en afwikkeling krachtens de artikelen 8 tot en met 29. Zij verstrekken elkaar alle informatie die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun taken.”

13 Artikel 43, lid 3, van de GAM-verordening luidt:

„De Commissie en de ECB wijzen ieder een vertegenwoordiger aan die gerechtigd is om als permanent waarnemer deel te nemen aan bestuursvergaderingen en plenaire vergaderingen.

De vertegenwoordigers van de Commissie en de ECB zijn gerechtigd om aan de besprekingen deel te nemen en krijgen toegang tot alle documenten.”

14 Artikel 86 („Beroep bij het Hof van Justitie”) van deze verordening luidt:

„1. Overeenkomstig artikel 263 VWEU kan bij het Hof van Justitie beroep worden ingesteld tegen beslissingen van het beroepspanel of, bij het ontbreken van een recht om bezwaar aan te tekenen bij het beroepspanel, tegen beslissingen van de afwikkelingsraad.

2. Overeenkomstig artikel 263 VWEU kunnen de lidstaten en de instellingen van de Unie, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon, rechtstreeks beroep instellen bij het Hof van Justitie tegen besluiten van de afwikkelingsraad.

3. Ingeval de afwikkelingsraad verplicht is een besluit te nemen en dat nalaat, kan overeenkomstig artikel 265 VWEU bij het Hof van Justitie beroep wegens nalaten worden ingesteld.

4. De afwikkelingsraad treft de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.”

### **Voorgeschiedenis van het geding**

15 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 24 tot en met 80 van het bestreden arrest. Zij kan in het kader van de onderhavige hogere voorziening als volgt worden samengevat.

16 Banco Popular Español SA (hierna: „Banco Popular”) was een kredietinstelling die onder rechtstreeks prudentieel toezicht van de ECB stond.

17 Tijdens zijn bestuursvergadering van 7 juni 2017 heeft de GAR bij besluit SRB/EES/2017/08 de afwikkelingsregeling voor Banco Popular vastgesteld op grond van de GAM-verordening.

18 Volgens artikel 1 van deze afwikkelingsregeling heeft de GAR – gelet op het feit dat aan de voorwaarden van artikel 18, lid 1, van deze verordening was voldaan – besloten om Banco Popular vanaf de afwikkelingsdatum in afwikkeling te plaatsen.

19 Zoals blijkt uit de artikelen 2 tot en met 4 van die afwikkelingsregeling was de GAR ten eerste van mening dat Banco Popular faalde of waarschijnlijk zou falen, vervolgens dat er geen alternatieve maatregelen waren die binnen een redelijk tijdsbestek het falen van Banco Popular konden

voorkomen, en ten slotte dat een afwikkelingsmaatregel in de vorm van het instrument van verkoop van die bank noodzakelijk was om de continuïteit van de kritieke functies van de bank te garanderen en significante nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit te vermijden.

20 Artikel 5, lid 1, van de litigieuze afwikkelingsregeling is verwoord als volgt:

„Het op Banco Popular toegepaste afwikkelingsinstrument zal bestaan in de verkoop van de onderneming overeenkomstig artikel 24 van de [GAM-verordening] door overdracht van de aandelen aan een koper. De afschrijving en omzetting van kapitaalinstrumenten zal onmiddellijk vóór de verkoop van de onderneming plaatsvinden.”

21 Artikel 6 van deze afwikkelingsregeling preciseert de nadere regels voor deze afschrijving en voor de verkoop van de onderneming.

22 Voorts bepaalt artikel 12, lid 1, van die afwikkelingsregeling dat deze op 7 juni 2017 om 6.30 uur „in werking treedt”.

23 Op 7 juni 2017 om 5.13 uur is de litigieuze afwikkelingsregeling ter goedkeuring aan de Commissie voorgelegd.

24 Diezelfde dag om 6.30 uur heeft deze instelling besluit (EU) 2017/1246 tot goedkeuring van de afwikkelingsregeling voor Banco Popular Español S.A. (PB 2017, L 178, blz. 15) vastgesteld en de GAR daarvan in kennis gesteld. In overweging 4 van dat besluit, zoals gerectificeerd op 6 december 2017 (PB 2017, L 320, blz. 31), staat te lezen:

„De Commissie stemt in met de afwikkelingsregeling. Met name stemt zij in met de door de GAR opgegeven redenen ter motivering van de noodzaak van een afwikkeling in het algemeen belang overeenkomstig artikel 18, lid 5, van de [GAM-verordening].”

25 Eveneens op 7 juni 2017 heeft het Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (fonds voor ordelijke herstructurering van banken, Spanje) overeenkomstig artikel 29 van de GAM-verordening de nodige actie ondernomen om uitvoering te geven aan de litigieuze afwikkelingsregeling.

### **Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest**

26 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 augustus 2017, hebben Fundación en SFL, destijds aandeelhouders van Banco Popular, beroep tot nietigverklaring van de litigieuze afwikkelingsregeling ingesteld.

27 Bij beslissingen van respectievelijk 1 augustus 2018 en 12 april 2019 zijn het Koninkrijk Spanje, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie enerzijds, en Banco Santander SA anderzijds, toegelaten tot interventie aan de zijde van de GAR.

28 Hoewel de GAR enkel heeft verzocht om het beroep ongegrond te verklaren zonder de ontvankelijkheid ervan te betwisten, heeft de Commissie in haar memorie in interventie aangevoerd dat het beroep niet-ontvankelijk was. Zij heeft betoogd dat de litigieuze afwikkelingsregeling slechts een tussenhandeling was die geen bindende rechtsgevolgen in het leven riep, aangezien zij bij besluit 2017/1246 die afwikkelingsregeling had goedgekeurd, deze tot de hare had gemaakt en daaraan dergelijke gevolgen had verleend.

- 29 Het Parlement en de Raad hebben in hun memories in interventie ook betoogd dat de afwikkelingsregeling op zichzelf beschouwd geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden sorteert in de zin van artikel 263 VWEU.
- 30 In het kader van het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep heeft het Gerecht er om te beginnen in punt 112 van het bestreden arrest aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak een interveniënt niet gerechtigd is om zelfstandig een middel van niet-ontvankelijkheid op te werpen en dat het bijgevolg een uitsluitend door een interveniënt aangevoerd middel van niet-ontvankelijkheid niet hoeft te onderzoeken. In punt 113 van dat arrest heeft het Gerecht evenwel geoordeeld dat, aangezien het om een middel van niet-ontvankelijkheid gaat dat de openbare orde raakt, de ontvankelijkheid van het beroep ambtshalve moest worden onderzocht.
- 31 Vervolgens heeft het Gerecht beoordeeld of de litigieuze afwikkelingsregeling kon worden beschouwd als een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU. In dit verband heeft het in de punten 114 en 115 van het bestreden arrest eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak als dergelijke handelingen worden aangemerkt, alle door de instellingen vastgestelde bepalingen – ongeacht de vorm daarvan – die tot doel hebben bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen, en dat, om uit te maken of een handeling dergelijke rechtsgevolgen in het leven roept, moet worden gelet op de essentie van die handeling en die gevolgen moeten worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling die de handeling heeft vastgesteld.
- 32 Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 116 tot en met 123 van dat arrest het volgende vastgesteld:
- „116 [...] [Z]ij opgemerkt dat de GAR de hem bij [de GAM-verordening] toegekende bevoegdheden uitoefent, met name de in artikel 16, lid 1, van die verordening neergelegde bevoegdheid om ‚een besluit over een afwikkelingsmaatregel ten aanzien van een in een deelnemende lidstaat gevestigde financiële instelling [te nemen] indien aan de in artikel 18, lid 1, opgenomen voorwaarden is voldaan’. De Uniewetgever heeft de GAR dus uitdrukkelijk besluitvormingsbevoegdheid toegekend.
- 117 Een besluit van de GAR over een afwikkelingsmaatregel is een handeling die in werking kan treden. De [litigieuze] afwikkelingsregeling is volgens artikel 12 ervan in werking getreden op 7 juni 2017 om 6.30 uur.
- 118 Volgens artikel 23, eerste alinea, van [de GAM-verordening] worden in de overeenkomstig artikel 18 van deze verordening door de GAR vast te stellen afwikkelingsregeling bovendien de bijzonderheden vastgelegd die betrekking hebben op de op de instelling in afwikkeling toe te passen afwikkelingsinstrumenten die door de nationale afwikkelingsautoriteiten moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van richtlijn 2014/59, zoals deze zijn omgezet in nationaal recht.
- 119 Zo staat het overeenkomstig artikel 9 van de [litigieuze] afwikkelingsregeling aan het FROB om alle nodige maatregelen te nemen om dat besluit uit te voeren en in werking te stellen. Met name moet het FROB de verkoop van Banco Popular uitvoeren op de in de [litigieuze] afwikkelingsregeling bepaalde wijze. Artikel 10 van de [litigieuze] afwikkelingsregeling bepaalt tevens dat de GAR overeenkomstig artikel 28 van [de GAM-verordening] toezicht moet houden op de uitvoering van [deze] afwikkelingsregeling door het FROB.

- 120 Derhalve moet worden geoordeeld dat de [litigieuze] afwikkelingsregeling, gelet op de wezenlijke inhoud ervan, bindende rechtsgevolgen teweegbrengt.
- 121 Voorts zij opgemerkt dat artikel 86, lid 1, van [de GAM-verordening] bepaalt dat tegen beslissingen van het beroepspanel of – bij het ontbreken van een recht om bezwaar aan te tekenen bij het beroepspanel, tegen beslissingen van de GAR – overeenkomstig artikel 263 VWEU beroep kan worden ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Volgens artikel 86, lid 2, van [de GAM-verordening] kunnen de lidstaten en de instellingen van de Unie, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon, overeenkomstig artikel 263 VWEU bij het Hof van Justitie van de Europese Unie rechtstreeks beroep instellen tegen de besluiten van de GAR.
- 122 Dienaangaande heeft het Hof opgemerkt dat artikel 86, lid 2, van [de GAM-verordening] bepaalt dat de lidstaten en de instellingen van de Unie alsook iedere natuurlijke of rechtspersoon, overeenkomstig artikel 263 VWEU bij het Hof van Justitie van de Europese Unie beroep kunnen instellen tegen de besluiten van de GAR, die wordt genoemd met uitsluiting van alle andere instellingen, organen of instanties van de Unie (arrest van 6 mei 2021, ABLV Bank e.a./ECB, C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369, punt 56).
- 123 Tevens heeft het Hof geoordeeld dat de afwikkelingsprocedure moet worden beschouwd als een complexe administratieve procedure waarbij meerdere autoriteiten betrokken zijn en waarvan alleen het eindresultaat, dat voortvloeit uit de uitoefening door de GAR van zijn bevoegdheid, kan worden onderworpen aan de in artikel 86, lid 2, van verordening nr. 806/2014 bedoelde rechterlijke toetsing (arrest van 6 mei 2021, ABLV Bank e.a./ECB, C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369, punt 66).”
- 33 Op basis van deze overwegingen is het Gerecht in punt 124 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat de litigieuze afwikkelingsregeling een handeling was waartegen beroep tot nietigverklaring kon worden ingesteld.
- 34 Ten slotte heeft het Gerecht geoordeeld dat aan deze gevolgtrekking niet werd afgedaan door de argumenten van het Parlement, de Raad en de Commissie.
- 35 In dit verband heeft het in de eerste plaats in punt 127 van het bestreden arrest opgemerkt dat de afwikkelingsregeling pas in werking treedt na de goedkeuring ervan, maar dat dit niet betekent dat deze goedkeuring tot gevolg heeft dat de autonome rechtsgevolgen van de afwikkelingsregeling worden tenietgedaan ten gunste van de rechtsgevolgen van het besluit van de Commissie alleen. In de punten 128 tot en met 130 van dat arrest heeft het Gerecht weliswaar geoordeeld dat de goedkeuring van de Commissie een noodzakelijke stap vormt voor de inwerkingtreding van de afwikkelingsregeling en die aan deze regeling rechtskracht verleent, maar dat de eerbiediging van de in het arrest van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit (9/56, EU:C:1958:7; hierna: „arrest Meroni/Hoge Autoriteit”), geformuleerde beginselen betreffende de delegatie van bevoegdheden, niet impliceert dat alleen het door de Commissie vastgestelde besluit rechtsgevolgen sorteert. Volgens het Gerecht moet de Commissie de afwikkelingsregeling met betrekking tot de discretionaire aspecten ervan bevestigen opdat zij rechtsgevolgen zou sorteren, waardoor een „werkelijke overdracht van verantwoordelijkheid” in de zin van de uit dat arrest voortvloeiende rechtspraak wordt voorkomen. Bovendien heeft het Gerecht in punt 132 van het bestreden arrest benadrukt dat de Commissie over een eigen bevoegdheid beschikt om de discretionaire aspecten

van de afwikkelingsregeling te beoordelen, maar niet over de bevoegdheid om de aan de GAR voorbehouden bevoegdheden uit te oefenen, noch over de bevoegdheid om de afwikkelingsregeling of de rechtsgevolgen ervan te wijzigen.

- 36 In de tweede plaats heeft het Gerecht het argument afgewezen dat een afwikkelingsregeling niet bindend is voor de Commissie en een voorbereidende handeling vormt waartegen geen beroep krachtens artikel 263 VWEU kan worden ingesteld. In dit verband heeft het in punt 137 van het bestreden arrest geoordeeld dat een afwikkelingsregeling in het kader van de bij de GAM-verordening ingestelde complexe administratieve procedure niet kan worden geacht een voorbereidende handeling te vormen die tot doel heeft het besluit van de Commissie voor te bereiden. Hoewel de goedkeuring van de afwikkelingsregeling door de Commissie krachtens artikel 18, lid 7, van die verordening tot gevolg heeft dat deze in werking treedt en deze instelling tegen deze regeling bezwaar kan maken met betrekking tot de discretionaire aspecten ervan, kan zij geen bezwaar maken tegen de puur technische aspecten van die regeling en kan zij deze aspecten evenmin wijzigen.
- 37 In de derde plaats heeft het Gerecht in de punten 140 tot en met 142 van het bestreden arrest geoordeeld dat zowel uit artikel 86 van de GAM-verordening als uit andere bepalingen van deze verordening volgt dat een afwikkelingsregeling een voor beroep vatbare handeling is. Dit artikel 86 ziet niet alleen op de autonome besluiten van de GAR, waarvoor geen goedkeuring van de Commissie is vereist, maar op alle besluiten van de GAR, met uitzondering van die waartegen beroep kan worden ingesteld bij het beroepspanel. Een afwikkelingsregeling valt dus per definitie onder de categorie besluiten waartegen krachtens dat artikel 86 beroep kan worden ingesteld op grond van artikel 263 VWEU.
- 38 In de vierde plaats heeft het Gerecht in punt 147 van het bestreden arrest geoordeeld dat de tegenovergestelde uitlegging onverenigbaar is met de beginselen van rechtszekerheid en effectieve rechterlijke bescherming, aangezien eenieder die wordt geraakt door een door de GAR vastgesteld afwikkelingsbesluit, voor de ontvankelijkheid van zijn beroep zou moeten voldoen aan een voorwaarde die niet uitdrukkelijk is gesteld.
- 39 Ten slotte heeft het Gerecht in punt 148 van het bestreden arrest het argument afgewezen dat de afwikkelingsregeling niet nietig kan worden verklaard indien het besluit van de Commissie van kracht blijft. In dit verband heeft het Gerecht opgemerkt dat, indien het een afwikkelingsregeling nietig verklaart, het besluit van de Commissie tot goedkeuring van een afwikkelingsregeling zonder voorwerp raakt.
- 40 In die omstandigheden heeft het Gerecht, door in punt 149 van het bestreden arrest te oordelen dat een door de GAR vastgestelde afwikkelingsregeling na de goedkeuring ervan door de Commissie rechtsgevolgen sorteert en een handeling vormt waartegen een zelfstandig beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, in punt 150 van dat arrest het in casu ingestelde beroep tot nietigverklaring ontvankelijk verklaard.
- 41 Ten gronde heeft het Gerecht alle aangevoerde middelen afgewezen en het beroep bijgevolg ongegrond verklaard.



## Conclusies van partijen

- 42 De Commissie verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht daarin het beroep tot nietigverklaring in eerste aanleg ontvankelijk heeft verklaard;
  - het in zaak T-481/17 ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk te verklaren en het derhalve in zijn geheel te verwerpen, en
  - verzoeksters in eerste aanleg te verwijzen in de kosten van de Commissie zowel in de procedure voor het Gerecht als in het kader van de onderhavige hogere voorziening.
- 43 SFL verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 44 De GAR verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 45 Het Parlement verzoekt het Hof in wezen de hogere voorziening van de Commissie toe te wijzen en verzoeksters in eerste aanleg te verwijzen in de kosten.
- 46 De Raad verzoekt het Hof, mocht het bestreden arrest worden vernietigd, vast te stellen dat niets de rechtmatigheid van de GAM-verordening en richtlijn 2014/59 in twijfel trekt.

## Hogere voorziening

- 47 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening, die is gericht tegen het bestreden arrest voor zover het Gerecht daarbij heeft geoordeeld dat de litigieuze afwikkelingsregeling een handeling is waartegen krachtens artikel 263 VWEU beroep kan worden ingesteld, voert de Commissie drie middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU en artikel 18, lid 7, van de GAM-verordening. Het tweede middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU en schending van de rechten van verdediging van de Commissie. Het derde middel is ontleend aan een tegenstrijdigheid in de motivering van het bestreden arrest.

## Ontvankelijkheid

- 48 SFL betoogt dat de hogere voorziening niet-ontvankelijk is. Zij herinnert eraan dat de conclusies van een verzoek tot interventie slechts kunnen strekken tot ondersteuning van de conclusies van een van de partijen en leidt daaruit af dat de Commissie, die in eerste aanleg interveniënte was, in hogere voorziening niet zelfstandig een exceptie van niet-ontvankelijkheid kan opwerpen.
- 49 De Commissie en het Parlement betwisten dit betoog.
- 50 In dit verband blijkt uit het bestreden arrest dat de Commissie voor het Gerecht heeft aangevoerd dat het beroep in eerste aanleg niet-ontvankelijk was omdat de litigieuze afwikkelingsregeling geen voor beroep vatbare handeling is. Bovendien, en zoals het Gerecht overigens in de punten 112 en 113 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, is een interveniënt

weliswaar niet gerechtigd om zelfstandig een exceptie van niet-ontvankelijkheid aan te voeren, maar aangezien het gaat om een middel van niet-ontvankelijkheid dat van openbare orde is, moet de ontvankelijkheid van het beroep ambtshalve worden onderzocht (zie in die zin arrest van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, EU:C:1993:111, punten 22 en 23). In de punten 114 tot en met 149 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de ontvankelijkheid van het beroep ambtshalve onderzocht en na dat onderzoek het beroep ontvankelijk verklaard en aldus de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid impliciet verworpen. Dit onderzoek moet in het kader van de onderhavige hogere voorziening ter beoordeling van het Hof kunnen worden voorgelegd.

- 51 De omstandigheid dat het Gerecht bij het bestreden arrest het beroep in eerste aanleg ongegrond heeft verklaard, betekent niet dat de onderhavige hogere voorziening niet-ontvankelijk is. Volgens vaste rechtspraak is een hogere voorziening tegen een arrest van het Gerecht immers ontvankelijk, voor zover het Gerecht daarin ambtshalve of op een exceptie van niet-ontvankelijkheid van een partij tegen het beroep, het beroep ontvankelijk heeft verklaard, terwijl het Gerecht in het vervolg van dat arrest dit beroep ongegrond heeft verklaard (zie in die zin arrest van 10 september 2009, Commissie/Ente per le Ville Vesuviane en Ente per le Ville Vesuviane/Commissie, C-445/07 P en C-455/07 P, EU:C:2009:529, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 De door SFL opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van de hogere voorziening moet bijgevolg worden verworpen.

### *Ten gronde*

#### *Eerste middel*

##### *– Argumenten van partijen*

- 53 Met haar eerste middel voert de Commissie, ondersteund door het Parlement, aan dat het Gerecht artikel 263, vierde alinea, VWEU en artikel 18, lid 7, van de GAM-verordening onjuist heeft uitgelegd door in de punten 116 tot en met 120, 127 en 137 van het bestreden arrest te oordelen dat de litigieuze afwikkelingsregeling een voor beroep vatbare handeling is die bindende rechtsgevolgen teweegbrengt.
- 54 Om te beginnen merkt de Commissie op dat zij of, in voorkomend geval, de Raad bindende rechtsgevolgen toekent aan een afwikkelingsregeling zodat een „werkelijke overdracht van verantwoordelijkheid” in de zin van de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit, wordt voorkomen. Door in punt 132 van het bestreden arrest te verklaren dat de Commissie niet over de bevoegdheid beschikt om een afwikkelingsregeling te wijzigen, heeft het Gerecht artikel 18, lid 7, eerste, tweede en zevende alinea, van de GAM-verordening geschonden.
- 55 Vervolgens is de uitlegging volgens welke de litigieuze afwikkelingsregeling, ongeacht de goedkeuring ervan door de Commissie of, in voorkomend geval, de Raad, autonome rechtsgevolgen teweegbrengt, in strijd met de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit. Volgens deze rechtspraak kunnen bevoegdheden die de uitoefening van discretionaire bevoegdheden met zich meebrengen immers niet worden gedelegeerd aan autonome entiteiten waarin de Verdragen niet voorzien. De vaststelling van bindende besluiten door dergelijke entiteiten dient in het algemeen beperkt te blijven tot strikt technische kwesties,

- zonder de in de basishandeling vastgestelde strikte grenzen te overschrijden. Uit overweging 24 van de GAM-verordening blijkt dat de Uniewetgever zich door die rechtspraak heeft laten leiden bij de vaststelling van die verordening, op grond waarvan het toezicht op de discretionaire aspecten van een afwikkelingsregeling is voorbehouden aan de instellingen van de Unie die bevoegd zijn voor het afwikkelingsbeleid van kredietinstellingen.
- 56 Voorts betoogt de Commissie dat het Gerecht, door in de punten 130, 132 en 137 van het bestreden arrest te verklaren dat zij slechts bepaalde discretionaire aspecten moet beoordelen die beslissend zijn voor de goedkeuring van een afwikkelingsregeling, geen rekening heeft gehouden met het feit dat de discretionaire aspecten intrinsiek verband houden met de meer technische aspecten. Wanneer de Commissie bezwaar maakt tegen de discretionaire aspecten van een afwikkelingsregeling, verzet zij zich dus tegen deze regeling in haar geheel.
- 57 De GAM-verordening heeft een complexe administratieve procedure in het leven geroepen, in die zin dat de afwikkelingsprocedure overeenkomstig artikel 18, lid 7, van die verordening leidt tot het besluit van de Commissie of, in voorkomend geval, van de Raad die de ingediende afwikkelingsregeling bevestigt dan wel daartegen bezwaar maakt. De beoordeling van de GAR loopt daarentegen niet vooruit op de uitkomst van deze procedure. In het kader van die procedure zijn dus alleen de maatregelen die aan het einde van diezelfde procedure het standpunt van de Commissie of de Raad definitief vastleggen voor beroep vatbare handelingen, met uitsluiting van tussenmaatregelen die tot doel hebben het eindbesluit voor te bereiden.
- 58 Wat ten slotte het argument in de punten 122, 124 en 140 van het bestreden arrest betreft, dat is gebaseerd op het in artikel 86 van de GAM-verordening vastgelegde recht om beroep in te stellen tegen de besluiten van de GAR, herinnert de Commissie eraan dat deze verordening het in de Verdragen vervatte stelsel van rechtsmiddelen niet kan wijzigen.
- 59 SFL en de GAR betwisten dit betoog. Zij betogen dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de litigieuze afwikkelingsregeling een voor beroep vatbare handeling is die autonome rechtsgevolgen teweegbrengt.
- 60 Om te beginnen merken zij op dat de GAR krachtens met name artikel 7, artikel 18, lid 1, en artikel 20 van de GAM-verordening verantwoordelijk is voor de planning, het ontwerp en de vaststelling van de afwikkelingsregeling. Volgens artikel 18, lid 7, van deze verordening, gelezen in samenhang met de overwegingen 24 en 26 ervan, is de rol van de Commissie en de Raad daarentegen beperkt tot deelname aan de afwikkelingsprocedure en toezicht op de discretionaire aspecten van de afwikkelingsregeling. In dit verband preciseert SFL dat de afwikkelingsregeling in werking treedt wanneer noch de Commissie noch de Raad binnen 24 uur na de toezending ervan bezwaar heeft gemaakt. Indien de Commissie of de Raad het niet eens zou zijn met de door de GAR ontworpen afwikkelingsregeling, staat het voorts aan de GAR om het eindbesluit overeenkomstig hun richtsnoeren te nemen.
- 61 De GAR betoogt dat artikel 18, lid 7, van de GAM-verordening de juridische en politieke verantwoordelijkheid voor de discretionaire aspecten van de afwikkelingsregeling weliswaar voorbehoudt aan de Commissie of, in voorkomend geval, aan de Raad, maar de overige elementen van de afwikkelingsregeling uitdrukkelijk aan de GAR toekent. De rol van deze instellingen bestaat erin om de afwikkelingsregeling te bevestigen dan wel af te wijzen, maar in geen geval om de afwikkelingsregeling te ontwerpen, op te stellen of toe te passen. De Uniewetgever heeft aan de GAR, die een gespecialiseerd agentschap is, de taak toevertrouwd om de zeer technische beoordelingen te verrichten die nodig zijn om een afwikkelingsregeling vast te

stellen. De afwikkelingsraad is verantwoordelijk voor zowel de planning, het ontwerp en de vaststelling van de afwikkelingsmaatregelen als het toezicht op de uitvoering ervan door de nationale autoriteiten. In die omstandigheden kan de GAR niet het recht worden ontzegd om een afwikkelingsregeling te verdedigen, omdat anders zijn rechten van verdediging zouden worden geschonden.

- 62 Vervolgens betogen SFL en de GAR dat de beoordeling dat het besluit van de GAR de procedure beëindigt en dus moet worden beschouwd als de voor beroep vatbare handeling in geval van afwikkeling van een financiële instelling, niet in strijd is met de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit. De GAM-verordening voorkomt namelijk een „werkelijke overdracht van verantwoordelijkheid” in de zin van deze rechtspraak, door ervoor te zorgen dat de Commissie en, in voorkomend geval, de Raad elk discretionair element van het afwikkelingsbesluit kunnen controleren of daartegen zelfs bezwaar kunnen maken. Volgens de GAR is er geen tegenstrijdigheid tussen enerzijds het recht om beroep in te stellen tegen de GAR, die de afwikkelingsregeling heeft vastgesteld, en anderzijds het feit dat de Commissie en, in voorkomend geval, de Raad betrokken zijn bij het besluit over die afwikkelingsregeling en dat deze regeling niet in werking kan treden indien deze instellingen daartegen bezwaar maken. Hoe dan ook is de GAR van mening dat de hem bij artikel 7, lid 2, van de GAM-verordening verleende bevoegdheid om alle afwikkelingsbesluiten vast te stellen geen bevoegdheid is die het Verdrag aan de Commissie toekent en die zij zou hebben gedelegeerd, maar een bevoegdheid die de Uniewetgever in die verordening heeft gecreëerd.
- 63 Ten slotte merkt SFL op dat in de overwegingen 90 en 120 van de GAM-verordening en in de artikelen 7, 20 en 86 van die verordening melding wordt gemaakt van de bevoegdheden van de GAR, waarbij wordt gepreciseerd dat zijn besluiten vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing bij het Hof. Zo voorziet artikel 86, lid 2, van die verordening in een dergelijke toetsing van alle besluiten van de GAR die, zoals die betreffende de afwikkelingsregelingen, niet vatbaar zijn voor beroep bij het comité van beroep. Het tegenovergestelde betoog van de Commissie is in strijd met deze overwegingen en artikelen van deze verordening en vormt dus een uitlegging contra legem.

– *Beoordeling door het Hof*

- 64 Het eerste middel betreft de vraag of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 116 tot en met 120, 127, 137, 149 en 150 van het bestreden arrest te oordelen dat de litigieuze afwikkelingsregeling een voor beroep vatbare handeling is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 65 Volgens vaste rechtspraak kan op grond van artikel 263, vierde alinea, juncto eerste alinea, VWEU, beroep tot nietigverklaring worden ingesteld tegen elke door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde bepaling of handeling, ongeacht de vorm, waarmee wordt beoogd bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van een natuurlijke persoon of rechtspersoon kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Om vast te stellen of een handeling dergelijke rechtsgevolgen in het leven roept en er dus een beroep tot nietigverklaring tegen kan worden ingesteld, moet worden gelet op de kern van deze handeling en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin die vaststelling plaatsvond en de bevoegdheden van de instelling of de instantie die, dan wel het orgaan dat de betreffende handeling heeft vastgesteld (zie in die zin arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264, punt 9; 6 mei 2021, ABLV Bank

e.a./ECB, C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369, punten 39 en 41, en 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement en Raad, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punten 62-64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 66 Wat in de eerste plaats de inhoud van de litigieuze afwikkelingsregeling betreft, is het juist dat om te beginnen in de artikelen 1 tot en met 4 ervan is bepaald dat de GAR „besluit” om Banco Popular in afwikkeling te plaatsen omdat aan de voorwaarden van artikel 18, lid 1, van de GAM-verordening is voldaan, vervolgens in de artikelen 5 tot en met 7 is bepaald welke afwikkelingsinstrumenten moeten worden toegepast, en ten slotte in de artikelen 9 en 10 ervan is aangegeven dat het aan het FROB staat om alle nodige maatregelen te nemen om dat besluit uit te voeren en dat die uitvoering door de GAR zal worden opgevolgd.
- 67 Artikel 12, lid 1, van de litigieuze afwikkelingsregeling bepaalt echter dat deze „in werking treedt” op 7 juni 2017 en niet, zoals het Gerecht ten onrechte heeft vastgesteld in punt 117 van het bestreden arrest, dat deze op die datum „in werking [is] getreden”. Artikel 13 van deze regeling bepaalt voorts dat zij is gericht tot het FROB en aan het FROB wordt meegedeeld nadat zij door de Commissie of de Raad is goedgekeurd.
- 68 Uit de in het vorige punt vermelde gegevens blijkt dat de litigieuze afwikkelingsregeling die de GAR bij besluit SRB/EES/2017/08 van zijn bestuursvergadering van 7 juni 2017 heeft vastgesteld – dat de voor het Gerecht bestreden handeling vormt in de onderhavige zaak – nog niet was goedgekeurd, hetgeen steun vindt in het in de punten 77 en 78 van het bestreden arrest vermelde feit dat deze regeling, na de vaststelling ervan, op 7 juni 2017 om 5.13 uur ter kennis van de Commissie was gebracht met het oog op de goedkeuring ervan, die de Commissie diezelfde dag om 6.30 uur heeft gegeven. Uit deze gegevens volgt ook dat de inwerkingtreding van deze regeling, en dus het creëren van bindende rechtsgevolgen, afhankelijk was van de goedkeuring ervan.
- 69 Wat in de tweede plaats de context betreft waarin de litigieuze afwikkelingsregeling is vastgesteld, moet worden opgemerkt dat deze regeling, zoals blijkt uit de preambule ervan, de GAM-verordening, in het bijzonder artikel 18 ervan, als rechtsgrondslag heeft. De bij deze verordening ingevoerde regeling is gebaseerd op de vaststelling, die in wezen in de overwegingen 24 en 26 ervan is vermeld, dat de uitoefening van de afwikkelingsbevoegdheden waarin die verordening voorziet, deel uitmaakt van het afwikkelingsbeleid van de Unie dat alleen door de instellingen van de Unie kan worden bepaald, en dat er een beoordelingsmarge bestaat bij de vaststelling van elke specifieke afwikkelingsregeling, gelet op de aanzienlijke gevolgen van afwikkelingsbesluiten voor de financiële stabiliteit van de lidstaten en de Unie zelf en voor de budgettaire soevereiniteit van de lidstaten. Uit deze overwegingen blijkt dat de Uniewetgever het om die redenen noodzakelijk heeft geacht te voorzien in een passende deelname van de Raad en de Commissie, namelijk een deelname die de noodzakelijke operationele onafhankelijkheid van de GAR versterkt en tegelijkertijd de beginselen van delegatie van bevoegdheden aan agentschappen eerbiedigt, die in het arrest Meroni/Hoge Autoriteit en het arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-270/12, EU:C:2014:18), in herinnering zijn gebracht.
- 70 In die arresten heeft Hof in wezen geoordeeld dat de gevolgen van een delegatie van bevoegdheden sterk variëren naargelang deze delegatie betrekking heeft op nauwkeurig omschreven uitvoerende bevoegdheden, waarvan de uitoefening dus nauwgezet kan worden getoetst aan objectieve, door het delegerende gezag vastgestelde criteria, dan wel op een „discretionaire bevoegdheid [...], die een grote vrijheid van waardering veronderstelt en waarvan

de uitoefening zelfs kan resulteren in het voeren van een waar economisch beleid” (zie in die zin arrest Meroni/Hoge Autoriteit, bladzijden 45, 46 en 49, en arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C-270/12, EU:C:2014:18, punt 41).

- 71 Een delegatie van het eerste type kan geen merkbare verandering teweegbrengen in de wijze van uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden, terwijl een delegatie van het tweede type een „werkelijke overdracht van verantwoordelijkheid” meebrengt, doordat de keuzes niet langer worden gemaakt door het delegerende gezag, maar door het gezag waaraan de bevoegdheden worden gedelegeerd (arrest Meroni/Hoge Autoriteit, bladzijde 45, en arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C-270/12, EU:C:2014:18, punt 42). In de zaak die tot het arrest Meroni/Hoge Autoriteit heeft geleid, heeft het Hof geoordeeld dat de delegatie van bevoegdheden die in die zaak aan de orde was niet kon worden geacht in overeenstemming te zijn met de „eisen van het Verdrag” omdat zij de betrokken organen een „vrijheid van waardering [liet] die een ruime discretionaire bevoegdheid inhoudt”, met dien verstande dat de Hoge Autoriteit, door zich enkel de mogelijkheid voor te behouden om haar goedkeuring aan de besluiten van deze organen te weigeren, onvoldoende bevoegdheden had behouden om een dergelijke overdracht van verantwoordelijkheid te voorkomen (zie in die zin arrest Meroni/Hoge Autoriteit, bladzijden 48 en 49).
- 72 Uit de overwegingen op bladzijde 46 van het arrest Meroni/Hoge Autoriteit volgt dat de uit dat arrest voortgekomen rechtspraak berust op de premisse dat het evenwicht van de bevoegdheden, dat kenmerkend is voor de organisatorische opbouw van de Unie, een door de Verdragen toegekende fundamentele waarborg vormt en dat een delegatie van een ruime discretionaire bevoegdheid afbreuk doet aan deze waarborg, doordat zij deze bevoegdheid overdraagt aan andere gezagsorganen dan die welke krachtens de Verdragen zijn vastgesteld om de uitoefening ervan in het kader van hun respectieve bevoegdheden te verzekeren en te controleren. Gelet op de overwegingen op de bladzijden 44 tot en met 48 van dat arrest heeft de in die rechtspraak bedoelde ruime discretionaire bevoegdheid met name betrekking op fundamentele kwesties van het betrokken beleidsgebied, die een ruime beoordelingsmarge impliceren om verschillende, soms tegenstrijdige, doelstellingen met elkaar te verzoenen.
- 73 Meer in het bijzonder blijkt uit die rechtspraak dat de toepasselijkheid van de daarin ontwikkelde beginselen van delegatie van bevoegdheden aan agentschappen niet afhangt van het individuele of algemene karakter van de handelingen die de agentschappen mogen vaststellen, maar enkel van de vraag of de delegatie betrekking heeft op een ruime discretionaire bevoegdheid dan wel op nauwkeurig omschreven uitvoeringsbevoegdheden (zie in die zin arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C-270/12, EU:C:2014:18, punten 54, 65 en 66).
- 74 Zoals blijkt uit de overwegingen 24 en 26 van de GAM-verordening, beoogt de bij deze verordening ingevoerde regeling de beginselen te concretiseren die in het arrest Meroni/Hoge Autoriteit zijn ontwikkeld en in het arrest van 22 januari 2014 Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-270/12, EU:C:2014:18) in herinnering zijn gebracht.
- 75 Het is juist dat de GAR krachtens artikel 7, lid 2, van de GAM-verordening verantwoordelijk is voor de vaststelling van alle afwikkelingsbesluiten die met name betrekking hebben op financiële instellingen en groepen die van belang worden geacht voor de financiële stabiliteit in de Unie en op andere grensoverschrijdende groepen. Daartoe bepaalt artikel 18, leden 1 en 6, van de GAM-verordening dat de GAR met betrekking tot die entiteiten en groepen slechts een afwikkelingsregeling vaststelt indien hij, na ontvangst van de mededeling van de beoordeling door de ECB over het falen of waarschijnlijk zullen falen van de betrokken entiteit of op eigen

initiatief, van mening is dat aan de in artikel 18, lid 1, onder a) tot en met c), van die verordening genoemde afwikkelingsvoorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden hebben betrekking op het falen of waarschijnlijk zullen falen van de entiteit, het ontbreken van alternatieve maatregelen voor de afwikkeling en de noodzaak van de afwikkeling in het algemeen belang.

- 76 Indien aan deze voorwaarden is voldaan, stelt de GAR op grond van artikel 18, lid 6, van de GAM-verordening een afwikkelingsregeling vast die de betrokken entiteit in afwikkeling plaatst en bepaalt dat de in artikel 22, lid 2, van die verordening bedoelde afwikkelingsinstrumenten op die entiteit van toepassing zijn en dat het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds wordt aangesproken. Artikel 22, lid 4, van die verordening preciseert dat deze instrumenten, met uitzondering van het instrument van afsplitsing van activa, overeenkomstig de in artikel 15 van die verordening vermelde afwikkelingsbeginselen ofwel afzonderlijk ofwel in combinatie mogen worden toegepast om de in artikel 14 van die verordening vermelde afwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken.
- 77 De in de twee voorgaande punten bedoelde bepalingen verlenen de GAR weliswaar een ruime beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de vraag of en met welke middelen de betrokken entiteit in afwikkeling moet worden geplaatst, maar deze bevoegdheid is krachtens artikel 18, leden 1 en 4 tot en met 6, van de GAM-verordening onderworpen aan objectieve criteria en voorwaarden die het werkterrein van de GAR afbakenen en betrekking hebben op zowel de voorwaarden als de afwikkelingsinstrumenten. Bovendien voorziet deze verordening in de deelname van de Commissie en de Raad aan de procedure die leidt tot de vaststelling van een afwikkelingsregeling, die door de Commissie en, in voorkomend geval, door de Raad moet worden goedgekeurd om in werking te treden.
- 78 Zo stelt de GAR volgens artikel 30, leden 1 en 2, van de GAM-verordening de Commissie in kennis van alle maatregelen die hij neemt ter voorbereiding van een afwikkeling en wisselt hij met de Commissie en de Raad alle informatie uit die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun taken. Krachtens artikel 43, lid 3, van deze verordening wijst de Commissie een vertegenwoordiger aan die gerechtigd is om als permanent waarnemer deel te nemen aan bestuursvergaderingen en plenaire vergaderingen, en deze vertegenwoordiger is gerechtigd om aan de besprekingen deel te nemen en krijgt toegang tot alle documenten.
- 79 Voorts bepaalt artikel 18, lid 7, eerste alinea, van de GAM-verordening dat de afwikkelingsraad de afwikkelingsregeling onmiddellijk na de vaststelling ervan aan de Commissie moet doen toekomen. In de tweede en derde alinea van deze bepaling is bepaald dat de Commissie binnen 24 uur na deze toezending hetzij de afwikkelingsregeling bevestigt, hetzij daartegen bezwaar maakt met betrekking tot de discretionaire aspecten van die regeling, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de naleving van het criterium van algemeen belang en op het bedrag dat voor het gebruik van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds is uitgetrokken. Wat laatstgenoemde discretionaire aspecten betreft, preciseert deze derde alinea dat de Commissie binnen 12 uur na toezending van de afwikkelingsregeling door de GAR de Raad kan voorstellen om bezwaar te maken. Ten slotte bepaalt artikel 18, lid 7, vijfde alinea, van de GAM-verordening dat de afwikkelingsregeling „enkel in werking [kan] treden als de Raad noch de Commissie binnen 24 uur na toezending van de regeling door de afwikkelingsraad bezwaar heeft gemaakt”.

- 80 Zo stelt artikel 18, lid 7, van de GAM-verordening de inwerkingtreding van de afwikkelingsregeling afhankelijk van de bevestiging ervan door de Commissie, bij gebreke van bezwaren van de Commissie of van de Raad. Wanneer de Commissie een dergelijke regeling bevestigt, moet zij de haar door de Verdragen toegekende verantwoordelijkheden ten volle op zich nemen.
- 81 Uit de punten 75 tot en met 80 van het onderhavige arrest blijkt dat artikel 18 van de GAM-verordening, op basis waarvan de litigieuze afwikkelingsregeling is vastgesteld, een „overdracht van verantwoordelijkheid” in de zin van de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit kan voorkomen. Dat artikel geeft de GAR weliswaar de bevoegdheid om te beoordelen of in het onderhavige geval is voldaan aan de voorwaarden voor de vaststelling van een afwikkelingsregeling en om te bepalen welke instrumenten noodzakelijk zijn voor een dergelijke regeling, maar maakt de Commissie of, in voorkomend geval, de Raad verantwoordelijk voor de definitieve beoordeling van de discretionaire aspecten van die regeling die onder het Uniebeleid inzake de afwikkeling van kredietinstellingen vallen, en die blijkens artikel 14 en de overwegingen 24, 26 en 62 van de GAM-verordening een afweging inhouden van verschillende doelstellingen en belangen, die verband houden met het waarborgen van de financiële stabiliteit van de Unie en de integriteit van de interne markt, het in aanmerking nemen van de begrotingssoevereiniteit van de lidstaten en de bescherming van de belangen van aandeelhouders en schuldeisers.
- 82 Wat in de derde plaats de bevoegdheden van de GAR betreft, moet worden opgemerkt dat de uitlegging van het Gerecht in de punten 129 en 130 van het bestreden arrest, volgens welke een afwikkelingsregeling los van het goedkeuringsbesluit van de Commissie bindende rechtsgevolgen in het leven kan roepen, in strijd is met zowel de bij de GAM-verordening aan de GAR verleende bevoegdheden als de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit.
- 83 De artikelen 7 en 18 van deze verordening bepalen weliswaar dat de GAR verantwoordelijk is voor het opstellen en vaststellen van een afwikkelingsregeling, maar zij verlenen de GAR niet de bevoegdheid om een handeling vast te stellen die autonome rechtsgevolgen sorteert. In het kader van de afwikkelingsprocedure van artikel 18 van de GAM-verordening vormt de goedkeuring van de Commissie, zoals het Gerecht in punt 128 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, een onmisbaar element voor de inwerkingtreding van de afwikkelingsregeling.
- 84 Deze goedkeuring is ook doorslaggevend voor de inhoud van de betrokken afwikkelingsregeling.
- 85 Artikel 18, lid 7, van de GAM-verordening biedt de Commissie weliswaar de mogelijkheid om een dergelijke regeling goed te keuren zonder bezwaar te hebben gemaakt tegen de discretionaire aspecten ervan of zonder de Raad te hebben voorgesteld om bezwaar te maken, maar biedt de Commissie en de Raad immers ook de mogelijkheid om hun eigen beoordeling van die discretionaire aspecten in de plaats te stellen van die van de GAR door daartegen bezwaar te maken, in welk geval de GAR krachtens de zevende alinea van dat artikel 18, lid 7, verplicht is om die regeling binnen 8 uur te wijzigen overeenkomstig de door de Commissie of de Raad aangegeven redenen, opdat die regeling in werking treedt.
- 86 Voorts moet worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit artikel 18, lid 8, van die verordening, een bezwaar van de Raad omdat niet is voldaan aan het criterium van het algemeen belang, uiteindelijk tot gevolg heeft dat de betrokken entiteit niet kan worden afgewikkeld op grond van die verordening, zodat die entiteit overeenkomstig het toepasselijke nationale recht op ordelijke wijze moet worden geliquideerd.



- 87 In het onderhavige geval heeft de Commissie de litigieuze afwikkelingsregeling goedgekeurd bij besluit 2017/1246. Zoals zij uitdrukkelijk heeft opgemerkt in overweging 4 van dat besluit „stemt” de Commissie, door deze regeling goed te keuren, „in” met de inhoud ervan alsook met “de door de GAR opgegeven redenen ter motivering van de noodzaak van een afwikkeling in het algemeen belang”. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, zijn de discretionaire aspecten van een afwikkelingsregeling die zowel betrekking hebben op de vaststelling van de afwikkelingsvoorwaarden als op de vaststelling van de afwikkelingsinstrumenten, onlosmakelijk verbonden met de meer technische aspecten van de afwikkeling. Anders dan het Gerecht in punt 137 van het bestreden arrest heeft gesteld, kan dus geen onderscheid worden gemaakt tussen deze discretionaire aspecten en deze technische aspecten om de voor beroep vatbare handeling te bepalen in de context van een afwikkelingsregeling die in haar geheel door de Commissie is goedgekeurd.
- 88 Het is dus pas bij het goedkeuringsbesluit van de Commissie dat de afwikkelingsmaatregel die de GAR in de litigieuze afwikkelingsregeling heeft vastgesteld, definitief is geworden en dat deze maatregel bindende rechtsgevolgen is gaan sorteren, zodat – met name gelet op de in het arrest Meroni/Hoge Autoriteit ontwikkelde beginselen – de Commissie, en niet de GAR, zich voor de Unierechter moet verantwoorden voor die afwikkelingsmaatregel.
- 89 Uit de inhoud van de litigieuze afwikkelingsregeling, de context waarin deze is vastgesteld en de bevoegdheden van de GAR blijkt dus dat deze regeling geen bindende rechtsgevolgen in het leven heeft geroepen die de belangen van een natuurlijke of rechtspersoon kunnen aantasten, zodat zij geen handeling is waartegen krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld.
- 90 De overwegingen van het Gerecht in de punten 121 tot en met 123 van het bestreden arrest kunnen niet afdoen aan de voorgaande beoordeling.
- 91 Anders dan het Gerecht in die punten heeft geoordeeld, kan in dit verband uit artikel 86, leden 1 en 2, van de GAM-verordening niet worden afgeleid dat tegen de litigieuze afwikkelingsregeling beroep tot nietigverklaring kon worden ingesteld. Zoals de Commissie opmerkt, kan een verordening het stelsel van rechtsmiddelen waarin het VWEU voorziet immers niet wijzigen. Bovendien blijkt uit de bewoordingen zelf van de GAM-verordening dat de beroepen waarop zij betrekking hebben „overeenkomstig artikel 263 [VWEU]” bij het Hof moeten worden ingesteld, hetgeen veronderstelt dat zij voldoen aan de daarin opgenomen voorwaarde dat de bestreden handeling vatbaar is voor beroep.
- 92 Het is juist dat het Hof in de punten 56 en 66 van het arrest van 6 mei 2021, ABLV Bank e.a./ECB (C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369), in wezen heeft geoordeeld dat een afwikkelingsregeling, als eindresultaat van de complexe afwikkelingsprocedure, vatbaar is voor rechterlijke toetsing door de Unierechter. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, diende het Hof evenwel de rechtmatigheid te beoordelen van een beslissing van het Gerecht waarbij beroepen tot nietigverklaring die niet tegen een dergelijke regeling waren ingesteld, maar tegen voorbereidende handelingen van de ECB waarbij was vastgesteld dat entiteiten falen of waarschijnlijk zouden falen in de zin van artikel 18, lid 1, van de GAM-verordening, niet-ontvankelijk waren verklaard. De overwegingen in die punten 56 en 66 moeten dus worden gelezen in het licht van de vaste rechtspraak van het Hof inzake complexe procedures, volgens welke in het geval van handelingen die in verschillende fasen van de procedure tot stand zijn gekomen, in beginsel alleen de maatregel die aan het einde van de procedure het standpunt van de bevoegde instelling, het bevoegde orgaan of de bevoegde instantie definitief vastlegt, vatbaar is

voor een voor beroep tot nietigverklaring, met uitsluiting van tussenmaatregelen die ertoe strekken die eindmaatregel voor te bereiden en die geen autonome rechtsgevolgen in het leven roepen (zie in die zin arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, EU:C:1981:264, punt 10; 3 juni 2021, Hongarije/Parlement, C-650/18, EU:C:2021:426, punten 43 en 46, en 22 september 2022, IMG/Commissie, C-619/20 P en C-620/20 P, EU:C:2022:722, punt 103).

- 93 In een dergelijke complexe procedure kan geen beroep tot nietigverklaring worden ingesteld tegen handelingen die zijn vastgesteld in de voorbereidende fasen van de vaststelling van de definitieve handeling, wanneer zij geen autonome rechtsgevolgen in het leven roepen.
- 94 Anders dan het Gerecht in de punten 122 tot en met 124 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, kan uit artikel 86 van de GAM-verordening en het arrest van 6 mei 2021, ABLV Bank e.a./ECB (C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369), dus niet worden afgeleid dat de litigieuze afwikkelingsregeling een handeling is waartegen bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld ook al was zij niet het eindresultaat van de betrokken afwikkelingsprocedure – dat pas tot stand is gekomen door de goedkeuring van die regeling door de Commissie – en heeft zij, zoals uit de voorgaande analyse blijkt, geen autonome rechtsgevolgen teweeggebracht.
- 95 Aan bovenstaande beoordeling kan evenmin worden afgedaan door de overwegingen van het Gerecht in de punten 146 en 147 van het bestreden arrest, volgens welke het feit dat niet is erkend dat de litigieuze afwikkelingsregeling vatbaar is voor beroep, zou leiden tot schending van het recht van verzoeksters in eerste aanleg op effectieve rechterlijke bescherming.
- 96 Een goedkeuringsbesluit van de Commissie zoals besluit 2017/1246 vertoont namelijk de kenmerken van een handeling waartegen beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan worden ingesteld. In het kader van een beroep tot nietigverklaring van een dergelijk besluit staat het de betrokken natuurlijke of rechtspersonen vrij zich te beroepen op de onrechtmatigheid van de afwikkelingsregeling die deze instelling heeft goedgekeurd en waaraan die instelling aldus bindende rechtsgevolgen heeft verbonden, hetgeen hun voldoende rechtsbescherming kan bieden (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dit verband moet worden gepreciseerd dat, zoals blijkt uit de punten 87 en 88 van het onderhavige arrest, de Commissie door een dergelijke goedkeuring wordt geacht de in die regeling vervatte elementen en motivering tot de haren te hebben gemaakt, zodat zij zich in voorkomend geval voor de Unierechter dient te verantwoorden.
- 97 Uit al het voorgaande volgt dat de litigieuze afwikkelingsregeling geen voor beroep vatbare handeling vormt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 98 Bijgevolg moet het bestreden arrest worden vernietigd voor zover daarbij het beroep tot nietigverklaring van deze regeling ontvankelijk is verklaard.

### *Tweede en derde middel*

- 99 Aangezien het bestreden arrest wordt vernietigd op grond van het eerste middel, hoeven het tweede en het derde middel van de hogere voorziening niet te worden onderzocht.

## Beroep bij het Gerecht

- 100 Ingevolge artikel 61, eerste alinea, tweede zin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.
- 101 Dit is in casu het geval, aangezien het Hof over alle noodzakelijke gegevens beschikt om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep in eerste aanleg.
- 102 Om de in de punten 66 tot en met 97 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen vormt de litigieuze afwikkelingsregeling geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 103 In die omstandigheden moet het door Fundación en SFL bij het Gerecht ingestelde beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

## Kosten

- 104 Volgens artikel 184, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering beslist het Hof over de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het de zaak zelf afdoet.
- 105 Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 106 Aangezien SFL in casu in het ongelijk is gesteld in de procedure in hogere voorziening, moet SFL, gelet op de vordering van de Commissie, worden verwezen in haar eigen kosten en in de kosten die deze instelling in het kader van die procedure heeft gemaakt. Aangezien Fundación en SFL in eerste aanleg in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de GAR en Banco Santander te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de GAR en Banco Santander in het kader van laatstgenoemde procedure.
- 107 Ingevolge artikel 138, lid 3, van dit Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van overeenkomstige toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de GAR in het ongelijk is gesteld met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep, het enige geschilpunt in het kader van de hogere voorziening, zal hij zijn eigen kosten in verband met de hogere voorziening dragen.
- 108 Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Bijgevolg dragen het Koninkrijk Spanje, het Parlement en de Raad, interveniënten in eerste aanleg, hun eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en de procedure in hogere voorziening. De Commissie zal als interveniënte in de procedure in eerste aanleg haar eigen kosten in verband met die procedure dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 1 juni 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno en SFL/GAR* (T-481/17, EU:T:2022:311), wordt vernietigd voor zover daarbij het door *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno en Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* ingestelde beroep tot nietigverklaring van besluit SRB/EES/2017/08 van de bestuursvergadering van de *Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad* van 7 juni 2017 betreffende de vaststelling van een afwikkelingsregeling voor *Banco Popular Español SA*, ontvankelijk is verklaard.
- 2) Het beroep van *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno en Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* tot nietigverklaring van besluit SRB/EES/2017/08 wordt niet-ontvankelijk verklaard.
- 3) *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno en Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* worden verwezen in hun eigen kosten en in de kosten van de *Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad* en *Banco Santander SA* in verband met de procedure in eerste aanleg. SFL draagt haar eigen kosten en die van de Europese Commissie in verband met de onderhavige hogere voorziening.
- 4) De *Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad* draagt zijn eigen kosten in verband met de onderhavige hogere voorziening.
- 5) Het Koninkrijk Spanje, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie dragen hun eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en de onderhavige hogere voorziening. De Europese Commissie draagt haar eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg.

ondertekeningen