

Zaak C-500/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 juli 2022

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 juli 2022

Verzoekende partijen:

Novo Banco, S. A. – Sucursal en España

Banco de Portugal

Fundo de Resolução

Verwerende partij:

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

Voorwerp van het hoofdgeding

Door het Spaanse bijkantoor van een Portugese kredietinstelling uitgegeven niet-achtergestelde obligatie – Aankoop door een Spaanse vennootschap op de secundaire markt – Contractuele subrogatie en terugdraaiing van de subrogatie ex ministerio lege – Veroordeling van het Spaanse bijkantoor van de instelling [waarop de obligatie] door de subrogatie was overgegaan, tot betaling van de periodieke rente op de obligatie en terugbetaling van de nominale waarde daarvan aan de koper – Beroep en cassatieberoep

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Opeenvolgende besluiten inzake saneringsmaatregelen van de lidstaat van herkomst van een kredietinstelling – Richtlijn 2001/24/EG – Oprichting van een

„overbruggingsbank” – Niet volgens de vereisten van richtlijn 2001/24 bekendgemaakte maatregelen – Erkenning van de werking van besluiten door de lidstaat van ontvangst – Uitlegging van richtlijn 2001/24 – Verenigbaarheid met het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte, het algemene rechtszekerheidsbeginsel, het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en het grondrecht op eigendom

Prejudiciële vragen

1. Is een uitlegging van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2001/24 die impliceert dat in een lidstaat van ontvangst de gevolgen worden erkend van een besluit van de bevoegde administratieve autoriteit van de lidstaat van herkomst dat op de door artikel 6, leden 1 tot en met 4, van richtlijn 2001/24 vereiste wijze bekend is gemaakt, verenigbaar met het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), het algemene rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het in artikel 21, lid 2, van het Handvest verankerde verbod van iedere discriminatie op grond van nationaliteit?

2. Is een uitlegging van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2001/24 die impliceert dat in een lidstaat van ontvangst de gevolgen worden erkend van een besluit van de bevoegde administratieve autoriteit van de lidstaat van herkomst waarbij de verplichtingen en aansprakelijkheden die zijn verbonden aan een niet-achtergestelde obligatie, die door een derde is gekocht toen die verplichtingen en aansprakelijkheden zich nog in het vermogen van de „overbruggingsbank” bevonden, terug worden overgedragen aan de niet-levensvatbare bank waarop de afwikkelingsmaatregelen zijn toegepast, verenigbaar met het grondrecht op eigendom van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), het algemene rechtszekerheidsbeginsel?

Rechtspraak en aangevoerde bepalingen van Unierecht

Rechtspraak

Arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik van landbouwgronden) (C-235/17, EU:C:2019:432)

Conclusie van 19 november 2020, Banco de Portugal e.a., C-504/19, EU:C:2020:943

Arrest van 29 april 2021, Banco de Portugal e.a., C-504/19, EU:C:2021:335

Arrest van 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a., C-83/20, EU:C:2022:346

Bepalingen

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: artikel 122

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikelen 17, 21, 38, 47, 51 en 52

Richtlijn 2001/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende de sanering en de liquidatie van kredietinstellingen: overwegingen 11 en 12; artikelen 1, 1, 2, 3, 4, 6 en 14

Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme

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

Aangevoerde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

Arrest van 19 maart 1997, *Hornsby tegen Griekenland*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791

Arrest van 26 februari 2002, *Del Sol tegen Frankrijk*, CE:ECHR:2002:0226JUD004680099

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Nationaal recht van de lidstaat van ontvangst (Spanje)

Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito (wet 6/2005 van 22 april 2005 inzake de sanering en liquidatie van kredietinstellingen): artikel 19. Deze regeling zet richtlijn 2001/24 om in Spaans recht

Nationaal recht van de lidstaat van herkomst (Portugal)

Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (algemene regeling voor kredietinstellingen en financiële vennootschappen). Deze regeling zet richtlijn 2001/24 om in Portugees recht

Diverse besluiten van de Banco de Portugal (centrale bank, Portugal) houdende „afwikkelingsmaatregelen” voor de Portugese instelling Banco Espírito Santo, S.A.: inzonderheid die van 3 augustus 2014, 11 augustus 2014, 13 mei 2015 en 29 december 2015

Korte beschrijving van de feiten en van het hoofdgeding

- 1 De Portugese instelling Banco Espírito Santo, S.A. (hierna: „BES”) had via haar Spaanse bijkantoor (hierna: „BES Spanje”) een zeer belangrijke commerciële aanwezigheid in Spanje.
- 2 Vanaf augustus 2014 heeft de Banco de Portugal (centrale bank, Portugal), naar aanleiding van de crisis waarin BES was beland, een aantal besluiten bekendgemaakt met het oog op de sanering van de instelling, waarbij „afwikkelingsmaatregelen” werden vastgesteld.
- 3 In het eerste daarvan werd besloten tot de oprichting van een „overbruggingsbank” met de naam Novo Banco, S.A. (hierna: „NB”), waaraan een deel van de activiteiten van BES werd overgedragen.
- 4 Tot de bij dat besluit overgedragen elementen behoorden bepaalde door BES uitgegeven niet-achtergestelde schuldinstrumenten met de benaming „senior obligaties NB 6,875 % vervaldatum juli 2016”.
- 5 In datzelfde besluit werd echter gepreciseerd dat de Banco de Portugal „te allen tijde [...] activa, passiva, vermogensbestanddelen en activa onder beheer” terug kon overdragen tussen BES en NB, op voorwaarde dat de Portugese wetgeving daarbij werd geëerbiedigd.
- 6 Op grond van wet 6/2005 heeft de Banco de España (centrale bank, Spanje) in datzelfde jaar (2014) in het *Boletín Oficial del Estado* (Spaanse staatscourant; hierna: „BOE”) een zeer korte mededeling gepubliceerd waarin melding werd gemaakt van de kennisgeving van de Banco de Portugal van de saneringsmaatregelen en werd gespecificeerd dat er een „gedeeltelijke” overdracht van activiteiten aan NB zou plaatsvinden, die NB „zonder onderbreking van de gewone activiteiten” van BES zou voortzetten, en dat BES Spanje als gevolg daarvan een bijkantoor van NB werd.
- 7 Eind 2014 kocht de vennootschap Proyectos, Obras y Servicios de Badajoz, S.L. (hierna: „POSB”) een „senior obligatie NB 6,875 % vervaldatum juli 2016”.
- 8 De obligatie was oorspronkelijk uitgegeven door BES Spanje, maar op het moment van die aankoop krachtens de besluiten van Banco de Portugal was de debiteur Novo Banco, S.A., Sucursal en España (hierna: „NB Spanje”).
- 9 Op de vervaldag van de eerste annuïteit van de obligatie, betaalde NB Spanje aan POSB de overeenkomstige rente.
- 10 Eind 2015 heeft de Banco de Portugal de situatie van de sanering verduidelijkt in andere besluiten. Deze besluiten omvatten met name de effectieve „terugoverdracht” van niet-achtergestelde schuldinstrumenten van NB aan BES.
- 11 Noch de besluiten van 2014, noch de besluiten van 2015 zijn in Spanje bekendgemaakt, zoals wordt vereist door artikel 6 van richtlijn 2001/24, waarin wordt bepaald dat een uittreksel van het besluit moet worden bekendgemaakt in

Publicatieblad van de Europese Unie, alsmede in twee nationale dagbladen van iedere lidstaat van ontvangst, in de officiële taal of talen van de betrokken lidstaten, met precieze vermelding van het onderwerp en de rechtsgrondslag van de besluiten, de beroepstermijnen, de uiterste datum waarop beroep kan worden ingesteld en de contactgegevens van de autoriteiten die bevoegd zijn om kennis te nemen van het beroep.

- 12 In 2016 werd in Portugal de procedure voor de liquidatie van BES ingeleid. Voor zover bekend zijn de door artikel 13 van richtlijn 2001/24 vereiste bekendmakingen in Spanje niet verricht en is ook de door artikel 14 van diezelfde richtlijn vereiste geïndividualiseerde kennisgeving aan schuldeisers in Spanje niet gedaan.
- 13 Toen de obligatie de vervaldatum bereikte, heeft NB Spanje POSB niet de overeenkomstige rente uitgekeerd, noch het nominale bedrag van de obligatie terugbetaald.
- 14 In antwoord op de buitengerechtelijke vordering van POSB heeft NB Spanje verklaard dat de aan die obligatie verbonden verplichtingen bij de besluiten van de Banco de Portugal van 2015 „terug [aan BES] waren overgedragen”.
- 15 In 2017 heeft POSB NB Spanje gedagvaard, waarbij zij verzocht om betaling van het rentebestanddeel van de laatste annuïteit van de obligatie en terugbetaling van het nominale bedrag van de obligatie.
- 16 NB Spanje heeft de exceptie opgeworpen dat zij niet in rechte kan worden aangesproken: volgens haar was de aan de obligatie verbonden verplichting „terug overgedragen” aan BES.
- 17 De Juzgado de Primera Instancia (rechter van eerste aanleg, Spanje) en, in hoger beroep, de Audiencia Provincial (rechter in tweede aanleg, Spanje) hebben de exceptie verworpen en de vordering van POSB toegewezen.
- 18 Op grond van wet 6/2005 heeft de Banco de España in 2019 een nieuwe bekendmaking gepubliceerd in het BOE, waarin melding werd gemaakt van een nieuwe mededeling van de Banco de Portugal inzake de in de besluiten van 2014 en 2015 vervatte saneringsmaatregelen.
- 19 Die bekendmaking voldeed evenmin aan de vereisten van richtlijn 2001/24: zij bevatte wel een uitgebreide beschrijving van de maatregelen, maar verschaftte geen informatie over de beroepstermijnen (datums) en gaf niet de contactgegevens van de autoriteiten die bevoegd waren om kennis te nemen van het beroep, noch informatie over de liquidatieprocedure ten aanzien van BES.
- 20 NB Spanje heeft bij de Tribunal Supremo (de verwijzende rechter) cassatieberoep ingesteld tegen het arrest van de Audiencia Provincial. De Tribunal Supremo heeft de interventie van Banco de Portugal en de overheidsinstelling Fundo de Resolução (afwikkelingsfonds) in dezelfde positie als NB Spanje, als

belanghebbende partijen, aanvaard. Het Fundo de Resolução ressorteert op zijn beurt onder de Banco de Portugal en bezit 25 % van het kapitaal van NB.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 21 Zoals ook in andere zaken tegen BES Spanje die aanhangig zijn bij Spaanse rechters, stelt NB Spanje dat zij niet in rechte kan worden aangesproken (ofschoon de bankactiviteiten van de eerdere instelling zijn voortgezet in dezelfde kantoren en met dezelfde werknemers). In casu betoogt zij dat de aansprakelijkheid waarop de vordering betrekking heeft bij de eerste besluiten van de Banco de Portugal op haar is overgegaan, maar in 2015 „terug was overgedragen” aan BES. Ook betoogt zij dat richtlijn 2001/24 de Spaanse rechters verplicht om de werking van al die maatregelen te erkennen.
- 22 Noch POSB, noch NB Spanje, noch de Banco de Portugal, noch het Fundo de Resolução heeft zich verzet tegen de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Alle partijen hebben bijdragen geleverd met het oog op een juiste formulering van het verzoek.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 23 In algemene zin verklaart de verwijzende rechter dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ziet op de verenigbaarheid van de uitlegging van richtlijn 2001/24 met bepaalde grondrechten en algemene beginselen van Unierecht. Daarbij onderstreept hij, onder verwijzing naar het arrest in zaak C-83/20, dat dit voorwerp binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.
- 24 Ook stelt hij vast dat is voldaan aan de voorwaarden voor het indienen van het verzoek: de vragen zijn relevant voor de beslechting van het geschil, er is geen beslissing van het Hof waarin het Unierecht ter zake reeds is uitgelegd, de uitlegging van dat recht ligt niet voor de hand en het arrest dat zal worden gewezen is onherroepelijk.
- 25 Vervolgens verduidelijkt hij dat de onderhavige zaak is uitgekozen voor het verzoek omdat deze exemplarisch is voor dit type zaken, en dat de behandeling van de overige beroepen in dat type zaken is geschorst in afwachting van het arrest van het Hof van Justitie.
- 26 Meer bepaald voert de verwijzende rechter drie argumenten aan, één voor elke prejudiciële vraag:
- 27 In de eerste plaats wijst hij op het belang van het niet bekendmaken in Spanje van de „afwikkelingsmaatregelen” (waarop de gedeeltelijke overdracht en de „terugoverdracht” tussen BES en NB was gebaseerd) en betoogt hij het volgende:

- 28 De door de Banco de Portugal genomen maatregelen ten aanzien van de instelling BES en de oprichting van NB vormen saneringsmaatregelen in de zin van richtlijn 2001/24 (zoals is bevestigd in het arrest in zaak C-504/19). Door de ontneming van haar activa is BES een niet-levensvatbare bank geworden.
- 29 Wanneer voorzienbaar is dat een sanering afbreuk zal doen aan rechten van derden buiten de lidstaat van herkomst van de instelling (omdat de instelling bijkantoren heeft in een of meer lidstaten van ontvangst) en de sanering in de lidstaat van herkomst kan worden aangevochten, verplicht richtlijn 2001/24 de lidstaat van herkomst om de maatregelen bekend te maken in het Publicatieblad van de EU en in twee nationale dagbladen van elke lidstaat van ontvangst, in de taal of talen van die lidstaat. De bekendmaking moet de nodige informatie over de maatregelen en de beschikbare rechtsmiddelen bevatten.
- 30 In de onderhavige zaak heeft die bekendmaking met betrekking tot BES niet plaatsgevonden in Spanje.
- 31 De bekendmaking door de Banco de España van 2014 voldeed niet aan de vereisten van richtlijn 2001/24. De bekendmaking was te beknopt en zelfs misleidend, doordat de indruk werd gewekt van een naadloze continuïteit tussen BES en NB; in ieder geval bevatte zij geen informatie over de bevoegdheid tot „terugoverdracht” waarover de Banco de Portugal op dat moment reeds beschikte. De bekendmaking door de Banco de España van 2019 bevatte op haar beurt wel voldoende informatie over de saneringsmaatregelen, met inbegrip van de bevoegdheid tot „terugoverdracht”, maar niet over de beschikbare rechtsmiddelen (informatie die op dat moment overigens al tardief zou zijn), en vond plaats nadat het hoofdgeding aanhangig was gemaakt.
- 32 Volgens de conclusie in zaak C-504/19 is ter terechtzitting van die zaak verklaard dat in de Spaanse pers uitgebreid verslag was gedaan van de sanering van BES en dat dit bepaalde Spaanse beleggers in staat stelde om in Portugal beroep in te stellen tegen de maatregelen.
- 33 De door Banco de Portugal zelf in de onderhavige zaak verstrekte documentatie bevestigt evenwel dat de in de Spaanse pers gepubliceerde informatie over de sanering (waaronder ook over de verplichtingen die waren uitgesloten van de overdracht tussen BES en NB) slechts een zeer algemeen karakter had. Die informatie omvatte ook uitspraken van betrokken personen dat de cliënten niet zouden worden geraakt en die de indruk wekten dat er sprake zou zijn van volledige continuïteit tussen BES en NB.
- 34 In het bijzonder werd in de Spaanse pers geen melding gemaakt van de bevoegdheid tot „terugoverdracht” van NB aan BES waarover de Banco de Portugal al sinds augustus 2014 beschikte.
- 35 De ontoereikendheid van die informatie wordt bevestigd door het feit dat er in Portugal slechts zes beroepsprocedures zijn ingesteld door Spanjaarden,

niettegenstaande het grote aantal personen in Spanje dat schade heeft ondervonden van de sanering van BES.

- 36 Het is juist dat in richtlijn 2001/24 wordt bepaald dat de sanering, onafhankelijk van de bekendmaking, volledige rechtswerking heeft jegens schuldeisers, maar deze bepaling is waarschijnlijk bedoeld om de doeltreffendheid van de maatregelen te waarborgen in noodsituaties waarin de factor tijd van doorslaggevend belang is. Te betwijfelen valt of deze bepaling het toestaat dat de gevolgen van de maatregelen voor de rechten van cliënten en voor de specifieke beroepsmogelijkheden gedurende een zo lange tijd als in casu niet worden bekendgemaakt.
- 37 Daarenboven is de inleiding van de liquidatieprocedure voor BES niet overeenkomstig de vereisten van richtlijn 2001/24 bekendgemaakt in Spanje. Dit heeft Spaanse schuldeisers verhinderd om hun vorderingen in te stellen in die procedure.
- 38 De Banco de Portugal stelt dat zij de maatregelen (of althans een deel van haar besluiten) heeft bekendgemaakt overeenkomstig richtlijn 2014/59, die toen reeds van kracht was, en dat zij die besluiten zowel in het Portugees als in het Engels heeft gepubliceerd op internet.
- 39 De conclusie in zaak C-504/19 roept echter vragen op over de toepasselijkheid van richtlijn 2014/59 op de onderhavige zaak. Hoe dan ook verandert richtlijn 2014/59 niets aan de door richtlijn 2001/24 opgelegde bekendmakingsverplichtingen in omstandigheden als die in casu.
- 40 Bovendien rechtvaardigt richtlijn 2001/24 die bekendmakingsverplichtingen met het argument dat discriminatie op grond van nationaliteit (met inbegrip van indirecte discriminatie) tussen schuldeisers van de lidstaat van herkomst en schuldeisers van de lidstaat van ontvangst moet worden voorkomen.
- 41 De realiteit is dat Spaanse beleggers mogelijk zijn gediscrimineerd ten opzichte van Portugese beleggers: aangezien de besluiten van de Banco de Portugal (en met name de bevoegdheid tot „terugoverdracht”) niet naar behoren in Spanje waren bekendgemaakt, wisten deze beleggers niet dat de aankoop van de betrokken obligaties geen veilige belegging was omdat de aansprakelijkheid ervoor kon terugkeren naar een niet-levensvatbare bank (BES).
- 42 Die bekendmaking is ook gebaseerd op het rechtszekerheidsbeginsel: om nuttig verweer tegen de maatregelen te kunnen voeren, moeten betrokkenen precies weten wat hun rechten en plichten zijn. Het Hof van Justitie heeft verklaard dat wanneer maatregelen financiële consequenties kunnen hebben, rechtszekerheid in het bijzonder een dwingend vereiste is (arrest in zaak C-504/19).
- 43 In de onderhavige zaak is het met name relevant dat niet de benodigde bekendheid is gegeven aan de bevoegdheid tot „terugoverdracht”. Toen POSB de obligatie verwierf op de secundaire markt, vielen de daaraan verbonden verplichtingen toe

aan NB Spanje, zodat POSB kon vertrouwen op de beschikbare informatie over de solvabiliteit van de door de Portugese Staat opgerichte „overbruggingsbank”. Feitelijk heeft NB Spanje het rentedeel van de eerste annuïteit betaald. Toen de obligatie de vervaldatum bereikte, weigerde NB Spanje echter het rentedeel van de laatste annuïteit te betalen en het nominale bedrag van de obligatie terug te betalen, omdat die verplichting van een solvabele bank „terug was overgedragen” aan een niet-levensvatbare bank.

- 44 De bekendmaking maakt ook effectieve rechterlijke bescherming mogelijk, doordat naar aanleiding van die bekendmaking beroep kan worden ingesteld tegen de autoriteit die de „afwikkelingsmaatregelen” vaststelt. Dit blijkt uit de rechtspraak van het EHRM, die vereist dat de mogelijkheid om beroep in te stellen niet louter „theoretisch of illusoir” mag zijn.
- 45 Om al die redenen is het de vraag of artikel 3, lid 2, van richtlijn 2001/24 aldus kan worden uitgelegd dat besluiten van de autoriteit van de lidstaat van herkomst moeten worden erkend in de lidstaat van ontvangst ongeacht of de benodigde bekendmaking heeft plaatsgevonden.
- 46 In de tweede plaats wijst de verwijzende rechter op de mogelijkheid dat er sprake is van een onevenredige inmenging in het eigendomsrecht en dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden, en zet hij het volgende uiteen:
- 47 De eigendom van een niet-achtergestelde schuldobligatie valt binnen de werkingssfeer van het grondrecht op eigendom in artikel 17 van het Handvest. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie heeft deze bepaling betrekking op rechten met een vermogenswaarde waaruit vanuit het oogpunt van de betrokken rechtsorde een verworven rechtspositie voortvloeit op basis waarvan deze rechten door en ten gunste van de houder ervan autonoom kunnen worden uitgeoefend.
- 48 De „terugoverdracht” aan BES van verplichtingen die zijn verbonden aan de door POSB gekochte obligatie, houdt in de praktijk de ontneming van haar eigendom in.
- 49 Het recht op eigendom is zeker niet absoluut: artikel 17 van het Handvest zelf bepaalt dat het recht van de eigenaar hem kan worden ontnomen in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Zo kan aandeelhouders het eigendomsrecht worden ontnomen bij de afwikkeling van een niet-levensvatbare bank.
- 50 POSB was echter noch aandeelhouder, noch schuldeiser van BES: door een obligatie op de secundaire markt te kopen, werd zij schuldeiser van NB, een solvabele bank waaraan de aan die obligatie verbonden rechten en verplichtingen eerder waren overgedragen.
- 51 Door de „terugoverdracht” aan BES werd POSB haar eigendom ontnomen zonder dat zij daarvoor tijdig en op billijke wijze werd vergoed.

- 52 De omstandigheid dat de besluiten van de autoriteit die tot de „terugoverdracht” heeft besloten niet het voorwerp zijn geweest van de door richtlijn 2001/24 vereiste bekendmaking, kan bovendien een schending van het rechtszekerheidsbeginsel vormen.

WERKDOCUMENT