

Zaak C-118/23

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

Datum van indiening:

21 februari 2023

Verwijzende rechter:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 januari 2023

Verzoekende partij:

Rada nadzorcza Getin Noble Bank e.a.

Verwerende partij:

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep van de Rada Nadzorcza Getin Noble Bank S.A. (raad van commissarissen van Getin Noble Bank S.A.) e.a. tegen het besluit van het Bankowy Fundusz Gwarancyjny (bankgarantiefonds) van 29 september 2022 inzake gedwongen herstructurering

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Artikel 85, leden 2 en 3, van richtlijn 2014/59/EU – Beroep dat door de raad van commissarissen van een entiteit die wordt geherstructureerd, bij de nationale bestuursrechter is ingesteld tegen het besluit betreffende gedwongen herstructurering – Doeltreffende voorziening voor personen die een rechtmatig belang hebben bij een beroep tegen dat besluit, wanneer de rechter bij toetsing van dat besluit niet gebonden is aan de middelen en de conclusies van het beroep noch aan de rechtsgrondslag ervan, de te wijzen beslissing werking erga omnes heeft, waarbij de bescherming van de rechtmatige belangen van die personen niet

afhankelijk is van de voorwaarde dat zij afzonderlijk tegen dat besluit zijn opgekomen – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Nationale vereisten betreffende de voeging van beroepen en vereiste om een zaak binnen een redelijke termijn af te doen – Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59/EU – Mogelijkheid om de functies van de afwikkelingsautoriteit niet structureel te scheiden van de andere functies van die autoriteit als wettelijke garant voor bankdeposito's of als curator van een bank (tijdelijk bewindvoerder) en de noodzaak om operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten te vermijden – Niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichting om structurele maatregelen te nemen om operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten tussen de toezichts- en andere functies van de betreffende autoriteit en de functies van de afwikkelingsautoriteit te vermijden – Andere organisatorische maatregelen en feitelijke handelingen van de afwikkelingsautoriteit en het vervullen van de voorwaarde betreffende de operationele onafhankelijkheid en het vermijden van belangenconflicten

Prejudiciële vragen

- 1 Moet artikel 85, leden 2 en 3, van 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 kredietentiteiten 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, zoals gewijzigd), in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2016, C 202, blz. 391) en artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB 2016, C 202, blz. 16, zoals gewijzigd) aldus worden uitgelegd dat, wanneer de raad van commissarissen van een entiteit die wordt geherstructureerd beroep instelt bij een nationale bestuursrechter tegen een besluit betreffende gedwongen herstructurering, ook een doeltreffend beroep in rechte wordt geacht open te staan voor de personen die hun juridische belang trachten te beschermen door dit besluit aan te vechten, wanneer de rechter bij de toetsing van het bestreden besluit niet gebonden is aan de middelen en conclusies van het beroep noch aan de aangevoerde rechtsgrondslag, en wanneer een naar aanleiding van de behandeling van dit beroep gewezen eindbeslissing erga omnes werking heeft en de mogelijkheid voor deze personen om bescherming van hun juridische belangen te verkrijgen niet afhankelijk is van de voorwaarde dat zij afzonderlijk tegen dat besluit opkomen voor een bestuursrechter?
- 2 Moeten artikel 85, lid 3, van richtlijn 2014/59, waarbij een vereiste van rechterlijke toetsing wordt ingevoerd, alsook artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die voorzien in effectieve

rechtsbescherming, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van een procedurele bepaling van een lidstaat die de nationale bestuursrechter verplicht om alle beroepen die bij hem tegen een besluit van de afwikkelingsautoriteit zijn ingesteld gezamenlijk te behandelen, wanneer de toepassing van die bepaling, in samenhang met andere vereisten van het nationale bestuursprocesrecht, meebrengt dat het uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk, kan blijken om, gelet op het hoge aantal dergelijke beroepen, de zaak binnen een redelijke termijn af te doen?

- 3 Moet artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat om – met het doel de operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten te vermijden – geen structurele scheiding aan te brengen tussen de functies van de afwikkelingsautoriteit en de andere functies van die autoriteit als wettelijke garant voor bankdeposito's of als bankcurator (tijdelijk bewindvoerder) na benoeming krachtens een besluit van de nationale toezichthoudende autoriteit op grond van verordening (EU) nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36/EU?
- 4 Moet artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 aldus worden uitgelegd dat, indien een lidstaat geen passende structurele regelingen heeft getroffen om de operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten tussen de toezichtfuncties ingevolge verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36 of andere functies van de betrokken autoriteit en de functies van de afwikkelingsautoriteit te vermijden, de voorwaarde van operationele onafhankelijkheid en vermindering van belangenconflicten als vervuld kan worden beschouwd indien de nationale bestuursrechter die het besluit betreffende gedwongen herstructurering toetst, ervan overtuigd is dat de andere toegepaste organisatorische maatregelen en feitelijke handelingen van de afwikkelingsautoriteit volstonden om dat resultaat te bereiken?

Toepasselijke bepalingen van het Unierecht

Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandkoming van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietentiteiten 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 L 29 van 74.2014, blz. 85): overwegingen 50, 51 en 88, artikel 3, leden 3 en 4, artikelen 29, 73, 74 en 75, artikel 85, leden 2, 3 en 4.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 47

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 19, lid 1, tweede alinea.

Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietentiteiten en

beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012; artikel 2, lid 1, artikel 4, lid 1, punt 40.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

1. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji [wet van 10 juni 2016 betreffende het bankgarantiefonds (hierna: „Fonds” of „BFG”), het depositogarantiestelsel en verplichte herstructurering (geconsolideerde tekst Dz. U. 2022, volgnr. 793, zoals gewijzigd; hierna: „wet betreffende het BFG”)]:

Artikel 2, punt 81, artikelen 13 en 66, artikel 137, lid 1, artikelen 241 en art. 242

Artikel 5, leden 1, 3 en 6, dat luidt:

„1. De taken van het Fonds omvatten:

- 1) het nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de depositogarantie, in het bijzonder de uitkering van gegarandeerde bedragen aan deposanten;
- 2) het controleren van de gegevens in de rekensystemen van entiteiten die onder het garantiestelsel vallen;
- 3) het herstructureren van de in artikel 64, lid 2, bedoelde entiteiten door middel van afschrijving of omzetting van kapitaalinstrumenten;
- 4) het uitvoeren van de gedwongen herstructurering;
- 5) het voorbereiden, toetsen en bijwerken van plannen voor gedwongen herstructurering en van plannen voor verplichte groepsherstructurering;
- 6) het verzamelen en analyseren van informatie betreffende entiteiten die onder het garantiestelsel vallen alsmede betreffende hypotheekbanken, meer bepaald met het oog op de opstelling van analyses en prognoses van de bank- en kredietbanksector alsook van individuele banken en kredietbanken;
- 7) het uitvoeren van andere activiteiten ten behoeve van de stabiliteit van het nationale financiële stelsel.

3. Het Fonds werkt samen met andere entiteiten die handelen voor de stabiliteit van het nationale financiële stelsel, met entiteiten die depositogarantiestelsels beheren, alsook met de bevoegde autoriteiten voor de gedwongen herstructurering, de Europese Bankenautoriteit en de bevoegde autoriteiten voor de gedwongen herstructurering van een groep, de bevoegde autoriteiten voor de gedwongen herstructurering van een belangrijk filiaal, de bevoegde autoriteiten voor de gedwongen herstructurering van een dochteronderneming en de voor gedwongen herstructurering bevoegde autoriteiten van derde landen.

6. Op verzoek van het Fonds benoemt de Komisja Nadzoru Finansowego (financieel toezichthouder, Polen; hierna: „KNF”) het Fonds tot bewindvoerder in de zin van artikel 144, lid 1, van de ustawa - Prawo bankowe (wet op het bankenrecht) of artikel 72c, lid 1, van de ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (wet inzake coöperatieve spaargelden en kredietbanken). Het Fonds heeft geen recht op de vergoeding als bedoeld in artikel 144, lid 8 van de wet op het bankenrecht of artikel 72c, lid 11, van de wet inzake coöperatieve spaargelden en kredietbanken.”

Artikel 6, lid 1:

„De organen van het Fonds zijn de Fondsvraad en de Fondsvdirectie.”

Artikel 7, lid 4;

„4. De Fondsvraad heeft de volgende leden:

- 1) drie vertegenwoordigers van de minister die verantwoordelijk is voor financiële entiteiten, waaronder de voorzitter van de Fondsvraad;
- 2) twee vertegenwoordigers van de Narodowy Bank Polski (nationale bank van Polen) die zijn gedelegeerd door de president van de nationale bank van Polen;
- 3) een vertegenwoordiger van de KNF die is gedelegeerd door de voorzitter van de KNF.”

Artikel 10, lid 1:

„1. De Fondsvdirectie bestaat uit drie tot vijf leden, waaronder de directievoorzitter en de plaatsvervangend voorzitter.”

Artikel 11, leden 1 tot en met 3, 5, 6 tot en met 9 en 13, artikel 66, waarbij de leden 1 en 2 van dat artikel van bijzonder belang zijn:

„1. De Fondsvdirectie beheert de activiteiten van het fonds en vertegenwoordigt het fonds naar buiten toe.

2. De Fondsvdirectie heeft onder meer de volgende taken:

- 1) het opstellen van het bedrijfsplan en het financiële plan van het fonds;
- 2) het beheer van de middelen van het Fonds, onder voorbehoud van de bevoegdheden van de Fondsvraad;
- 3) het presenteren van kwartaal- en jaarverslagen van de activiteiten aan de Fondsvraad;

- 4) het indienen van voorstellen bij de Fondsradaad betreffende aangelegenheden als bedoeld in artikel 8, lid 1, punten 5 tot en met 10 en 13;
- 5) het uitvoeren van andere taken van het Fonds die niet zijn voorbehouden aan de Fondsradaad”.

Artikel 101, leden 1, 3 tot en met 7, 10 tot en met 11 en 14:

„1. De KNF stelt het Fonds onverwijld in kennis van:

- 1) een dreigend faillissement van een entiteit;
- 2) het ontbreken van aanwijzingen dat dit risico tijdig kan worden weggenomen door toezichtmaatregelen of mogelijk optreden van deze entiteit. (...)
3. Een entiteit wordt geacht met een faillissement te worden bedreigd indien sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden:

- 1) er zijn redenen om aan te nemen dat zij dermate niet aan de voorwaarden voor de bedrijfsuitoefening zal voldoen dat er reden is voor de intrekking of herroeping van haar bankvergunning of haar vergunning voor het uitoefenen van bemiddelingsactiviteiten als beleggingsonderneming;
- 2) de activa van de entiteit zijn onvoldoende om aan haar verplichtingen te voldoen of er zijn aanwijzingen dat de activa van de entiteit onvoldoende zijn om aan haar verplichtingen te voldoen;
- 3) de entiteit komt haar opeisbaar geworden verplichtingen niet na of er zijn aanwijzingen dat zij deze niet zal nakomen;
- 4) de voortzetting van de activiteiten van de entiteit vereist de inzet van buitengewone publieke middelen.

4. De KNF beoordeelt op basis van het volgende of aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan:

- 1) de resultaten van het onderzoek en de beoordeling door de toezichthouder;
- 2) de resultaten van de uitvoering van het herstelplan, de toepassing van toezichtmaatregelen, met inbegrip van vroegtijdige interventie maatregelen;
- 3) de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van de activa;
- 4) kennisgevingen van de directie van de entiteit;
- 5) andere door toezicht verkregen informatie.

5. Bij de beoordeling of aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan houdt de KNF meer bepaald rekening met:

- 1) schending of dreigende schending door de entiteit van de vereisten met betrekking tot eigen vermogen, liquiditeiten en hefboomwerking;
- 2) de beoordeling van de entiteit naar aanleiding van het toezichtonderzoek en de beoordeling die erop wijst dat de entiteit in een ongunstige financiële situatie verkeert;
- 3) verlies of dreigend verlies dat het eigen vermogen aanzienlijk aantast;
- 4) schending van het door het Fonds vastgestelde minimumniveau van het eigen vermogen en de in aanmerking komende passiva;
- 5) het in strijd met de wet of de statuten verrichten van activiteiten door de entiteit, hetgeen tot insolventie of verlies van liquiditeit van de entiteit kan leiden;
- 6) het niet uitvoeren van de aanbevelingen van de KNF.

6. De KNF verstrekt de in lid 1 bedoelde informatie tevens aan: [...]

- 6) de autoriteit die een erkend depositogarantiestelsel beheert in de staat op het grondgebied waarvan de moederentiteit is gevestigd;
- 7) de entiteiten die de fondsen voor gedwongen herstructurering beheren in de staat op het grondgebied waarvan de moederentiteit is gevestigd, ingeval het fonds niet wordt beheerd door de voor de groep bevoegde autoriteit voor gedwongen herstructurering;
- 8) de voorzitter van het Komitet Stabilności Finansowej (comité voor financiële stabiliteit) [...].

7. Wanneer de volgende voorwaarden cumulatief zijn vervuld:

- 1) de binnenlandse entiteit dreigt failliet te gaan,
- 2) er zijn geen redelijke aanwijzingen dat de faillissementsdreiging tijdig zal worden weggenomen door het optreden van de nationale entiteit, het institutioneel protectiestelsel of optreden van toezichthouders, met inbegrip van vroegtijdige interventie maatregelen,
- 3) de maatregelen ten aanzien van een nationale entiteit zijn noodzakelijk in het algemeen belang

- neemt het Fonds een besluit tot gedwongen herstructurering van een nationale entiteit dan wel een besluit tot afschrijving of omzetting van kapitaalinstrumenten of in aanmerking komende passiva als bedoeld in artikel 70, lid 1, punt 1.

10. Maatregelen in het kader van gedwongen herstructurering worden in het algemeen belang genomen indien zij noodzakelijk zijn om een of meer van de in

artikel 66 genoemde doelstellingen van gedwongen herstructurering te verwezenlijken, evenredig zijn aan die doelstellingen en niet in dezelfde mate kunnen worden verwezenlijkt in het kader van een insolventieprocedure.

11. Alvorens het in lid 7 bedoelde besluit te nemen, vraagt het Fonds de KNF naar haar standpunt over de vraag of aan de voorwaarden als bedoeld in lid 7, punten 1 en 2, is voldaan. De KNF geeft haar standpunt binnen vijf werkdagen. Wanneer naar mening van het Fonds niet aan de in de leden 7, 8 of 9 bedoelde voorwaarden is voldaan, stelt het Fonds de KNF daarvan in kennis.

14. De afwikkeling van de in artikel 64, lid 2, onder a), c) of d), bedoelde nationale entiteit of entiteiten vindt plaats volgens afzonderlijk vastgestelde bepalingen wanneer is voldaan aan de voorwaarden van lid 7, punten 1 en 2, maar niet aan de voorwaarde van lid 7, punt 3.”

Artikel 103, leden 1 tot en met 5;

„1. Het Fonds betekent het in artikel 101, leden 7 tot en met 9, en artikel 102, leden 1 en 4, bedoelde besluit aan de entiteit.

2. Een in artikel 101, leden 7 tot en met 9, en artikel 102, leden 1 en 4 bedoelde entiteit is partij in de procedure tot inleiding van de gedwongen herstructurering.

3. Het Fonds stelt van de motivering van het in artikel 101, leden 7 tot en met 9, artikel 102, leden 1 en 4 bedoelde besluit op binnen 14 dagen na de kennisgeving ervan aan de entiteit die wordt geherstructureerd.

4. De motivering van het besluit wordt ook in elektronische vorm verstrekt aan de entiteit die wordt geherstructureerd.

5. De raad van commissarissen van de entiteit die wordt geherstructureerd kan binnen zeven dagen na de kennisgeving van de motivering van het besluit aan deze entiteit, beroep instellen bij de bestuursrechter. Beroep bij de bestuursrechter staat tevens open voor eenieder wiens juridisch belang door een besluit is geschonden.”

Artikel 104

„1. In het in artikel 103, lid 5, bedoelde geval wordt het beroep ingesteld via het Fonds. Het Fonds zendt het beroep binnen 14 dagen na ontvangst toe aan de bevoegde bestuursrechter, tezamen met een volledig en ordelijk dossier en een verweerschrift.

2. De bestuursrechter beslist binnen 30 dagen op het beroep na ontvangst ervan, met daarbij het dossier en het verweerschrift.

3. De Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) neemt een cassatieberoep binnen twee maanden na de ontvangst ervan in behandeling.

4. De in de leden 2 en 3 vastgestelde termijnen worden niet meegerekend in de wettelijk bepaalde termijnen voor het nemen van bepaalde maatregelen, de perioden waarin de procedure wordt opgeschort en de perioden van vertraging door schuld van een partij of om redenen die niet afhangen van de rechter”.

Artikel 105, meer bepaald de leden 3 en 4:

„3. Een definitieve uitspraak van een bestuursrechter waarin wordt vastgesteld dat een besluit door het Fonds in strijd met de wet is vastgesteld, doet geen afbreuk aan de geldigheid van de op basis van dat besluit uitgevoerde rechtshandelingen en belet het Fonds niet om op basis van dat besluit maatregelen te nemen indien de opschorting van die maatregelen een bedreiging vormt voor de waarde van het bedrijf van de entiteit, de continuïteit van de nakoming van verplichtingen die de gedwongen herstructurering beoogt te beschermen, de financiële stabiliteit of de rechten van te goeder trouw zijnde derden, in het bijzonder van personen die eigendomsrechten hebben verworven of verplichtingen zijn aangegaan als gevolg van het besluit van het Fonds om instrumenten voor gedwongen herstructurering toe te passen.

4. De aansprakelijkheid voor schade wegens een besluit dat door het Fonds in strijd met de wet is vastgesteld, is beperkt tot het bedrag van de geleden schade.”

2. De Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wet inzake de procedure voor de bestuursrechter) van 30 augustus 2002 (geconsolideerde tekst, Dz. U. 2022, volgnr. 329, zoals gewijzigd; hierna: „Ppsa”):

Art. 51, art. 53, §4, art. 151, art. 244, §1.

Artikel 111, §1:

„§ 1. De rechter beslist om verschillende afzonderlijke bij hem aanhangige zaken te voegen met het oog op hun gezamenlijke behandeling of beslechting, indien zij door één enkel beroep zouden kunnen worden gedekt.”

Artikel 134, §1:

„§ 1. De rechter beslist binnen de grenzen van de betrokken zaak, zonder evenwel gebonden te zijn aan de middelen en conclusies van het beroep en de aangevoerde rechtsgrondslag, behoudens artikel 57 bis.”

Artikel 170

„Een definitieve beslissing is niet alleen bindend voor de partijen en de rechter die haar heeft gegeven, maar tevens voor andere rechterlijke en overheidsinstanties en, in de bij wet bepaalde gevallen, andere personen.”

3. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (wet inzake de organisatie van de bestuursrechters) van 25 juli 2002 (geconsolideerde tekst, Dz. U. 2022, volgnr. 2492; hierna: „Pusa”): artikel 1

4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (wet van 23 april 1964 betreffende het burgerlijk wetboek) (geconsolideerde tekst Dz. U. 2022, volgnr. 1360 e.v.; hierna: „Kc”)

Artikel 417, §1

„§1. Voor de schade die is berokkend door onrechtmatig handelen of nalaten in de uitoefening van openbaar gezag, berust de aansprakelijkheid bij de schatkist, een territoriaal lichaam of een andere rechtspersoon die krachtens de wet openbaar gezag uitoefent. [...]”

Artikel 417¹, § 2

„Indien de schade is veroorzaakt door een onherroepelijk vonnis of besluit, kan vergoeding van die schade worden gevorderd nadat in een passende procedure is vastgesteld dat dit vonnis of besluit onrechtmatig is, tenzij anders is bepaald. Hetzelfde geldt wanneer het onherroepelijke vonnis of besluit is vastgesteld op basis van een normatieve handeling die in strijd is met de grondwet, een geratificeerde internationale overeenkomst of een wet.”

5. Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym (wet inzake toezicht op de financiële markten) van 21 juli 2006 (geconsolideerde tekst Dz. U. 2022, volgnr. 660, zoals gewijzigd; hierna: „wet toezicht financiële markten”):

Artikel 1, lid 2, punt 1

Artikel 3, lid 1;

„Het Bureau van de [KNF], hierna: „Bureau van de [KNF]” genoemd, is een publiekrechtelijke rechtspersoon die tot taak heeft diensten te verlenen aan de KNF en aan de voorzitter van de KNF.”

Artikel 3, lid 4, punt 1

„De organen van het Bureau van de KNF zijn:

- 1) de [KNF], hierna „KNF” genoemd, die bevoegd is voor het toezicht op de financiële markt;

Artikel 3a

„De KNF is de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 4, lid 1, punt 40, van verordening nr. 575/2013”.

6. Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (wet van 5 augustus 2015 op het macroprudentieel toezicht op het financiële stelsel en crisisbeheersing in het financiële stelsel) van 5 augustus 2015 (geconsolideerde tekst Dz. U. 2022, volgnr. 963, zoals gewijzigd; hierna: „wet op het macroprudentieel toezicht”).

Artikel 2,

Artikel 3:

- „1. De bevoegde autoriteit voor macroprudentieel toezicht en crisisbeheersing is het Comité [voor financiële stabiliteit].
2. De aangewezen autoriteit in de zin van artikel 458, lid 1, van verordening [...] 575/2013 is het Comité en, wat betreft de toepassing van de nationale maatregelen, bedoeld in artikel 458, lid 2, onder d), leden 5 en 10, van verordening [...] nr. 575/2013, de minister van Financiën”.

Artikel 7, lid 1;

„1. De leden van het Comité zijn:

- 1) de minister van Financiën;
- 2) de president van de nationale bank van Polen;
- 3) de voorzitter van de KNF;
- 4) de voorzitter van de directie van het BFG”.

7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (bankwet) van 29 augustus 1997 (geconsolideerde tekst Dz. U. 2021, volgnr. 2439, zoals gewijzigd; hierna: „bankwet”)

Artikel 144, leden 1, 1a, 3 en 4

„1. In het geval als bedoeld in artikel 138, lid 3, kan de KNF, met inachtneming van artikel 5, lid 6, van de wet van 10 juni 2016 betreffende het depositogarantiefonds, het depositogarantiestelsel en de gedwongen herstructurering, besluiten om in verband met omstandigheden als bedoeld in artikel 142, eerste lid, een bewindvoerder bij een bank te benoemen teneinde de situatie van de bank te verbeteren of de doeltreffendheid van het geïmplementeerde herstelplan te waarborgen.

1a. In het in lid 1 bedoelde geval stelt de KNF bij besluit nauwkeurig de omvang van de taken van de bewindvoerder vast [...].

3. De bewindvoerder heeft het recht bezwaar te maken tegen resoluties en besluiten van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van de bank.

Een in een vergadering van de raad van commissarissen of de raad van bestuur afgelegde verklaring van voornemen om bezwaar te maken, schorst de uitvoering van de resolutie of het besluit. [...]

4. De bewindvoerder kan op grond van artikel 422 § 1 van het wetboek van koophandel respectievelijk artikel 42 § 3 van de wet betreffende coöperaties opkomen tegen een besluit van de algemene vergadering van aandeelhouders dat, of een resolutie van de algemene vergadering van een coöperatieve bank die het belang van de bank schendt.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 5 Bij besluit van 22 december 2021 heeft de Poolse autoriteit voor financieel toezicht (hierna: „KNF”) met ingang van 27 december 2021 een bewindvoerder aangesteld bij Getin Noble Bank S.A., met zetel te Warschau, Polen (hierna: „GNB”), om de financiële situatie van GNB te verbeteren. GNB had haar activiteiten namelijk uitgevoerd in strijd met de regelgeving, waardoor een bedreiging voor de belangen van de rekeninghouders was ontstaan. De KNF heeft de omvang van de taken van de bewindvoerder afgebakend. Tot deze taken behoorde: (i) het herstellen van de kapitaalratio’s tot niveaus die voldeden aan de wettelijke vereisten; ii) het herstellen van de duurzame winstgevendheid van GNB; iii) het verbeteren van de kwaliteit van haar activa; iv) het zorgen voor de effectiviteit van het herstelplan van GNB of het bijwerken ervan, indien goedgekeurd door de KNF; b) het maandelijks schriftelijk verslag uitbrengen aan de KNF over zijn activiteiten, met inbegrip van een beoordeling van de financiële positie van GNB, samen met een indicatie en beoordeling van potentiële risico’s en de stand van zaken met betrekking tot de opstelling van het herstelplan of het bijwerken ervan, en de uitvoering door de raad van bestuur van GNB van de daarin beschreven herstelmaatregelen; (c) het bijwonen van alle vergaderingen van de organen van GNB en van het auditcomité van GNB; d) het presenteren van informatie over de huidige situatie van GNB tijdens vergaderingen van de KNF en het verstrekken van informatie over dit onderwerp wanneer de KNF daarom verzoekt; e) het uitoefenen van alle bevoegdheden van de bewindvoerder uit hoofde van de wet, f) het naleven van de regels inzake de bescherming van informatie en wettelijk beschermde geheimen.
- 6 Bij brief van 18 augustus 2022 heeft de KNF het BFG ingevolge artikel 101, lid 1, van de wet betreffende het BFG in kennis gesteld van de dreigende insolventie van GNB en van het feit dat er geen aanwijzingen waren dat de dreiging tijdig weg kon worden genomen door de mogelijke toezichtsmaatregelen of het optreden van GNB.
- 7 Het BGF heeft als afwikkelingsautoriteit procedures gestart om besluiten te nemen over het initiëren van de gedwongen herstructurering van GNB en de afschrijving of omzetting van kapitaalinstrumenten of in aanmerking komende passiva in

GNB, de benoeming van een bewindvoerder voor GNB, en de toepassing van instrumenten voor gedwongen herstructurering ten aanzien van GNB.

- 8 Na de verkrijging van het standpunt van de KNF als bedoeld in artikel 101, lid 11, van de wet betreffende het BFG, de goedkeuring van de minister van Financiën en het advies van de Fondsraad, heeft het Fonds bij besluit van 29 september 2022 de gedwongen herstructurering ten aanzien van GNB ingeleid, de op de datum van de inleiding van de gedwongen herstructurering opgesomde kapitaalinstrumenten van GNB afgeschreven, en een herstelsinstrument in de vorm van een overbruggingsinstelling op GNB toegepast, zodat de in het besluit genoemde activa per 3 oktober 2022 zijn overgedragen aan de overbruggingsinstelling van Bank BFG S.A., met daarbij een lijst van uitzonderingen, onder meer eigendomsrechten die voortvloeien uit feitelijke, juridische of onrechtmatige handelingen in verband met krediet- en leenovereenkomsten die in Zwitserse frank (CHF) luiden of in de wisselkoers van de CHF zijn geïndexeerd, alsmede uit deze eigendomsrechten voortvloeiende vorderingen, met inbegrip van die welke het voorwerp zijn van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures, ongeacht de datum waarop zij zijn ingesteld. Verder heeft het Fonds in de te herstructureren entiteit een bewindvoerder aangesteld, met nauwkeurige vermelding van zijn bevoegdheden en verplichtingen jegens het Fonds (hierna: „BFG-besluit”).
- 9 Het BFG-besluit was gericht tot: GNB, Bank BFG S.A. met zetel te Warschau (hierna: „BFG Bank” of „overbruggingsinstelling”) en TD (hierna: „bewindvoerder”).
- 10 De raad van commissarissen van GNB is, gebruikmakend van zijn recht ter zake, tegen het besluit van het BFG opgekomen bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (bestuursrechter van het woiwodschap Warschau, de verwijzende rechter). Ook andere partijen, waaronder eigenaren van afgeschreven aandelen of de door GNB uitgegeven obligaties, schuldeisers van GNB en partijen bij in vreemde valuta luidende of aan een wisselkoers in vreemde valuta geïndexeerde leen- en kredietovereenkomsten met GNB hebben beroepen ingesteld. Op de datum van de prejudiciële verwijzing zijn bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie meer dan 7000 beroepen tegen het BFG-besluit ingekomen. De beroepen nog steeds niet allemaal geregistreerd.
- 11 In sommige ingestelde beroepen wordt verzocht om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof over de uitlegging van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59, de gevolgen van het ontbreken van scheiding [tussen functies] en de garantie van organisatorische onafhankelijkheid alsook over het vermijden van belangenconflicten tussen toezichthoudende of andere functies en de functies van de afwikkelingsautoriteit.
- 12 Op 26 januari 2023 heeft de verwijzende rechter tijdens een besloten zitting de zaken krachtens artikel 111, eerste lid, Ppsa gevoegd voor de behandeling en de uitspraak. Vervolgens heeft hij beslist het Hof prejudiciële vragen te stellen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 13 Verzoekende partijen vorderen de vaststelling dat het besluit van het BFG in strijd is met het materiële recht en met procedurevoorschriften die de uitkomst van de zaak beïnvloeden. Indien wordt vastgesteld dat het besluit is vastgesteld in strijd met de wet, kunnen zij via een civiele procedure schadevergoeding eisen.
- 14 Zij stellen onder meer deze kwesties aan de orde:
- het gebrek aan onafhankelijkheid van de handhavingsautoriteit wegens de cumulatie van rollen die met betrekking tot de GNB worden vervuld door het BFG, dat door de wetgever tegelijkertijd is belast met de rol van handhavingsautoriteit en die van bewindvoerder van de aan gedwongen herstructurering onderworpen GNB; de gebrekkige uitvoering van richtlijn 2014/59, dat wil zeggen het niet zorgen voor de daaruit voortvloeiende procedurele waarborgen; het ontbreken van een duidelijke scheiding en operationele onafhankelijkheid van de functies betreffende toezicht, depositogarantie en afwikkeling; het belangenconflict bij het BFG dat een belemmering vormt voor de functie van autoriteit voor gedwongen herstructurering;
 - de tekortkomingen van de beoordelingsverslagen die met het oog op de verplichte herstructurering zijn opgesteld en de evaluatie daarvan door het BFG, met name wat betreft de voorziening voor leningen in CHF en de analyse van het liquidatiescenario;
 - de beoordeling of aan de tweede voorwaarde voor het initiëren van gedwongen herstructurering is voldaan (artikel 101, lid 7, punt 2, van de wet betreffende het BFG), waaronder het gebrekkige standpunt van de autoriteit inzake de onmogelijkheid om de dreiging van het faillissement van GNB weg te nemen en de toename van het risicogewicht voor leningen in CHF;
 - de beoordeling of aan de derde voorwaarde voor een gedwongen herstructurering is voldaan, namelijk het algemeen belang (artikel 101, lid 7, punt 3, van de wet betreffende het BFG), onder andere: onjuiste analyse van het marktaandeel van GNB en de identificatie van de kritische functie (artikel 66, punten 1 en 3, van de wet betreffende het BFG), de onjuiste analyse van de bedreiging voor de financiële stabiliteit en het vertrouwen in de financiële sector (artikel 66, punt 1, van de wet betreffende het BFG), de uitlegging van de voorwaarde inzake de begrenzing van toezeggingen van overheidsmiddelen (artikel 66, punt 2, van de wet betreffende het BFG);
 - **de wijze** van financiering van de gedwongen herstructurering, met inbegrip van: de rechtmatigheid van de financiering waarbij fondsen uit de beschermingsregeling voor commerciële banken waren betrokken, en schending van de bepalingen betreffende de dekking van verliezen van de entiteit die wordt geherstructureerd uit de middelen die ter beschikking staan van het BFG.

15 De raad van commissarissen van GNB voert de volgende middelen aan:

1. Schending van de nationale procedureregels in samenhang met artikel 137, lid 1, van de wet betreffende het BFG, die de uitkomst van de zaak aanzienlijk zou kunnen beïnvloeden, doordat een willekeurige in plaats van een vrije beoordeling wordt gemaakt van het bewijsmateriaal, te weten het beoordelingsrapport 1 van 24 september 2022.

2. Schending van het materiële recht:

- Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59, doordat de administratieve procedure voor het initiëren van een gedwongen herstructurering is gevoerd en afgesloten in omstandigheden waarin sprake was van een onaanvaardbaar belangenconflict aan de zijde van de autoriteit wegens het feit dat het BFG tegelijkertijd als bewindvoerder van GNB en als afwikkelingsautoriteit functioneert, waardoor de autoriteit de in artikel 101, lid 7, punt 2, van de wet betreffende het BFG neergelegde premisse voor het initiëren van een gedwongen herstructurering heeft gecreëerd,

- Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59, in samenhang met artikel 5, lid 1, punten 1 en 4, alsmede artikel 11, lid 5, van de wet betreffende het BFG, door de erkenning dat een situatie waarin het BFG administratieve procedures voor het initiëren van een gedwongen herstructurering voert en afsluit onder omstandigheden waarin sprake is van een onaanvaardbaar belangenconflict aan de zijde van de autoriteit wegens het feit dat het BFG tegelijkertijd functioneert als instelling die garant staat voor bankdeposito's en als afwikkelingsautoriteit – hetgeen afzonderlijke functies zijn –, geoorloofd is in het licht van voornoemde bepaling van de richtlijn, ook al vormde een dergelijke situatie een kennelijke schending van de in richtlijn 2014/59 vervatte procedurele waarborg van onafhankelijkheid van de autoriteit,

- Artikel 101, lid 7, punt 2, van de wet betreffende het BFG door te besluiten over te gaan tot de gedwongen herstructurering van GNB, welk besluit was geboden omdat was voldaan aan de voorwaarde dat het dreigende faillissement van GNB onmogelijk kon worden afgewend. In deze situatie profiteerde de staat dus van zijn eigen onrechtmatige gedrag, dat erin bestond dat in strijd met objectieve regelgevingsbehoeften en artikel 124, lid 2, van verordening nr. 575/2013 aanvullende kapitaalvereisten aan GNB waren gesteld en bij de klanten van GNB paniek was veroorzaakt, die heeft geleid tot een aanzienlijke uitstroom van deposito's bij GNB en een verlies van vertrouwen van de markt in GNB,

- Artikel 66, leden 1 en 3, in samenhang met artikel 2, lid 17, van de wet betreffende het BFG, door een onjuiste uitlegging en toepassing daarvan, wat heeft geleid tot de vaststelling dat GNB kritieke functies vervult en de financiële stabiliteit van de staat wordt bedreigd,

- Artikel 66, lid 2, van de wet betreffende het BFG door een onjuiste toepassing ervan, aangezien uit de omstandigheden van het geval volgt dat het scenario van

gedwongen herstructurering in vergelijking met liquidatie in de vorm van faillissement niet gunstiger is uit het oogpunt van beperking van het gebruik van overheidsmiddelen,

- Artikel 66, lid 1, van de wet betreffende het BFG, in samenhang met artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95, blz. 29), rechtstreeks en in samenhang met artikel 101, lid 10, van de wet BFG van toepassing, doordat deze bepalingen niet zijn toegepast en geen analyse is gemaakt van de mogelijke invloed van de gedwongen herstructurering van de bank op de situatie van degenen die kredieten in vreemde valuta hebben genomen.

16 In verweer op de beroepen heeft het BFG:

- het in het bestreden besluit vastgestelde standpunt gehandhaafd,
- gesteld dat de curator van de bank geen toezichhoudende functies uitoefent in de zin van verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36, dat er geen belangenconflict bestaat tussen de functies van curator en garant van bankdeposito's en die van de afwikkelingsautoriteit, dat het organisatorische en structurele regelingen heeft getroffen die ertoe dienden om een garantie van operationele onafhankelijkheid in het leven te roepen en belangenconflicten tussen de uitoefening van de afwikkelingsfunctie en de uitoefening van andere functies, waaronder de uitoefening van toezichhoudende functies, te vermijden (zonder specifieke regelingen aan te wijzen),
- verzocht de beroepen ongegrond te verklaren.

Beknopte motivering van de verwijzing

- 17 De Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie is een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267, tweede alinea, VWEU.
- 18 Ten eerste koestert de verwijzende rechter twijfels over de uitlegging van artikel 85, lid 3, van richtlijn 2014/59, dat alle personen die getroffen worden door een besluit van een afwikkelingsautoriteit het recht verleent om beroep tegen dat besluit in te stellen, in het licht van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, en in het licht van de in artikel 19 VEU neergelegde verplichting van de lidstaten om te voorzien in nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.
- 19 De nationale wetgever heeft, ter uitvoering van de richtlijn met betrekking tot het recht van beroep tegen besluiten als bedoeld in artikel 85, lid 2, van richtlijn 2014/59, in artikel 103, lid 5, van de wet betreffende het BFG vastgesteld dat, naast de raad van commissarissen van de entiteit die wordt geherstructureerd (in

het hoofdgeding de raad van commissarissen van GNB), eenieder wiens juridisch belang door een besluit van het BFG is geschonden een recht van beroep heeft bij de bestuursrechter. Het besluit van het BFG is dan ook niet alleen aangevochten door de raad van commissarissen van GNB (het eerste ingestelde beroep), maar ook door meer dan 7 000 entiteiten die onder aanvoering van hun juridisch belang eveneens beroep hebben ingesteld. Deze entiteiten zijn voornamelijk eigenaren van de afgeschreven aandelen in de GNB of door de bank uitgegeven obligaties, schuldeisers van GNB of de partijen die met GNB lening- en kredietovereenkomsten hebben afgesloten die in vreemde valuta luiden of aan een wisselkoers van vreemde valuta zijn gekoppeld.

- 20 De verwijzende rechter betwijfelt of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze personen slechts doeltreffende rechtsbescherming kan worden geboden middels een beroep dat door hen wordt ingesteld tegen het besluit van het BFG, met andere woorden, of deze personen individueel tegen het besluit van het BFG moeten opkomen bij een bestuursrechter als absolute voorwaarde om bescherming van aan het Unierecht ontleende rechten te verkrijgen.
- 21 Op grond van de wet betreffende het BFG is het besluit om over te gaan tot de gedwongen herstructurering definitief en onmiddellijk uitvoerbaar (artikel 11, lid 4, punt 1, juncto lid 8, van de wet betreffende het BFG), en is artikel 61, § 2 i § 3 Ppsa, op grond waarvan de bestuursrechter de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit schorst wanneer bij die rechter beroep is ingesteld, niet op dat besluit van toepassing. Bovendien kan de bestuursrechter, wanneer hij uitspraak doet in een beroep tegen een dergelijk besluit, dit besluit niet intrekken, maar alleen verklaren dat het in strijd met de wet is vastgesteld (artikel 105, lid 2, van de wet betreffende het BFG) of, indien het besluit naar zijn oordeel niet gebrekkig is, het beroep verwerpen op grond van artikel 151 Ppsa.
- 22 Daar de uitvoerbaarheid van het besluit niet wordt geschorst wanneer rechthebbenden bij de bestuursrechter beroep instellen en het besluit niet wordt ingetrokken door een eventuele toewijzing van het beroep, hebben de betrokken personen bijgevolg het recht om een schadevordering in te stellen. Het is echter niet altijd zo dat voor het instellen van dergelijke vorderingen de voorwaarde geldt dat voorafgaand door een bestuursrechter is vastgesteld dat het besluit van het BFG in strijd met de wet is vastgesteld. Opmerkelijk in dit verband is de regeling in artikel 242 van de wet betreffende het BFG, die bepaalt dat schuldeisers (waaronder obligatiehouders) of eigenaren (artikel 2, lid 81, van de wet betreffende het BFG; artikel 2, lid 1, punt 62, van richtlijn 2014/59) een aanvullende vordering tegen het BFG kunnen instellen wanneer zij als gevolg van de gedwongen herstructurering een lagere vergoeding hebben ontvangen dan het geval zou zijn geweest na een insolventieprocedure. Zoals in de doctrine wordt benadrukt, heeft de schuldeiser, ingeval het Fonds er niet in slaagt de genoemde vorderingen te voldoen, volgens de algemene beginselen de mogelijkheid om zijn rechten via de rechter te doen gelden. Daarbij moet ervan worden uitgegaan dat het niet gaat om een bestuursrechtelijke, maar om een civiele zaak. Voor de in die bepalingen bedoelde vordering is niet vereist dat de bestuursrechter eerst vaststelt

dat het besluit van het BGF in strijd met de wet is vastgesteld, maar dat zich de situatie heeft voorgedaan als bedoeld in artikel 242, lid 1, van de wet betreffende het BGF, waaruit het recht ontstaat om een dergelijke aanvullende vordering in te stellen, namelijk dat de schuldvorderingen als gevolg van de verplichte herstel voor een lager bedrag zijn afgewikkeld dan in een insolventieprocedure het geval zou zijn geweest. Het is niet uitgesloten dat bij de beslechting van dergelijke zaken voor de gewone rechter een zekere juridische betekenis wordt toegekend aan de uitspraak van de bestuursrechter dat het besluit van het BFG in strijd met de wet is vastgesteld.

- 23 Ook kan sprake zijn van een afzonderlijke categorie aanspraken, namelijk de vorderingen als bedoeld in artikel 417 juncto artikel 417¹ § 2 Kc. In dit geval gaat het om de aansprakelijkheid van de overheid voor schade, dat wil zeggen vergoeding van de schade die is veroorzaakt door het vaststellen van een definitief besluit waarvan de onrechtmatigheid in de desbetreffende procedure is vastgesteld. Bijgevolg is de voormelde definitieve uitspraak van de bestuursrechter waarbij het beroep wordt toegewezen, dat wil zeggen de uitspraak waarbij wordt vastgesteld dat het besluit van het BFG in strijd met de wet is vastgesteld, een vereiste grondslag voor het instellen van een schadevordering (benadeling). Die uitspraak is dan weer het resultaat van een procedure die met succes is ingesteld bij de bestuursrechter. Het oordeel in die uitspraak is dan weer het resultaat van de toetsing door de bestuursrechter van de rechtmatigheid van het besluit van het BGF, ongeacht welke van de entiteiten met een recht van beroep, dat beroep bij die rechter heeft ingesteld. Om die reden kan deze schade ook worden ingeroepen in het kader van de schadevordering wanneer de eiser niet persoonlijk een vordering heeft ingesteld.
- 24 Bij de toetsing van de rechtmatigheid van het besluit past de rechter de bepalingen van de nationale procedure toe, waaronder artikel 134 Ppsa, op grond waarvan de rechter binnen de grenzen van het gegeven geval beslist zonder gebonden te zijn aan de middelen en conclusies van het beroep en de aangevoerde rechtsgrondslag. Dit „niet gebonden zijn” betekent dat de rechter de rechtmatigheid (artikel 1, § 2 Pusa) van de bestreden handeling ten volle onderzoekt.
- 25 Er zij aan herinnerd dat een definitieve uitspraak van een bestuursrechter in een zaak met een kader dat *ratione materiae* en *ratione personae* aldus is afgebakend, wordt gekenmerkt door een ruime rechtskracht, zowel wat de beslissing als wat de daaraan ten grondslag liggende motivering betreft (art. 170 en art. 171 Ppsa). Een dergelijke uitspraak is niet alleen bindend voor de partijen en de bestuursrechter die de uitspraak heeft gedaan, maar ook voor andere rechterlijke instanties (met inbegrip van gewone rechterlijke instanties), andere overheidsinstanties en andere personen (*erga omnes*-effect).
- 26 Niettemin zal, zoals eerder aangegeven, de in deze zaak te wijzen uitspraak, ongeacht of de verwijzende rechter het besluit van het BFG rechtmatig acht dan wel vaststelt dat het in strijd met de wet is vastgesteld, geen andere uitkomst van administratieve zaak tot gevolg hebben. Een definitieve uitspraak van een

bestuursrechter waarin wordt vastgesteld dat het BFG een besluit in strijd met de wet heeft vastgesteld, heeft niet tot gevolg dat dat besluit wordt ingetrokken, en de zaak zal in dit geval niet worden heroverwogen door de autoriteit en de administratieve zaak zal niet anders kunnen worden afgesloten. Een definitieve uitspraak over een dergelijk besluit doet evenmin afbreuk aan de geldigheid van rechtshandelingen die op basis van het besluit zijn verricht. Dientengevolge zal een eventuele definitieve uitspraak van een bestuursrechter waarin wordt verklaard dat een besluit van het BFG in strijd met de wet is vastgesteld, niet rechtstreeks van invloed zijn op de omvang van de rechten en verplichtingen van de adressaten van dit besluit, alsmede van andere entiteiten die uit hoofde van hun rechtsbelang door dit besluit worden geraakt, in die zin dat deze niet op een andere wijze kunnen worden vastgesteld dan in het bestreden besluit van het BFG is gebeurd.

- 27 Het gezag van gewijsde dat aan een onherroepelijke uitspraak van een bestuursrechter wordt toegekend en de mate waarin die uitspraak bindend is, brengt mee dat de daarin vervatte beslissing en de motivering ervan dus ook kunnen worden ingeroepen door degenen die geen beroep tegen het besluit van het BFG hebben ingesteld. In dit geval is het niet nodig dat zij individueel beroep instellen tegen het besluit van het BFG, aangezien de rechter de rechtmatigheid van het bestreden besluit kan toetsen doordat de raad van commissarissen van GNB daadwerkelijk beroep heeft ingesteld, en de in die zaak gewezen definitieve uitspraak ook geldt voor de rechterlijke instanties waarbij die personen hun rechten doen gelden.
- 28 De vraag rijst echter of de Poolse wetgever er terecht van is uitgegaan dat de toekenning van het recht om op te komen tegen een besluit aan eenieder wiens rechtsbelang door dat besluit is geschonden, noodzakelijk is om te voldoen aan de vereisten die uit de bovengenoemde bepalingen voortvloeien. De juridische oplossing waarvoor in de wet betreffende het BGF is gekozen maakt de kring van entiteiten die een dergelijk besluit kunnen aanvechten immers ruim, zoals wordt bevestigd door de genoemde uitspraken van de bestuursrechter. Dit heeft op zijn beurt tot gevolg – zoals in casu kan worden gezien – dat de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter voor deze personen aanzienlijk kan worden belemmerd en niet zal plaatsvinden in het kader van een efficiënte rechterlijke toetsing. Deze personen kunnen hun rechten echter effectief laten beschermen in andere gerechtelijke procedures dan een beroepsprocedure tegen het besluit van het BFG bij een bestuursrechter, en kunnen in het kader van die procedures bescherming verkrijgen voor zover dit mogelijk is in verband met de vaststelling van het besluit van het BFG.
- 29 Volgens de verwijzende rechter schept het instellen van de genoemde vorderingen die voortvloeien uit het besluit van het BFG en hun grondslag vinden in de aangehaalde bepalingen van richtlijn 2014/59 en het nationale recht, derhalve de mogelijkheid om de rechten te beschermen van de entiteiten wier juridisch belang door het besluit wordt aangetast. Bovendien wordt hun het recht op deze bescherming niet ontnomen wanneer zij niet zelf een beroep bij de bestuursrechter

hebben ingediend en de rechter het bestreden besluit van het BFG zal toetsen in de beroepsprocedure van de raad van commissarissen van GNB. Derhalve lijkt het systeem dat in het Poolse recht voor deze entiteiten is vastgesteld om hun door het besluit van het BFG geschonden rechten door de gewone rechter te laten onderzoeken, alsmede de procedureregels voor de bestuursrechter, rechtsmiddelen te bieden die geschikt en toereikend zijn om een doeltreffende bescherming van de rechten van deze entiteiten te waarborgen, en zal de behandeling en de beslechting door de verwijzende rechter van de zaak die is ingeleid door het beroep van de raad van commissarissen van GNB tegen het besluit van het BFG, zonder dat deze entiteiten aan deze gerechtelijke procedure deelnemen, hun recht op een doeltreffende rechtsbescherming in de zin van art. 85, lid 3, van richtlijn 2014/59 juncto artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet schenden.

- 30 Een ontkennend antwoord op de eerste prejudiciële vraag noopt de verzoekende rechter ertoe na te gaan of het, met het oog op de eerbiediging van het gewettigd vertrouwen in een spoedige behandeling van de zaak, mogelijk, zo niet noodzakelijk is de toepassing te weigeren van de nationale procesregels waarmee dat doel niet kan worden bereikt.
- 31 De verwijzende rechter is van oordeel dat, gelet op het aantal beroepen en de noodzaak om voor verzoekers een doeltreffende rechtsbescherming en een snelle toetsing van het besluit te waarborgen, een nationale regel van bestuursprocesrecht die vereist dat alle beroepen tegen hetzelfde besluit gezamenlijk worden behandeld (artikel 111, lid 1, Ppsa), wellicht buiten toepassing moet worden gelaten.
- 32 Volgens artikel 111 § 1 Ppsa gelast de rechter de voeging van verschillende bij hem aanhangige afzonderlijke zaken met het oog op de gezamenlijke behandeling of ook met het oog op de afdoening, indien zij in één enkel beroep hadden kunnen worden behandeld. Het gaat erom dat in identieke feitelijke en juridische situaties geen beslissingen mogen worden genomen die diametraal tegenover elkaar staan. Met een procedure die wordt gevoerd overeenkomstig deze wetsbepaling worden tegenstrijdige uitspraken voorkomen. Hoewel elk van de bestuursrechtelijke zaken die door de beroepen tegen het besluit van het BFG zijn ingeleid afzonderlijk door deze rechtbank zou kunnen worden afgedaan, zou namelijk niet kunnen worden uitgesloten dat de rechters die deze zaken behandelen in het kader van hun onafhankelijkheid ook komen tot uiteenlopende uitspraken, naargelang van de uitkomst van hun toetsing van de rechtmatigheid van een dergelijk besluit. Schending van de verplichting om zaken te voegen is een premisse voor nietigheid wanneer de rechter een afzonderlijke gerechtelijke procedure voert in een zaak met een identiek voorwerp of nadat zaak definitief is afgedaan voor de bestuursrechter.
- 33 De voeging van alle beroepen tegen het besluit van het BFG in het kader van deze procedure heeft evenwel bepaalde procedurele gevolgen die volgens de verwijzende rechter relevant zijn voor de nakoming van het vereiste van een snelle

toetsing zoals bedoeld in artikel 85, lid 3, van richtlijn 2014/59. Volgens de verwijzende rechter kan dit het namelijk moeilijk, zo niet onmogelijk maken om die toetsing binnen een redelijke termijn uit te voeren.

- 34 Bovendien zal een dergelijke procedure voor de behandeling van de zaken ook voor alle verzoekers zeer belastend zijn, alleen al vanwege het feit dat elke memorie van een van de partijen bij de gevoegde zaken in een voor alle procespartijen voldoende aantal exemplaren bij de bestuursrechter moet worden ingediend en (rechtstreeks of via de rechtbank) aan enkele duizenden andere verzoekers en partijen bij de procedure moet worden toegezonden.
- 35 Om deze redenen betwijfelt de verwijzende rechter of de eerbiediging van het voormelde vereiste van de Poolse procedure voor de bestuursrechter wel de waarborg biedt voor een effectieve rechterlijke bescherming voor alle verzoekers.
- 36 Volgens de verwijzende rechter kan het recht op effectieve rechterlijke bescherming niet worden beperkt tot het voorzien in de mogelijkheid om tegen een besluit beroep in te stellen. Hoewel dit ongetwijfeld een belangrijk element van dat recht is, gaat het er niettemin ook om dat een verzoeker daadwerkelijk toegang tot de rechter heeft door, afhankelijk van het verloop van de gerechtelijke procedure, binnen een redelijke termijn een beslissing van de rechter in zijn zaak te verkrijgen.
- 37 In casu kan de wijze waarop de aan deze personen verleende rechten worden uitgeoefend het in de praktijk echter onmogelijk of uiterst moeilijk maken om de hun door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen vanwege het procedurele vereiste voor de Poolse bestuursrechter om alle beroepen tegen het besluit van het BFG gezamenlijk te behandelen (doeltreffendheidsbeginsel) (zie arresten van het Hof van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 43; 21 november 2019, Deutsche Lufthansa AG, C-379/18, EU:C:2019:1000, punt 62, en 8 september 2011 in de gevoegde zaken Q-Beef NV/Belgische Staat en Frans Bosschaert/Belgische Staat e.a., C-89/10 en 96/10, EU:C:2011:555, punt 36).
- 38 De nationale rechter moet de procesregels die van toepassing zijn op de bij hem ingestelde beroepen zoveel mogelijk aldus uitleggen dat die regels kunnen worden toegepast op een wijze die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstelling om een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht (zie het arresten van het Hof van 21 november 2019, Deutsche Lufthansa AG/Land Berlin, C-379/18, EU:C:2019:1000, punt 63, en 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 44). Bijgevolg kan, en moet soms, de toepassing van de procesregels van het recht van de lidstaten worden gewijzigd om een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen wanneer deze niet kan worden verkregen door toepassing van deze regels. Gelet op de procesregels voor de behandeling van een beroep en de doeltreffendheid van een in een dergelijk geval gewezen einduitspraak, vermeld in het vorige deel van de motivering van de beslissing, zal

het buiten toepassing laten van artikel 111, § 1, Ppsa verzekeren dat de door het Unierecht gewaarborgde rechten daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend.

- 39 Om deze redenen is de verwijzende rechter van oordeel dat door af te zien van het procedurele vereiste dat alle tegen het besluit van het BGF ingestelde beroepen tezamen in één bestuursrechtelijke procedure worden behandeld, in wezen kan worden voldaan aan het vereiste van een snelle toetsing van de rechtmatigheid van dat besluit (artikel 85, lid 3, van richtlijn 2014/59). In een dergelijk geval zou de verwijzende rechter uitspraak doen over de eerste van de beroepen, aangezien het feit dat dit beroep met succes is ingesteld volstaat om de rechter in staat te stellen om de rechtmatigheid van het bestreden besluit van het BFG te toetsen. Het besluit zou dus kunnen worden getoetst zonder dat alle gevoegde beroepen in een langdurige procedure hoeven te worden behandeld om alle zaken op één enkel moment in staat van wijzen te brengen en ze in één uitspraak af te doen. Het enige essentiële vereiste waaraan in een dergelijk geval moet worden voldaan, is dat bij het vaststellen van latere beslissingen in alle andere gevallen rekening wordt gehouden met het resultaat van de reeds uitgevoerde toetsing van het bestreden besluit, dat wil zeggen met de uitspraak in de zaak waarin de rechter de rechtmatigheid van het besluit van het BFG heeft getoetst.
- 40 Het antwoord op de tweede prejudiciële vraag zal bepalend zijn voor de wijze waarop de verwijzende rechter de behandeling van de beroepen tegen het besluit van het BFG zal voortzetten. Tegelijkertijd kan daarmee de twijfel van de rechter worden weggenomen of, in de genoemde feitelijke en juridische omstandigheden, de beslissing van de verwijzende rechter om die zaken niet gezamenlijk te behandelen en af te doen en uitspraak te doen naar aanleiding van het onderzoek van het beroep van de raad van commissarissen van GNB, voldoet aan het vereiste van een snelle toetsing als bedoeld in artikel 85, lid 3, van richtlijn 2014/59 en geen afbreuk doet aan de effectieve rechterlijke bescherming in de zin van artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.
- 41 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 de lidstaten toestaat om, teneinde operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten te voorkomen, de taken van de afwikkelingsautoriteit niet structureel af te scheiden van andere taken van wettelijke garant van bankdeposito's of bankcurator (voorlopige bewindvoerder) die bij besluit van de KNF zijn vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36.
- 42 Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 vereist dat de lidstaten passende structurele regelingen treffen om de operationele onafhankelijkheid te waarborgen en belangenconflicten te vermijden tussen de toezichtfuncties op grond van verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36 of de andere functies van de betrokken autoriteit, en de functies van de afwikkelingsautoriteit. Volgens die bepaling moeten de afwikkelingsfuncties operationeel onafhankelijk zijn van de toezicht- of andere functies van de betrokken autoriteit. Personeelsleden die betrokken zijn bij de uitvoering van de functie van de afwikkelingsautoriteit zijn

structureel gescheiden van, en vallen onder andere rapportagelijnen dan, personeelsleden die betrokken zijn bij de uitvoering van de taken op grond van verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36/EU, of bij de uitvoering van andere functies van de betrokken autoriteit. Daartoe moeten de lidstaten of de afwikkelingsautoriteit ook interne voorschriften vaststellen en openbaar maken, met inbegrip van regels inzake het beroepsgeheim en de uitwisseling van informatie tussen de verschillende functionele gebieden.

- 43 In het Poolse rechtsstelsel is een enkele afwikkelingsautoriteit (BFG) aangewezen. Deze autoriteit is niet bevoegd voor het toezicht ingevolge verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36. Het toezicht op de financiële markt wordt uitgeoefend door de KNF, waarvan het juridisch statuut en de bevoegdheden zijn geregeld in de wet inzake het toezicht op de financiële markten (artikel 1, lid 2, punt 1, van die wet). De KNF is de bevoegde toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 (artikel 3a van de Wet inzake het toezicht op de financiële markten juncto artikel 4, eerste lid, onderdeel 40, en artikel 2, eerste lid, van verordening nr. 575/2013). Tegelijkertijd moet worden vermeld dat zowel de voorzitter van de KNF als de voorzitter van de directie van het BFG lid zijn van het Comité voor financiële stabiliteit, dat de bevoegde autoriteit is voor macroprudentieel toezicht en crisisbeheer – de autoriteit die is aangewezen in de zin van artikel 458, lid 1, van verordening nr. 575/2013 (artikel 7, lid 1, punten 3 en 4, juncto artikelen 2 en 3 van de Wet op het macroprudentieel toezicht).
- 44 Het BFG en de KNF zijn twee structureel gescheiden, onafhankelijke organen. Naar nationaal recht is er dus in beginsel geen sprake van cumulatie van de toezichts- en afwikkelingsfuncties binnen één autoriteit, zoals bedoeld in artikel 3, lid 3, tweede volzin, van richtlijn 2014/59.
- 45 Anderzijds is de afwikkelingsautoriteit (BFG) belast met de uitvoering van de taak om garant te staan voor deposito's (artikel 5, lid 1, punten 1, 2 en 6, van de wet betreffende het BFG), en kan deze autoriteit optreden als curator van een bank (artikel 5, lid 6, van de wet betreffende het BFG) die bij besluit van de toezichthoudende autoriteit (KNF) is aangesteld in het kader van vroegtijdige interventie maatregelen, dat wil zeggen als tijdelijk bewindvoerder in de zin van artikel 29 van richtlijn 2014/59. De omvang van de taken van het BFG, als curator van de bank, wordt door de toezichthoudende autoriteit bepaald in het besluit tot aanwijzing, in het onderhavige geval het besluit van de KNF van 22 december 2021. Krachtens dit besluit was het BFG – in het kader van zijn functie als curator van GNB – belast met verslaglegging, toezicht op de activiteiten van GNB en de uitoefening van alle uit de wet voortvloeiende bevoegdheden als curator, waaronder het zich verzetten tegen resoluties en besluiten van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van de bank en het aanvechten van een besluit van de algemene vergadering van aandeelhouders (artikel 144, leden 3 en 4, van de bankwet). In het kader van zijn toezichthoudende bevoegdheden kan de KNF dus voortdurend toezicht houden op de afwikkelingmaatregelen die bij een bank worden genomen om haar financiële situatie te verbeteren en voert de KNF deze

bevoegdheden tot op zekere hoogte uit via de toezicht- en ondersteunende maatregelen van de benoemde curator (BFG).

- 46 In het hoofdgeding is twijfel gerezen over de vraag of het aangevoerde artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 toestaat dat de daaruit voortvloeiende verplichtingen met betrekking tot de functies van het BFG als afwikkelingsautoriteit, wettelijke garant van bankdeposito's en curator van de bank (in een vroegtijdige interventie tijdelijk bewindvoerder), niet worden nagekomen. De twijfel komt er in wezen op neer of de functie van wettelijke garant van bankdeposito's en die van curator van een bank „andere functies” of „toezichtfuncties” zijn als bedoeld in artikel 3, lid 3, van de richtlijn, die niet mogen worden gecombineerd met de functies van de afwikkelingsautoriteit. Aan de hand van het antwoord op deze vraag kan dan worden bepaald of de lidstaat verplicht was de door de bepaling van de richtlijn vereiste passende structurele regelingen te treffen wanneer deze functies in het Fonds worden gecombineerd, dan wel of dit vereiste van structurele scheiding niet vereist is wanneer al deze functies of sommige ervan in dit orgaan worden gecombineerd.
- 47 In beroepen tegen het besluit van het BGF bij de nationale rechter is aangevoerd dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 eraan in de weg staat dat de functies van de afwikkelingsautoriteit worden uitgeoefend door een autoriteit die ten tijde van de procedure voor het initiëren van de gedwongen herstructurering en het besluit tot inleiding daarvan, tegelijkertijd de curator van de geherstructureerde entiteit (GNB) en de wettelijke garant voor bankdeposito's was, terwijl er geen structurele regelingen waren getroffen om de operationele onafhankelijkheid van deze functies te garanderen en belangenconflicten te vermijden.
- 48 Hoewel, volgens de verwijzende rechter, de functie van de curator (voorlopig bewindvoerder) niet strikt als een toezichtfunctie kan worden gekwalificeerd, aangezien die functie door de bevoegde autoriteit (KNF) wordt uitgeoefend, wordt de curator naar Pools recht niettemin benoemd bij een besluit van diezelfde toezichthoudende autoriteit en voert hij in die functie taken uit die hem door die autoriteit zijn toevertrouwd. Om deze redenen kan a priori niet worden uitgesloten dat de uitoefening van deze functie door het BFG geen passende regelingen vereiste om de operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten te vermijden.
- 49 Er zij op gewezen dat de benoeming van de curator van GNB in de eerste plaats ten doel had de financiële situatie van deze bank te verbeteren. De aan het BFG toevertrouwde taken van curator waren het herstel van de kapitaalratio's tot een niveau dat voldeed aan de reglementaire vereisten, het herstel van de duurzame levensvatbaarheid van de bank, het verbeteren van de kwaliteit van de activa en het waarborgen van de doeltreffendheid van het uitgevoerde of bijgewerkte herstelplan van de bank. Tegelijkertijd is het BFG, als afwikkelingsautoriteit, verplicht de situatie van de bank objectief te beoordelen en op basis daarvan te bepalen of is voldaan aan de voorwaarden om over te gaan tot een gedwongen herstructurering van GNB, zoals bepaald in artikel 101, lid 7, van de wet

betreffende het BGF. Bijgevolg blijft het in het stadium van de planning van de gedwongen herstructurering en de besluit of hiertoe wordt overgegaan, aan het oordeel van het Fonds om onder meer te beoordelen of er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat toezichtmaatregelen, met inbegrip van vroegtijdige interventie maatregelen, de dreiging van een faillissement van de nationale entiteit zullen wegnemen. In het kader van deze beoordeling zal het BFG er derhalve niet aan ontkomen dat het de handelingen van de curator (zijn eigen handelen of nalaten) op dit effect moet toetsen. Anderzijds zal de voornoemde beoordeling van de voorwaarden om over te gaan tot een verplichte interventie, naar mag worden aangenomen, moeten worden uitgevoerd in omstandigheden waarin sprake is van operationele onafhankelijkheid en waarin belangenconflicten worden vermeden, teneinde uit te sluiten dat tot een gedwongen herstructurering wordt overgegaan in een situatie waarin de entiteit die in zekere mate belast is met de uitvoering van de toezichtmaatregelen zelf de doeltreffendheid van de toezichtmaatregelen, met inbegrip van de toegepaste vroegtijdige interventie maatregel (in de vorm van een bij de bank benoemde bewindvoerder) beoordeelt.

- 50 De functie van het BFG als garant van bankdeposito's is daarentegen geen toezichtfunctie. De vraag rijst echter of die functie kan worden beschouwd als een „andere functie” in de zin van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59. De functie van garant voor bankdeposito's omvat het aantrekken en het uitbetalen van middelen ter dekking van garanties. De prioriteit is in dit geval het verzekeren van de goede werking van het garantiestelsel, hetgeen inhoudt dat er voldoende financiële middelen moeten zijn om de bedragen van de verplichtingen uit de middelen van het Fonds te dekken.
- 51 Het Fonds, als afwikkelingsautoriteit, onderzoekt in het kader van zijn analyse van de doelstellingen van gedwongen herstructurering, de gevolgen voor het behoud van de financiële stabiliteit wanneer een bank aan een insolventieprocedure en een gedwongen herstructurering wordt onderworpen, alsook de invloed van de afwikkeling van een bank volgens een standaard insolventieprocedure en de gedwongen herstructurering ervan. In het kader van dit onderzoek beoordeelt het in welke mate de in de bankgarantie gecumuleerde middelen van het BFG worden ingezet in het geval van een faillissementsscenario. In dit verband zij eraan herinnerd dat het BFG tegelijkertijd de beheerder van het garantiefonds van de banken is en bepaalt volgens welke regels de middelen daarin worden bijeengebracht, zodat niet kan worden uitgesloten dat de wens van het Fonds om deze middelen te behouden tot op zekere hoogte bepalend is voor de bovenstaande beoordeling. Zo lijkt de combinatie van de afwikkelingsfunctie en de functie van depositogarantie – zonder een structurele scheiding en organisatorische onafhankelijkheid tussen deze functies – een risico te vormen dat het BFG ten aanzien een bank die failliet dreigt te gaan optreedt vanuit de gedachte dat de ter beschikking staande middelen (het garantiefonds van de banken), die bijvoorbeeld in geval van faillissement van een bank zouden moeten worden gebruikt om gegarandeerde middelen te betalen, zo min mogelijk moeten worden ingezet.

- 52 De verwijzende rechter is van oordeel dat een antwoord op de derde vraag noodzakelijk is voor de beslechting van de bij hem aanhangige geding. Indien een structurele scheiding van de aangegeven functies noodzakelijk is, zal de nationale rechter immers nagaan of de verplichtingen van de lidstaat overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de richtlijn ten aanzien van die functies zijn nagekomen. Indien verplichting om te zorgen voor de garanties ingevolge artikel 3, lid 3, van de richtlijn daarentegen niet geldt voor de bovengenoemde functies, zal dat onderwerp niet in het hoofdgeding worden getoetst. In een dergelijk geval zal de nationale rechter de middelen die zijn gebaseerd op een andere juridische beoordeling ongegrond verklaren.
- 53 De twijfels over de uitlegging van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 hebben ook betrekking op de aard van het vereiste dat de lidstaat de in die bepaling bedoelde structurele garanties vaststelt. Het effect dat met de toepassing van deze wetsbepaling moet worden verwezenlijkt, namelijk het bereiken van een toestand waarin sprake is van operationele onafhankelijkheid en belangenconflicten tussen de functies van de afwikkelingsautoriteit en andere functies worden vermeden, staat buiten kijf. Tegen de achtergrond van de feiten van de zaak is de vraag gerezen of, gelet op het niet of onvoldoende garanderen van de structurele scheiding tussen de door het BFG uitgeoefende functies, ook wat betreft de structurele scheiding tussen rapportagelijnen en het vereiste om de desbetreffende interne regels vast te stellen en bekend te maken, kan worden geoordeeld dat – in de specifieke omstandigheden van de zaak – de operationele onafhankelijkheid bewaard is gebleven en er geen belangenconflict is ontstaan.
- 54 In artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 heeft de Uniewetgever de doelstelling van de regelgeving geformuleerd, te weten het garanderen van operationele onafhankelijkheid en het voorkomen van belangenconflicten tussen de toezichtfuncties op grond van verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36 of andere functies van de betrokken autoriteit, en de functies van afwikkelingsautoriteiten. Die doelstelling moet meer bepaald worden verwezenlijkt middels het zorgen voor operationele onafhankelijkheid, het structureel scheiden van de rapportagelijnen van het personeel dat betrokken is bij de uitoefening van de taken van de afwikkelingsautoriteit van die van het personeel dat betrokken is bij de uitoefening van toezichthoudende of andere functies, en door het vaststellen van alle nodige relevante interne regels, waaronder regels inzake het beroepsgeheim en informatie-uitwisseling tussen de verschillende functionele gebieden, en het bekendmaken daarvan.
- 55 De verwijzende rechter merkt op dat reeds in het stadium van de voorbereidende werkzaamheden inzake de wet betreffende het BGF is gewezen op de gebreken ervan die wezen op een in dat opzicht gebrekkige uitvoering van de richtlijn. Dit hield verband met het feit dat de ontwerpbeoordelingen inzake de organisatie en de werking van het BFG op geen enkele wijze zorgden voor de operationele of structurele onderlinge onafhankelijkheid van de verschillende functies van het Fonds, met inbegrip van de functies van de gedwongen afwikkelingsautoriteit, de depositogarantie en andere functies die verband hielden met de waarborg van de

stabiliteit van het nationale financiële stelsel. Daarom werd aangevoerd dat het feit dat de onafhankelijkheid van de verschillende functies van het BFG niet werd gewaarborgd, in strijd is met artikel 3, lid 3, van de richtlijn. De tekortkomingen op dit punt zijn niet weggenomen.

- 56 De wet betreffende het BGF regelt de structuur en de taken van het BFG. Volgens artikel 6, lid 1, van die wet zijn de organen van het Fonds de Fondsradaad en de Fondsdirectie.
- 57 De taken van de Fondsradaad omvatten het uitoefenen van toezicht op de activiteiten van de Fondsdirectie; het aannemen van het bedrijfsplan en het financieel plan van het Fonds; het goedkeuren van het door de Fondsdirectie opgestelde financieel jaarverslag en het jaarverslag over de activiteiten van het Fonds, en het presenteren daarvan aan de ministerraad; goedkeuring van door de Fondsdirectie opgestelde kwartaalverslagen over de activiteiten van het Fonds en het presenteren daarvan aan de voor financiële instellingen verantwoordelijke minister; het op verzoek van Fondsdirectie besluiten over de overdracht van middelen binnen het eigen vermogen van het Fonds; het op verzoek van de Fondsdirectie besluiten over de toewijzing, met het oog op de financiering van verplichte herstructurering, van een bedrag van meer dan 50 % van het streefbedrag van de middelen voor het garantiestelsel voor bankdeposito's of van het streefbedrag van de middelen van het garantiestelsel van kasdeposito's; het op verzoek van de Fondsdirectie verlagen van het streefbedrag van de middelen van het garantiestelsel in bankdeposito's; het op verzoek van de Fondsdirectie vaststellen van de hoogte van de verplichte bijdragen aan het bankgarantiefonds en het verplichte fonds voor herstel van banken, van de hoogte van de buitengewone bijdragen aan het bankgarantiefonds en de termijnen voor de betaling daarvan, alsmede van gedetailleerde interne regels voor de uitvoering van verplichte herstructureringen door het Fonds; en het op verzoek van de Fondsdirectie aannemen van een reglement betreffende de organisatie van de werkzaamheden en de beginselen en procedures van de Fondsdirectie [artikel 8, lid 1, punten 1-4, 7-9, onder a), b) en e), en 13 van de wet betreffende het BFG].
- 58 De Fondsdirectie beheert de activiteiten van het fonds en vertegenwoordigt het extern. De taken van de Fondsdirectie omvatten onder meer: het opstellen van een ontwerp-bedrijfsplan en het financieringsplan van het Fonds; het beheer van de middelen van het Fonds, onder voorbehoud van de bevoegdheden van de Fondsradaad, het presenteren van kwartaal- en jaarverslagen aan de Fondsradaad, het doen van voorstellen aan de Fondsradaad over de in artikel 8, lid 1, punten 5 tot en met 10 en 13, bedoelde aangelegenheden en het uitvoeren van andere taken van het Fonds die niet aan de Fondsradaad zijn voorbehouden, waaronder taken die voortvloeien uit de aanwijzing van het BFG als curator als bedoeld in artikel 144, eerste lid, van de bankwet (artikel 11, eerste en tweede lid, van de wet betreffende het BFG en artikel 5, zesde lid, van die wet juncto § 5, punt 12, van het Reglement van orde van het BFG). De Fondsdirectie stelt in overleg met de Fondsradaad ook het huishoudelijk reglement van het dagelijks bestuur van het Fonds vast (artikel 13 van de wet betreffende het BFG). De Fondsdirectie neemt, voor

aangelegenheden die onder haar bevoegdheid vallen, besluiten met meerderheid van stemmen in aanwezigheid van ten minste de helft van de personen waaruit zij is samengesteld. Bij een gelijk aantal stemmen is de stem van de voorzitter van de Fondsdirectie doorslaggevend (artikel 11, lid 3, van de wet betreffende het BFG). De wijze waarop de Fondsdirectie besluiten vaststelt varieert niet naargelang het voorwerp van een dergelijk besluit en hangt niet af van de functie die het BFG in dat kader vervult. Besluiten betreffende het overgaan tot gedwongen herstructurering, de afschrijving of omzetting van kapitaalinstrumenten of in aanmerking komende passiva, de toepassing van instrumenten voor gedwongen herstructurering, de benoeming en het ontslag van een bewindvoerder of plaatsvervangend bewindvoerder worden door de Fondsdirectie vastgesteld in de vorm van een resolutie (artikel 11, lid 4, punten 1-2,4 en 5, van de wet betreffende het BFG). Deze besluiten worden namens de Fondsdirectie ondertekend door de voorzitter van de Fondsdirectie of zijn plaatsvervanger (art. 11, lid 9, van de wet betreffende het BFG).

- 59 De wet betreffende het BFG voorziet dus niet in systemische regelingen om een structurele scheiding tussen de functie van afwikkelingsautoriteit en de andere functies van het BFG te garanderen. De bevoegdheid van de voor de financiële instellingen verantwoordelijke minister, neergelegd in artikel 3, lid 4, van de wet betreffende het BFG, om een statuut van het Fonds vast te stellen waarin zijn taken, organisatie en regels voor het creëren en het gebruik van eigen vermogen in detail worden omschreven, vereist niet dat dergelijke oplossingen worden opgenomen in een uitvoeringshandeling.
- 60 De op basis hiervan vastgestelde regeling van de minister van Ontwikkeling en Financiën van 25 januari 2017 betreffende de vaststelling van de statuten van het BFG (Dz. U. volgnr. 203, zoals gewijzigd), alsmede de in het hoofdgeding aan de nationale rechter overgelegde handelingen van interne aard, wijzen erop dat de taken met betrekking tot gedwongen afwikkeling, de functie als curator van de bank en die als garant door deposito's zijn toegewezen aan afzonderlijke organisatorische eenheden binnen de structuur van het BFG (afzonderlijke afdelingen van het Bureau van het BFG), waarvan de werkzaamheden onder toezicht staan van de genoemde leden van de directie. Deze regeling schakelt de raakpunten tussen de drie functies evenwel niet uit, bijvoorbeeld op het niveau van de samenwerking van de betrokken organisatorische eenheden en hun medewerkers, zoals bij de juridische dienst van het Bureau van het BFG, en de directie van het BFG, hetgeen tot uitdrukking komt in het feit dat de besluiten binnen het kader van alle bovengenoemde functies worden vastgesteld door dezelfde personen die leidinggevende of adviserende functies in het BFG vervullen. Uit de overgelegde rechtshandelingen blijkt evenmin dat het personeel dat bij de uitoefening van die functies is betrokken, onder afzonderlijke rapportagelijnen valt en structureel is gescheiden van de rapportagelijnen die specifiek zijn voor de andere functies, en dat de uitwisseling van informatie tussen de verschillende werkterreinen van de autoriteit op enigerlei wijze is geregeld. Bovendien blijkt uit de informatie waarover de verwijzende rechter beschikt niet

dat het bedoelde huishoudelijk reglement – afgezien van de statuten van het BFG – is bekendgemaakt.

- 61 Hoofdstuk VI van de wet betreffende het BFG („Informatieverplichtingen, uitwisseling en bescherming van informatie”), bevat voorschriften inzake externe betrekkingen betreffende de uitwisseling van informatie tussen het BFG en andere entiteiten, waaronder het verstrekken van informatie door het BFG aan bepaalde entiteiten en het verkrijgen van informatie van deze entiteiten, onder meer van de KNF. De bepalingen van dit hoofdstuk regelen niet de interne informatiestroom binnen de structuur van het BFG en stellen evenmin de nadere regels vast voor de uitwisseling van informatie tussen de verschillende werkterreinen van het BFG.
- 62 In verweer op de aangevoerde middelen betreffende het gebrek aan structurele onafhankelijkheid heeft het BFG erop gewezen dat, in het geval dat in het hoofdgeding aan de orde is, de structurele scheiding en de operationele onafhankelijkheid in de zin van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2014/59 behouden zijn gebleven. Het BFG heeft deze bewering echter niet met inhoudelijke argumenten of documenten gestaafd.
- 63 De vaststellingen van de verwijzende rechter inzake het ontbreken van een volledige nationale regeling en de praktijk van de nationale afwikkelingsautoriteit rechtvaardigen de vierde prejudiciële vraag. Het verkregen antwoord zal deze rechter in staat stellen te beoordelen of het vereiste effect is verkregen, ondanks het feit dat de lidstaat geen passende structurele regelingen voor operationele onafhankelijkheid en het vermijden van conflicten heeft getroffen.