

Sag C-500/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

22. juli 2022

Forelæggende ret:

Tribunal Supremo (Spanien)

Afgørelse af:

19. juli 2022

Kassationsappellanter:

Novo Banco, S. A – filial i Spanien

Banco de Portugal

Fundo de Resolução

Kassationsindstævnt:

Proyectos, Obras y Servicios de Badajoz, S. L.

Hovedsagens genstand

Ikkeefterstillet obligation udstedt af et portugisisk kreditinstituts spanske filial – et spansk selskabs køb på det sekundære marked – aftalebestemt subrogation og omgørelse af subrogationen ex ministerio lege – dom, hvorefter det subrogerede instituts spanske filial skal betale køberen det periodiske afkast og tilbagebetale obligationens pålydende værdi – appel og kassationsappel

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

På hinanden følgende afgørelser om sanering truffet af et kreditinstituts hjemland – direktiv 2001/24/EF – oprettelse af en »brobank« – foranstaltninger, der ikke er offentliggjort i overensstemmelse med kravene i direktiv 2001/24 – værtslandets anerkendelse af virkningerne af afgørelserne – fortolkning af direktiv 2001/24 – forenelighed med den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler, det

generelle retssikkerhedsprincip, det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet og den grundlæggende ejendomsret

Præjudicielle spørgsmål

1. Er en fortolkning af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2001/24, der indebærer anerkendelse i et værtsland af virkningerne af en afgørelse fra den kompetente administrative myndighed i hjemlandet, som ikke er blevet offentliggjort på den måde, som det kræves i henhold til artikel 6, stk. 1-4, i direktiv 2001/24, forenelig med den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), det generelle retssikkerhedsprincip og det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet i chartrets artikel 21, stk. 2?

2. Er en fortolkning af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2001/24, der indebærer anerkendelse i et værtsland af virkningerne af en afgørelse fra den kompetente administrative myndighed i hjemlandet, som har tilbageført de forpligtelser og det ansvar, der følger af en ikkeefterstillet obligation, som blev købt af en tredjemand, da disse forpligtelser og dette ansvar henhørte under »brobankens« formue, til den nødlidende bank, som afviklingshandlingerne er blevet anvendt på, forenelig med den grundlæggende ejendomsret i chartrets artikel 17 og det generelle retssikkerhedsprincip?

Domstolens praksis og anførte EU-retlige forskrifter

Retspraksis

Dom af 21. maj 2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432

Forslag til afgørelse af 19. november 2020, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2020:943

Dom af 29. april 2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335

Dom af 5. maj 2022, BPC Lux 2 m.fl., C-83/20, EU:C:2022:346

EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: artikel 122

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 17, 21, 38, 47, 51 og 52

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF af 4. april 2001 om sanering og likvidation af kreditinstitutter: 11. og 12. betragtning; artikel 1, 2, 3, 4, 6, 13 og 14

Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiell stabiliseringsmekanisme

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012

Anført praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Dom af 19. marts 1997, Hornsby mod Grækenland, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791

Dom af 26. februar 2002, Del Sol mod Frankrig, CE:ECHR:2002:0226JUD004680099

Anførte nationale forskrifter

National ret i værtslandet (Spanien)

Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito (lov nr. 6/2005 af 22.4.2005 om sanering og likvidation af kreditinstitutter): artikel 19. Denne lovgivning udgør gennemførelsen af direktiv 2001/24 i spansk ret

National ret i hjemlandet (Portugal)

Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (den generelle ordning for kreditinstitutter og finansielle virksomheder). Denne lovgivning udgør gennemførelsen af direktiv 2001/24 i portugisisk ret

Diverse afgørelser truffet af Banco de Portugal (centralbanken i dette land) om »afviklingshandlinger« med hensyn til det portugisiske institut Banco Espírito Santo, S. A.: navnlig afgørelse af 3. august 2014, af 11. august 2014, af 13. maj 2015 og af 29. december 2015

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Det portugisiske institut Banco Espírito Santo, S. A., (herefter »BES«) havde en omfattende kommerciel tilstedeværelse i Spanien gennem sin filial (herefter »BES Spanien«).
- 2 Som følge af BES' krise traf Banco de Portugal fra august 2014 en række afgørelser om sanering af instituttet med »afviklingshandlinger«.

- 3 Ved den første af disse afgørelser blev det besluttet at oprette en »brobank« ved navn Novo Banco, S. A. (herefter »NB«), som BES' forretning delvist blev overdraget til.
- 4 De elementer, der blev overført ved denne afgørelse, omfattede bestemte ikkeefterstillede gældsinstrumenter, som BES havde udstedt, de såkaldte »Obligaciones Sénior NB 6,875% venc. julio de 2016«.
- 5 Det fremgik ikke desto mindre af denne afgørelse, at Banco de Portugal »til enhver tid kunne tilbageføre« »aktiver, passiver, formueværdier og aktiver under forvaltning« mellem BES og NB, forudsat at en sådan tilbageførsel var i overensstemmelse med portugisisk ret.
- 6 I overensstemmelse med lov nr. 6/2005 offentliggjorde Banco de España (centralbank) samme år (2014) i Boletín Oficial del Estado (det spanske statstidende, herefter »BOE«) en meget kort bekendtgørelse, der nævnte en meddelelse fra Banco de Portugal om saneringsforanstaltningerne, hvori det blev præciseret, at der forelå en »delvis« overdragelse af forretningen til NB, som »uden afbrydelser ville opretholde BES' normale aktivitet«, og at BES Spanien derfor ville blive til en filial i NB.
- 7 Selskabet Proyectos, Obras y Servicios de Badajoz, S. L., (herefter »POSB«) købte i slutningen af 2014 på det sekundære marked en obligation af typen »Obligaciones Sénior NB 6,875% venc. julio de 2016«.
- 8 Obligationen var oprindelig blevet udstedt af BES Spanien, men var på tidspunktet for dette køb omfattet af Novo Banco, S. A., filial i Spaniens (herefter »NB Spanien«) ansvar som følge af Banco de Portugals afgørelser.
- 9 Efter obligationens første år betalte NB Spanien det pågældende afkast til POSB.
- 10 Ved udgangen af 2015 afklarede Banco de Portugal saneringssituationen ved andre afgørelser. Disse afgørelser omfattede navnlig en effektiv »tilbageførsel« af ikkeefterstillede gældsinstrumenter fra NB til BES.
- 11 Hverken afgørelserne af 2014 eller afgørelserne af 2015 blev offentliggjort i Spanien, således som artikel 6 i direktiv 2001/24 kræver, nærmere bestemt bekendtgørelse af et uddrag af denne afgørelse i Den Europæiske Unions Tidende (EUT) samt i to landsdækkende dagblade i hvert værtsland på de berørte medlemsstats officielle sprog med angivelse af afgørelsernes formål og retsgrundlag, klagefrister, datoen for disse fristers udløb, samt kontraktoplysninger på de kompetente myndigheder, for hvilke der kan indbringes klage.
- 12 I 2016 blev der i Portugal indledt en likvidationsprocedure med hensyn til BES. Det fremgår ikke, at de offentliggørelser, som artikel 13 i direktiv 2001/24 kræver, eller at den individuelle underretning af kreditorer, som samme direktivs artikel 14 kræver, har fundet sted i Spanien.

- 13 Da obligationen udløb, betalte NB Spanien ikke det pågældende afkast og tilbagebetalte heller ikke obligationens pålydende værdi til POSB.
- 14 NB Spaniens svar på POSB's udenretslige krav var, at Banco de Portugals afgørelser af 2015 havde »tilbageført« det passiv, der var forbundet med denne obligation.
- 15 I 2017 anlagde POSB sag mod NB Spanien med påstand om betaling af obligationens sidste årlige rentebeløb og tilbagebetaling af dens nominelle værdi.
- 16 NB Spanien fremsatte indsigelse om, at banken ikke kunne sagsøges: NB Spanien gjorde gældende, at det passiv, der var forbundet med obligationen, var blevet »tilbageført« til BES.
- 17 Retten i første instans og Audiencia Provincial (regional domstol), i appelsagen, forkastede indsigelsen og gav POSB medhold.
- 18 I medfør af lov nr. 6/2005 offentliggjorde Banco de España i 2019 en anden bekendtgørelse i BOE, der nævnte en ny meddelelse fra Banco de Portugal om de saneringsforanstaltninger, der var fastlagt i afgørelserne af 2014 og 2015.
- 19 Denne bekendtgørelse opfyldte heller ikke kravene i henhold til direktiv 2001/24: den indeholdt en nøje beskrivelse af foranstaltningerne, men oplyste ikke om klagefristerne (datoer), kontaktoplysningerne på de kompetente myndigheder, for hvilke der kunne indbringes klage, eller om likvidationsproceduren med hensyn til BES.
- 20 NB Spanien iværksatte kassationsappel til prøvelse af Audiencia Provincials (regional domstol) dom ved Tribunal Supremo (øverste domstol) (som er den forelæggende ret). Sidstnævnte tiltrådte, at Banco de Portugal og det offentlige organ Fundo de Resolução (afviklingsfonden) indtrådte i samme stilling som NB Spanien som interesserede parter. Afviklingsfonden er afhængig af Banco de Portugal og ejer 25% af NB's kapital.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 21 Som i de andre sager, der verserer for spanske domstole vedrørende BES Spanien, har NB Spanien gjort gældende, at banken ikke kan sagsøges (selv om den viderefører det foregående instituts bankforretning i de samme lokaler og med de samme ansatte). I denne sag har NB Spanien anført, at genstanden for søgsmålet blev overført til NB Spanien i de første afgørelser fra Banco de Portugal, men at den blev »tilbageført« til BES i 2015. NB Spanien har også gjort gældende, at direktiv 2001/24 kræver, at de spanske domstole anerkender virkningen af alle disse foranstaltninger.
- 22 Hverken POSB, NB Spanien, Banco de Portugal eller afviklingsfonden har modsat sig forelæggelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse. Alle parterne

har fremsat bemærkninger for at medvirke til, at anmodningen har den rette affattelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 23 Den forelæggende ret har generelt anført, at anmodningen om præjudiciel afgørelse omhandler spørgsmålet, om fortolkningen af direktiv 2001/24 er forenelig med visse grundlæggende rettigheder og generelle principper i EU-retten. Den forelæggende ret har fremhævet, at dette er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde og har i denne henseende henvist til dommen i sag C-83/20.
- 24 Desuden har den forelæggende ret fastslået, at betingelserne for at forelægge en anmodning er opfyldt: spørgsmålene er relevante for afgørelsen af tvisten; der foreligger ikke nogen afgørelse fra Domstolen, der har fortolket EU-retten i denne henseende; fortolkningen af EU-retten giver ikke et indlysende svar; og den dom, som retten skal afsige, er endelig.
- 25 Den forelæggende ret har efterfølgende præciseret, at den har valgt den foreliggende sag til anmodningen, fordi den er et eksempel på denne type sag, samt at behandlingen af de øvrige sager af denne type er blevet udsat, indtil Domstolen har afsagt dom.
- 26 Den forelæggende ret har nærmere bestemt fremført to argumenter; et for hvert af de forelagte præjudicielle spørgsmål:
- 27 For det første har den forelæggende ret undersøgt betydningen af den manglende offentliggørelse i Spanien af »afviklingshandlingerne« (som den delvise overførsel og »tilbageførslen« mellem BES og NB var baseret på) og har anført følgende:
- 28 De foranstaltninger, som Banco de Portugal har truffet med hensyn til instituttet BES, og oprettelsen af NB udgør saneringsforanstaltninger i henhold til direktiv 2001/24 (således som dommen i sag C-504/19 bekræftede). Eftersom BES blev frataget sine aktiver, blev den til en nødlidende bank.
- 29 Når det kan forventes, at en sanering berører tredjemands rettigheder uden for instituttets hjemland (fordi instituttet har filialer i et eller flere værtslande), og saneringen kan indbringes for domstolene i hjemlandet, kræver direktiv 2001/24, at værtslandet offentliggør foranstaltningerne i EU-Tidende samt i to landsdækkende dagblade i hvert værtsland på det pågældende lands sprog. Offentliggørelsen skal indeholde de nødvendige oplysninger om foranstaltningerne og de tilgængelige retsmidler.
- 30 I den foreliggende sag fandt denne offentliggørelse ikke sted med hensyn til BES i Spanien.

- 31 Den offentliggørelse, som Banco de España foretog i 2014, opfyldt ikke kravene i direktiv 2001/24. Den var alt for kortfattet og vildledte endda med hensyn til den unuancerede kontinuitet mellem BES og NB; den oplyste under alle omstændigheder ikke om den beføjelse til »tilbageførsel«, som Banco de Portugal allerede havde. Den offentliggørelse, som Banco de España foretog i 2019, indeholdt derimod tilstrækkelige oplysninger om saneringsforanstaltningerne, herunder beføjelsen til »tilbageførsel«, men ikke om de tilgængelige retsmidler (hvilke oplysninger i øvrigt ville være kommet for sent på dette tidspunkt), og fandt sted efter POSB's køb af obligationen samt efter indledningen af hovedsagen.
- 32 Ifølge forslaget til afgørelse i sag C-504/19 blev der i retsmødet i den pågældende sag gjort opmærksom på, at de spanske medier havde berettet udførligt om saneringen af BES, og at dette gjorde det muligt for nogle spanske investorer at anlægge sag i Portugal til prøvelse af foranstaltningerne.
- 33 Den dokumentation, som Banco de Portugal har fremlagt i den foreliggende sag, bekræfter imidlertid, at de oplysninger, der blev offentliggjort i de spanske medier om saneringen (samt om de passiver, der var udelukket fra overførslen fra BES til NB), var generelle. Disse oplysninger omfattede desuden udtalelser fra involverede personer, hvorefter kunderne ikke ville blive berørt, og som foranledigede til at tro, at der ville være fuld kontinuitet mellem BES og NB.
- 34 De spanske medier nævnte nærmere bestemt ikke den beføjelse til »tilbageførsel« fra NB til BES, som Banco de Portugal havde haft siden august 2014.
- 35 Disse oplysningers utilstrækkelige karakter understøttes netop af den omstændighed, at der i Portugal kun blev anlagt seks søgsmål af spanske kunder, selv om et stort antal kunder i Spanien blev berørt af saneringen af BES.
- 36 Ifølge direktiv 2001/24 forholder det sig ganske vist således, at en sanering træder i kraft over for kreditorerne uanset spørgsmålet om offentliggørelse. Imidlertid har denne bestemmelse sandsynligvis til formål at sikre foranstaltningernes virkning i hastetilfælde, hvor tiden er afgørende. Det er tvivlsomt, at denne bestemmelse tillader manglende offentliggørelse i så lang en periode, som det er tilfældet i den foreliggende sag, af de virkninger, som foranstaltningerne har på kundernes rettigheder, og af de specifikke retsmidler.
- 37 Desuden blev indledningen af likvidationsproceduren med hensyn til BES heller ikke offentliggjort i Spanien i overensstemmelse med kravene i direktiv 2001/24. Dette var til hinder for, at de spanske kreditorer kunne anmelde deres fordringer i forbindelse med denne procedure.
- 38 Banco de Portugal har gjort gældende, at den offentliggjorde foranstaltningerne (eller i det mindste en del af sine afgørelser) i overensstemmelse med kravene i direktiv 2014/59, som var gældende på daværende tidspunkt, og at den offentliggjorde dem på internettet på såvel portugisisk som engelsk.

- 39 Forslaget til afgørelse i sag C-504/19 giver imidlertid anledning til tvivl om, hvorvidt direktiv 2014/59 finder anvendelse på den foreliggende sag. Direktiv 2014/59 ændrer under alle omstændigheder ikke de offentliggørelsesforpligtelser, som direktiv 2001/24 fastsætter i tilfælde som det i hovedsagen omhandlede.
- 40 Desuden begrundes direktiv 2001/24 disse offentliggørelsesforpligtelser med det argument, at det er nødvendigt at undgå forskelsbehandling på grund af nationalitet (herunder indirekte) mellem kreditorer fra hjemlandet og kreditorer fra værtslandet.
- 41 Sandheden er den, at de spanske investorer kan være blevet forskelsbehandlet i forhold til de portugisiske investorer: eftersom Banco de Portugals afgørelser (navnlig beføjelsen til »tilbageførsel«) ikke blev offentliggjort på korrekt vis i Spanien, vidste de spanske investorer ikke, at købet af obligationer ikke var en sikker investering, eftersom ansvaret for disse kunne blive tilbageført til en nødlidende bank (BES).
- 42 Denne offentliggørelse er endvidere støttet på retssikkerhedsprincippet: de berørte parter skal have et nøjagtigt kendskab til deres rettigheder og forpligtelser for at kunne reagere passende i forhold til foranstaltningerne. Domstolen har fastslået, at retssikkerhedsprincippet gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art (dommen i sag C-504/19).
- 43 I hovedsagen er det af særlig betydning, at beføjelsen til »tilbageførsel« ikke blev offentliggjort på korrekt vis. Da POSB købte obligationen på det sekundære marked, var NB Spanien pålagt forpligtelserne i forbindelse med obligationen, og således kunne POSB støtte sig på de tilgængelige oplysninger om solvensen hos den »brobank«, som den portugisiske stat havde oprettet. NB Spanien betalte faktisk det første årlige rentebeløb. Da obligationen udløb, nægtede NB Spanien imidlertid at betale det sidste årlige rentebeløb og at tilbagebetale den pålydende værdi, fordi denne obligation var blevet »tilbageført« fra en solvent bank til en nødlidende bank.
- 44 En offentliggørelse muliggør også adgangen til effektive retsmidler, da den gør det muligt at anlægge sag mod den myndighed, der iværksætter »afviklingshandlingerne«. Dette fremgår af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorefter et retsmiddel ikke blot må være »teoretisk eller illusorisk«.
- 45 Det er af alle disse grunde tvivlsomt, om artikel 3, stk. 2, i direktiv 2001/24 kan fortolkes således, at afgørelser fra hjemlandets myndighed skal anerkendes i værtslandet, selv når den nødvendige offentliggørelse ikke har fundet sted.
- 46 For det andet har den forelæggende ret undersøgt muligheden for, at der er sket et uforholdsmæssigt indgreb i ejendomsretten, og at retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat, og har anført følgende:
- 47 Ejerskabet af en ikkeefterstillet obligation er omfattet af anvendelsesområdet for den grundlæggende ejendomsret i chartrets artikel 17. Det følger af Domstolens

praksis, at denne bestemmelse vedrører rettigheder, der har en formueværdi, og som i henhold til retsordenen medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve disse rettigheder til sin fordel.

- 48 »Tilbageførslen« af forpligtelser, der er forbundet med den af POSB købte obligation, til BES udgør i praksis en berøvelse af førstnævntes ejendom.
- 49 Ejendomsretten er imidlertid ikke en absolut størrelse: det fremgår af chartrets artikel 17, at indehaveren kan berøves sin ejendom, hvis det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Aktionærer kan f.eks. berøves deres ejendom i forbindelse med afviklingen af en nødlidende bank.
- 50 POSB var imidlertid hverken aktionær eller kreditor i BES: som følge af købet af en obligation på det sekundære marked blev POSB til en kreditor i NB, som var en solvent bank, som rettighederne og forpligtelserne i forbindelse med denne obligation tidligere var blevet overført til.
- 51 Ved »tilbageførslen« til BES blev POSB berøvet sin ejendom uden en rimelig og rettidig erstatning.
- 52 Den omstændighed, at afgørelserne fra den myndighed, der foretog »tilbageførslen«, ikke har været genstand for den offentliggørelse, der kræves i henhold til direktiv 2001/24, kan desuden udgøre en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.