



Rättsfallssamlingen

Mål T-510/17

Antonio Del Valle Ruiz m.fl.
mot
Europeiska kommissionen
och
Gemensamma resolutionsnämnden (SRB)

Tribunalens dom (tredje avdelningen i utökad sammansättning) av den 1 juni 2022

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att falla – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Rätten att yttra sig – Delegering av befogenhet – Rätt till egendom – Motiveringsskyldighet – Artiklarna 18, 20 och 21 i förordning (EU) nr 806/2014”

1. *Grundläggande rättigheter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten till god förvaltning – Rätten att yttra sig – Räckvidd – Något muntligt hörande av aktieägare och borgenärer i ett kreditinstitut som är föremål för en resolutionsåtgärd har inte ägt rum inom ramen för ett resolutionsförfarande – Tillåtet (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 41.2 a och 52.1; Europaparlamentets och rådets förordning nr 806/2014, artiklarna 14.2 och 18)*

(se punkterna 121, 130, 147, 165, 174, 175, 422, 429 och 437)

2. *Europeiska unionens institutioner – Utövande av befogenheter – Delegering – Tillerkännande av befogenhet till kommissionen för att godkänna en resolutionsordning som antagits av Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) – Självständig delegering av befogenhet till SRB föreligger inte (Europaparlamentets och rådets förordning nr 806/2014)*

(se punkterna 218 och 219)

3. *Ekonomisk och monetär politik – Ekonomisk politik – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag – Antagande av en resolutionsordning – Värderingar av ett kreditinstitut i syfte att anta nämnda resolutionsordning – Tillåtet (Europaparlamentets och rådets direktiv 806/2014, artikel 20)*

(se punkterna 283 och 302)

4. *Ekonomisk och monetär politik – Ekonomisk politik – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag – Antagande av en resolutionsordning – Villkor – Kreditinstitut som fallerar eller sannolikt kommer att falla – Nämnda kreditinstituts insolvens – Saknar betydelse*
(Europaparlamentets och rådets förordning nr 806/2014, artikel 18.1 a och 18.4 c)

(se punkterna 333 och 335)

5. *Grundläggande rättigheter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten till god förvaltning – Rätt för var och en att få tillgång till de akter som berör honom eller henne – Räckvidd – Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) har inte lämnat ut värderingsrapporten under det administrativa förfarande som ledde till antagandet av resolutionsordningen – Tillåtet*
(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 41.2 b och 52.1; Europaparlamentets och rådets förordning nr 806/2014, artikel 90.4)

(se punkt 467)

6. *Grundläggande rättigheter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till egendom – Räckvidd – Kreditinstitut som fallerar eller sannolikt kommer att falla – Resolutionsordning som föreskriver en nedskrivning och konvertering av institutets kapitalinstrument – Tillåtet*
(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 17.1 och 52.1; Europaparlamentets och rådets förordning nr 806/2014)

(se punkterna 495, 502, 513, 522 och 540)

Resumé

Respektive talan om ogiltigförklaring av resolutionsordningen för Banco Popular och/eller kommissionens beslut att godkänna resolutionsordningen ogillas i sin helhet

Banco Popular Español, SA (nedan kallad Banco Popular), var ett spanskt kreditinstitut som stod under direkt tillsyn av Europeiska centralbanken (ECB). Den 7 juni 2017 antog Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) ett beslut om en resolutionsordning för Banco Popular¹ (nedan kallad resolutionsordningen). Samma dag antog Europeiska kommissionen beslut 2017/1246² om godkännande av resolutionsordningen.

Innan resolutionsordningen antogs gjordes en värdering av Banco Popular, vilken innehöll två rapporter som bifogades resolutionsordningen, nämligen en första värdering (nedan kallad värdering 1), daterad den 5 juni 2017, avfattad av SRB och en andra värdering (nedan kallad värdering 2), daterad den 6 juni 2017, avfattad av en oberoende expert. Värdering 2 syftade bland annat till att uppskatta värdet på Banco Populars tillgångar och skulder och tillhandahålla uppgifter som gjorde det möjligt att fatta beslut om de aktier och värdepapper som skulle överföras och de uppgifter som gjorde det möjligt för SRB att fastställa vad som utgjorde

¹ Beslut av SRB:s verkställande session SRB/EES/2017/08 av den 7 juni 2017 om antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español, SA.

² Kommissionens beslut (EU) 2017/1246 av den 7 juni 2017 om godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular Español, SA (EUT L 178, 2017, s. 15).

affärsmässiga villkor för en försäljning av verksamheten. Den 6 juni 2017 gjorde ECB, efter att ha hört SRB, även en bedömning av situationen avseende Banco Popular³ där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att falla, varvid ECB ansåg att Banco Popular, med hänsyn till de likviditetsproblem som banken ställdes inför, troligen inte skulle vara i stånd att inom en nära framtid betala sina skulder eller andra åtaganden på förfallodagen⁴. Banco Populars styrelse underrättade samma dag ECB om att den hade dragit slutsatsen att banken var i en situation där den sannolikt skulle komma att falla.

I resolutionsordningen fann SRB att Banco Popular uppfyllde villkoren för antagande av en resolutionsåtgärd⁵, nämligen att banken var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att falla, att det inte fanns andra åtgärder som skulle kunna förhindra att banken fallerar inom en rimlig tidsfrist och att en resolutionsåtgärd i form av en försäljning av verksamheten⁶ var nödvändig av hänsyn till allmänintresset. SRB utnyttjade sina nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter avseende Banco Populars kapitalinstrument⁷ och förordnade att de nya aktierna till följd av denna åtgärd skulle överföras till Banco Santander till ett pris av en euro.

Talan som väckts i dessa mål betecknades som pilotmål som motsvarar ett hundratal mål där talan väckts av fysiska och juridiska personer som innehade Banco Populars kapitalinstrument före resolutionen. Respektive talan avsåg ogiltigförklaring av resolutionsordningen och/eller beslut 2017/1246 samt yrkanden om skadestånd.

Genom de fem domar som meddelats av tredje avdelningen i utökad sammansättning ogillar tribunalen sökandenas respektive talan i sin helhet. Förevarande mål ger tribunalen tillfälle att för första gången uttala sig om lagenligheten av ett beslut avseende en resolutionsordning som antagits av SRB.

Tribunalens bedömning

Tribunalen understryker för det första att talan kan väckas mot en resolutionsordning som antagits av SRB, utan att det krävs att talan även väcks mot kommissionens beslut att godkänna denna rättsakt, vilket innebär att en sådan resolutionsordning, när den väl godkänts av kommissionen, har rättsverkningar och utgör en rättsakt som kan bli föremål för en självständig talan om ogiltigförklaring.

När det för det andra gäller omfattningen av dess prövning anser tribunalen att de beslut som SRB ska anta inom ramen för ett resolutionsförfarande grundar sig på ytterst komplicerade ekonomiska och tekniska bedömningar, varför tribunalens prövning är inskränkt. Tribunalen anser emellertid att unionsdomstolen, även när det rör sig om komplicerade bedömningar, såsom de bedömningar som gjorts av SRB i förevarande fall, inte bara ska pröva huruvida de

³ I enlighet med artikel 18.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 227, 2014, s. 1) (nedan kallad SRM-förordningen). Artikel 18 i denna förordning avser resolutionsförfarandet.

⁴ Enligt artikel 18.1 a och 18.4 c i förordning nr 806/2014.

⁵ Enligt artikel 18.1 i förordning nr 806/2014.

⁶ Enligt artikel 24.1 a i förordning nr 806/2014.

⁷ Enligt artikel 21 i förordning nr 806/2014.

bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dragits.

För det tredje prövar tribunalen sökandenas argument mot bakgrund av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Tribunalen konstaterar att även om det inte kan uteslutas att aktieägare och borgenärer till en enhet som är föremål för en resolutionsåtgärd kan göra gällande rätten att yttra sig inom ramen för resolutionsförfarandet, kan utövandet av denna rätt bli föremål för begränsningar. Tribunalen preciserar i detta avseende att förfarandet för resolution av Banco Popular hade ett mål av allmänt intresse, nämligen målet att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna, vilket kunde motivera en begränsning av rätten att yttra sig. Inom ramen för förfarandet för resolution av Banco Popular utgör avsaknaden av en bestämmelse om att den berörda enhetens aktieägare och borgenärer ska höras och det förhållandet att sökandena inte har hörts en begränsning av rätten att yttra sig som är motiverad och nödvändig för att uppfylla ett mål av allmänt intresse och som är förenlig med proportionalitetsprincipen. Ett muntligt hörande i dessa fall skulle nämligen ha äventyrat målen att skydda stabiliteten på finansmarknaderna och kontinuiteten i enhetens kritiska funktioner samt kraven på snabbhet och effektivitet vid resolutionsförfarandet.

Vad gäller äganderätten erinrar Tribunalen bland annat om att Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att falla och att det inte fanns några alternativa åtgärder som kunde förhindra denna situation. Beslutet att nedsätta och konvertera Banco Popular kapitalinstrument genom resolutionsordningen utgör således inte ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i sökandenas äganderätt, utan ska betraktas som en motiverad och proportionerlig inskränkning av deras äganderätt.

Vad gäller rätten att få tillgång till handlingarna i ärendet, understryker tribunalen att den omständigheten att SRB, under det administrativa förfarande som ledde fram till antagandet av resolutionsordningen, underlät att lämna ut värdering 2 och att SRB och kommissionen inte lämnade ut de handlingar som de grundade sig på inte utgör ett åsidosättande av nämnda rätt. Vissa uppgifter som SRB har tillgång till, vilka återfinns i resolutionsbeslutet, i värdering 2 och i de handlingar som nämnden grundade sig på omfattas nämligen av tystnadsplikt och är konfidentiella. Tribunalen finner således att sökandena, efter antagandet av resolutionsordningen, inte har någon rätt att få tillgång till samtliga handlingar i ärendet som nämnden lagt till grund för sitt beslut.

För det fjärde underkänner tribunalen grunden avseende en invändning om rättsstridighet i form av att de relevanta bestämmelserna i SRM-förordningen⁸ åsidosätter principerna om delegering av befogenhet och tribunalen understryker att det är nödvändigt att en unionsinstitution, det vill säga kommissionen eller rådet, godkänner resolutionsordningen i fråga om dess skönmässiga aspekter för att den ska få rättsverkningar. Unionslagstiftaren har således anförtrott en institution det rättsliga och politiska ansvaret för att fastställa unionens resolutionspolitik och därigenom undvika en ”verklig ansvarsövergång”⁹, utan att ha delegerat en självständig befogenhet till SRB.

⁸ Artiklarna 18, 21, 22 och 24 i SRM-förordningen.

⁹ I den mening som avses i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7).

För det femte, när det gäller värderingarna 1 och 2, anger tribunalen att SRB, med hänsyn till att situationen ställer krav på skyndsamhet, kunde grunda sig på värderingen 2 för att anta resolutionsordningen. Med hänsyn till tidsbegränsningarna och de tillgängliga uppgifterna är vissa osäkerheter och approximationer oundvikliga för all preliminär värdering, och de reservationer som framförts av en sakkunnig som har utfört denna värdering innebär inte att den inte var "rättvis, försiktig och realistisk"¹⁰. Vidare påpekar tribunalen att värdering 1, som avsåg att fastställa huruvida Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att falla, i syfte att fastställa huruvida villkoren för att inleda ett förfarande för resolution eller nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument var uppfyllda, hade blivit obsolet till följd av ECB:s bedömning den 6 juni 2017 att Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att falla.

För det sjätte anser tribunalen att SRB och kommissionen inte har gjort någon uppenbart oriktig bedömning genom att anse att villkoren i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 för antagande av en resolutionsåtgärd var uppfyllda.

Tribunalen konstaterar att enhetens insolvens inte är ett villkor för att det ska kunna konstateras att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla och således inte är ett villkor för antagande av en resolutionsordning. Den omständigheten att en enhet är solvent mot bakgrund av dess balansräkning innebär nämligen inte att den förfogar över tillräckliga likvida medel, det vill säga tillgängliga medel för att betala sina skulder eller andra åtaganden som förfaller till betalning. Tribunalen finner således att SRB och kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när de fann att Banco Popular var i en situation där ett kreditinstitut fallerar eller sannolikt kommer att falla. Den påpekar vidare att resolutionsordningen har antagits på ett giltigt sätt oavsett vilka skäl som har lett till att Banco Popular är i en situation där ett kreditinstitut fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Vidare anser tribunalen att sökandena inte har visat att det finns alternativa åtgärder i förhållande till resolutionen och att SRB och kommissionen inte har gjort någon uppenbart oriktig bedömning genom att anse att det inte fanns några andra rimliga utsikter att med andra alternativa åtgärder i den privata sektorn eller genom tillsynsåtgärder hindra att Banco Popular fallerar inom en rimlig tidsfrist.

Tribunalen påpekar att SRB och kommissionen inte heller har gjort någon uppenbart oriktig bedömning genom att anse att resolutionsåtgärden var nödvändig och proportionerlig med hänsyn till de eftersträvade målen av allmänintresse.

För det sjunde underkände tribunalen grunden att kommissionen inte hade undersökt resolutionsordningen innan den godkändes och tribunalen understryker att kommissionen utser en företrädare som är behörig att delta i SRB:s sammanträden, verkställande session och plenarsession, som permanent observatör, och att dess företrädare har rätt att delta i förhandlingarna och har tillgång till samtliga handlingar. Kommissionen hade således, genom att ha deltagit i flera möten med SRB, deltagit i de olika faserna innan resolutionsordningen antogs och den hade fått kännedom om de preliminära utkasterna till denna rättsakt och hade deltagit i utarbetandet av dessa.

¹⁰ Enligt artikel 20.1 i SRM-förordningen.

För det åttonde underkänner tribunalen grunden avseende åsidosättande av kommissionens motiveringsskyldighet. Tribunalen understryker att när kommissionen godkänner resolutionsordningen i beslut 2017/1246 får kommissionen, för att motivera beslutet, begränsa sig till en motivering som markerar innehållet i denna resolutionsordning och de skäl som SRB har anfört.

För det nionde underkänner tribunalen argumenten om att försäljningsförfarandet var rättsstridigt. Tribunalen bekräftar bland annat lagenligheten av SRB:s beslut att begära att den nationella resolutionsmyndigheten endast kontaktar de institut som deltagit i förfarandet för privat försäljning av Banco Popular. Denna myndighet har rätt att bland annat kontakta vissa potentiella förvärvare¹¹.

För det tionde och slutligen utesluter tribunalen i förevarande fall SRB:s och kommissionens utomobligatoriska ansvar. Tribunalen påpekar i detta avseende att sökandena inte har visat att SRB eller kommissionen har agerat rättsstridigt. Det har nämligen inte visats att SRB eller kommissionen har lämnat ut konfidentiella uppgifter om genomförandet av ett resolutionsförfarande avseende Banco Popular, och något åsidosättande av principen om konfidentialitet eller tystnadsplikten från deras sida har inte kunnat fastställas.

Sökandena har inte heller visat att det föreligger ett orsakssamband mellan SRB:s och kommissionens rättsstridigheter, förutsatt att de skulle anses styrkta, och likviditetskrisen i Banco Popular och således mellan rättsstridigheterna och den åberopade skadan.

¹¹ Enligt artikel 39.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190).