Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

1. juni 2022 * [i]

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afviklingsprocedure, der finder anvendelse i tilfælde af, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – delegation af beføjelser – ret til at blive hørt – ejendomsret – begrundelsespligt – artikel 14, 18 og 20 i forordning (EF) nr. 806/2014«

I sag T-628/17,

Aeris Invest Sàrl, med hjemsted i Luxembourg (Luxembourg), ved advokaterne M. Roca Junyent, R. Vallina Hoset, G. Serrano Fenollosa, E. Galán Burgos og M. Varela Suárez,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn og A. Steiblytė, som befuldmægtigede,

og

Den Fælles Afviklingsinstans (**Afviklingsinstansen**) ved J. King og M. Fernández Rupérez, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne B. Meyring, S. Schelo, F. Fernández de Trocóniz Robles, T. Klupsch og S. Ianc,

sagsøgte,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved L. Aguilera Ruiz og J. Rodríguez de la Rúa Puig, som befuldmægtigede,

af

Europa-Parlamentet ved P. López-Carceller, M. Martínez Iglesias, L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti og M. Sammut, som befuldmægtigede,

af

* Processprog: spansk.

Rådet for Den Europæiske Union ved A. de Gregorio Merino, J. Bauerschmidt, H. Marcos Fraile og A. Westerhof Löfflerová, som befuldmægtigede,

og af

Banco Santander, SA, med hjemsted i Santander (Spanien), ved advokaterne J. Rodríguez Cárcamo, A. Rodríguez Conde, D. Sarmiento Ramírez-Escudero og J. Remón Peñalver,

intervenienter,

angående et søgsmål støttet på artikel 263 TEUF med påstand om annullation dels af afgørelse SRB/EES/2017/08 af 7. juni 2017 truffet på Afviklingsinstansens eksekutivmøde om vedtagelsen af en afviklingsordning for Banco Popular Español, SA, dels af Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1246 af 7. juni 2017 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular Español S.A. (EUT 2017, L 178, s. 15),

har

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling),

sammensat af præsidenten, M. van der Woude, og dommerne M. Jaeger, V. Kreuschitz, G. De Baere (refererende dommer) og G. Steinfatt,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. juni 2021,

afsagt følgende

Dom

I. Retsforskrifter

1 Efter finanskrisen i 2008 blev det besluttet at oprette en bankunion i Den Europæiske Union, som bygger på et omfattende og detaljeret fælles regelsæt for finansielle tjenesteydelser for det indre marked som helhed, og som omfatter en fælles tilsynsmekanisme og nye rammer for indskudsgaranti og afvikling af nødlidende banker.

2 Det første skridt i retning af oprettelsen af bankunionen bestod i oprettelsen af en fælles tilsynsmekanisme (FTM) ved Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63). Ifølge 12. betragtning til denne forordning bør en fælles tilsynsmekanisme sikre, at Unionens politik vedrørende tilsyn med kreditinstitutter gennemføres på en konsekvent og effektiv måde, at det fælles regelsæt for finansielle tjenesteydelser anvendes på samme måde på kreditinstitutterne i alle berørte medlemsstater, og at de pågældende kreditinstitutter underkastes tilsyn af højeste kvalitet, uafhængigt af andre ikketilsynsmæssige betragtninger. Med henblik herpå tildeler forordning nr. 1024/2013 Den Europæiske Centralbank (ECB) særlige opgaver i forbindelse med politikker

vedrørende tilsyn med kreditinstitutter med henblik på at bidrage til kreditinstitutternes sikkerhed og soliditet og det finansielle systems stabilitet inden for Den Europæiske Union og de enkelte medlemsstater.

3 Efterfølgende blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190) vedtaget. I første betragtning til direktivet er anført følgende:

»Den finansielle krise har vist, at der i høj grad mangler gode værktøjer på EU-plan til effektiv håndtering af usunde eller nødlidende kreditinstitutter og investeringsselskaber. Der er navnlig behov for sådanne værktøjer for at forebygge insolvens eller, når der opstår insolvens, at minimere de negative konsekvenser ved at bevare det berørte instituts systemisk vigtige funktioner. Under krisen var disse udfordringer en af de væsentlige faktorer, der tvang medlemsstaterne til at redde institutter med skatteydernes penge. Målet med et troværdigt regelsæt for genopretning og afvikling er så vidt muligt at fjerne behovet for sådanne tiltag.«

4 Formålet med direktiv 2014/59 er at indføre et fælles minimum af harmonisering af de nationale regler, der regulerer afvikling af banker i Unionen, og at fastsætte et samarbejde mellem afviklingsmyndigheder i forbindelse med nødlidende grænseoverskridende banker. I denne henseende fastsætter direktiv 2014/59, bl.a. i direktivets artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne hver især udpeger en eller undtagelsesvis flere afviklingsmyndigheder, der tillægges beføjelser til at anvende afviklingsværktøjer og udøve afviklingsbeføjelser.

5 Henset dels til, at direktiv 2014/59 ikke førte til en centralisering af beslutningsprocessen hvad angår afvikling, at det i det væsentlige stillede fælles afviklingsværktøjer og afviklingsbeføjelser til rådighed for de enkelte medlemsstaters nationale myndigheder, og at det overlod disse en skønsmargen med hensyn til anvendelsen af disse værktøjer og brugen af nationale finansieringsordninger for afvikling, dels til, at dette direktiv ikke fuldstændigt forhindrede, at medlemsstaterne træffer selvstændige og potentielt inkonsekvente afgørelser vedrørende afvikling af grænseoverskridende koncerner, blev det imidlertid besluttet at indføre en fælles afviklingsmekanisme (SRM).

6 Det andet skridt i retning af oprettelsen af bankunionen bestod således i vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1).

7 I 12. betragtning til forordning nr. 806/2014 anføres:

»For at fuldføre det indre marked for finansielle tjenester er det af afgørende betydning, at man sikrer effektive, ensartede afviklingsafgørelser vedrørende nødlidende banker i Unionen. Inden for det indre marked kan nødlidende banker i en medlemsstat påvirke stabiliteten af de finansielle markeder i Unionen som helhed. Det er ikke kun de medlemsstater, hvor bankerne opererer, men også samtlige medlemsstater under ét, der har en interesse i at sikre effektive og ensartede afviklingsregler og lige vilkår for finansiering af afvikling i alle medlemsstater med henblik på at sikre lige konkurrencevilkår og forbedre det indre markeds funktion.

Banksystemerne på det indre marked er i høj grad indbyrdes forbundne, bankkoncerner er internationale, og bankerne har en stor andel af udenlandske aktiver. Uden en fælles afviklingsmekanisme ville bankkriser i medlemsstater, der deltager i SSM, have mere negative systemiske virkninger også i ikkedeltagende medlemsstater. Indførelsen af SRM vil sikre en neutral tilgang til behandlingen af nødlidende banker og derfor øge stabiliteten af bankerne i de deltagende medlemsstater og forebygge, at kriser har afsmittende virkninger i ikkedeltagende medlemsstater, hvilket således vil være til gavn for det indre markeds funktion som helhed. Samarbejdsmekanismerne for institutter, der er etableret i både deltagende og ikkedeltagende medlemsstater, bør være klare, og ingen medlemsstat eller gruppe af medlemsstater bør udsættes for forskelsbehandling, hverken direkte eller indirekte, som afviklingssted for finansielle tjenesteydelser.«

8 Forordning nr. 806/2014 har, ifølge dennes artikel 1, stk. 1, til formål at indføre ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af de i artikel 2 definerede enheder, som er etableret i de deltagende medlemsstater, dvs. banker, for hvilke det gælder, at hjemlandets tilsynsførende er ECB eller den kompetente nationale myndighed i medlemsstater, der har euroen som valuta, eller i medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, og som har etableret et tæt samarbejde i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1024/2013 (jf. 15. betragtning til forordning nr. 806/2014).

9 I artikel 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 bestemmes, at disse fælles regler og denne fælles procedure anvendes af Den Fælles Afviklingsinstans, der er oprettet i overensstemmelse med samme forordnings artikel 42 (»Afviklingsinstansen«), i samarbejde med Rådet for den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og de nationale afviklingsmyndigheder inden for rammerne af en SRM, der oprettes ved samme forordning. Det bestemmes ligeledes, at den fælles afviklingsmekanisme bistås af en fælles afviklingsfond (»Afviklingsfonden«).

10 I medfør af artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 træffer afviklingsinstansen afgørelse om en afviklingsforanstaltning over for et finansieringsinstitut etableret i en deltagende medlemsstat, hvis tre betingelser som fastsat i samme forordnings artikel 18, stk. 1, er opfyldt.

11 Ifølge den første betingelse kræves, at enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Vurderingen af denne betingelse foretages af ECB, efter høring af afviklingsinstansen, eller af afviklingsinstansen, og den anses for opfyldt, hvis enheden befinder sig i en eller flere af de situationer, der er opregnet i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 806/2014.

12 Den anden betingelse forudsætter, at der ikke er nogen rimelig udsigt til, at andre foranstaltninger af privat eller tilsynsmæssig karakter inden for en rimelig frist vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende.

13 Den tredje betingelse indebærer, at en afviklingsforanstaltning er begrundet i almene hensyn, dvs. at den er nødvendig for at opfylde et eller flere af afviklingsmålene, idet en håndtering af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang.

14 I artikel 14 i forordning nr. 806/2014 defineres afviklingsmål som værende de følgende: at sikre videreførelsen af kritiske funktioner, at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge afsmittende virkninger, at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige, at beskytte indskydere og investorer og at beskytte kundernes midler og aktiver.

15 Artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at før afviklingsinstansen træffer afgørelse om afviklingsforanstaltninger eller udøvelse af beføjelsen til at nedskrive eller konvertere kapitalinstrumenter, påser den, at der foretages en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af aktiverne og passiverne i den pågældende enhed af en person, som er uafhængig af alle offentlige myndigheder, herunder Afviklingsinstansen og den nationale afviklingsmyndighed, og af den pågældende enhed.

16 Ifølge artikel 20, stk. 15, i forordning nr. 806/2014 er værdiansættelsen en integrerende del af afgørelsen om anvendelse af et afviklingsværktøj eller om udøvelse af en afviklingsbeføjelse eller afgørelsen om udøvelse af gældsnedskrivnings- og konverteringsbeføjelser i forbindelse med kapitalinstrumenter.

17 Når de betingelser, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 er opfyldt, vedtager Afviklingsinstansen en afviklingsordning.

18 Når Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen handler som led i afviklingsproceduren, skal de sikre, at afviklingsforanstaltningen træffes i overensstemmelse med visse principper, der er opregnet i artikel 15 i forordning nr. 806/2014, herunder princippet om, at aktionærerne i det institut, der er under afvikling, først bærer tabene samt princippet om, at ingen kreditor påføres større tab, end vedkommende ville være blevet påført, hvis den enhed, der er omfattet af afviklingsforanstaltningen, var blevet håndteret som led i almindelig insolvensbehandling.

19 I afviklingsordningen fastslår Afviklingsinstansen, hvilke afviklingsværktøjer, der skal anvendes. Artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 opregner de forskellige mulige afviklingsværktøjer, dvs. virksomhedssalgsværktøjet, broinstitutværktøjet, værktøjet til adskillelse af aktiver og bail-in-værktøjet.

20 I afviklingsordningen kan Afviklingsinstansen ligeledes udøve beføjelsen til at nedskrive eller konvertere den pågældende enheds kapitalinstrumenter på de betingelser, der er fastsat i artikel 21 i forordning nr. 806/2014. Ifølge artikel 19 i forordning nr. 806/2014 kan en afviklingsforanstaltning ligeledes involvere statsstøtte eller støtte fra den fælles afviklingsfond.

21 Ifølge artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 fremsender Afviklingsinstansen, umiddelbart efter vedtagelsen af afviklingsordningen, denne til Kommissionen. Kommissionen skal inden for 24 timer efter, at Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, enten godkende eller gøre indsigelse mod ordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter, bortset fra dem, der er er fastsat i tredje afsnit, dvs. overholdelsen af kriteriet om almene hensyn eller en væsentlig ændring af beløbet fra afviklingsfonden. Hvad angår disse sidstnævnte skønsmæssige aspekter kan Kommissionen inden for de første 12 timer efter, at Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, foreslå Rådet at gøre indsigelse mod afviklingsordningen med den begrundelse, at den af Afviklingsinstansen vedtagne ordning ikke opfylder kriteriet om almene hensyn eller at godkende eller gøre indsigelse mod en væsentlig ændring af størrelsen af det beløb fra Afviklingsfonden, som indgår i Afviklingsinstansens afviklingsordning. Afviklingsordningen træder kun i kraft, hvis hverken Rådet eller Kommissionen gør indsigelse inden 24 timer efter Afviklingsinstansens fremsendelse af ordningen.

22 I artikel 18, stk. 9, i forordning nr. 806/2014 anføres, at Afviklingsinstansen påser, at de relevante nationale afviklingsmyndigheder træffer de nødvendige afviklingsforanstaltninger til at gennemføre afviklingsordningen. Afviklingsordningen sendes til disse sidstnævnte og skal

indeholde en instruks til disse myndigheder om at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gennemføre Afviklingsinstansens afgørelse i overensstemmelse med samme forordnings artikel 29 ved at udøve afviklingsbeføjelser.

23 Efter vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning i medfør af artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014 påser Afviklingsinstansen, at en uafhængig person foretager en værdiansættelse med henblik på at vurdere, om aktionærer og kreditorer ville have modtaget en bedre behandling, hvis instituttet under afvikling havde været underlagt almindelig insolvensbehandling. Denne værdiansættelse kan i medfør af artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014 medføre, at aktionærer eller kreditorer kompenseres, hvis de har pådraget sig større tab i forbindelse med afviklingen, end hvad der ville have været tilfældet ved en håndtering som led i almindelig insolvensbehandling.

II. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

24 Sagsøgeren, Aeris Invest Sàrl, er en juridisk person efter luxembourgsk ret, der var aktionær i Banco Popular Español, SA (herefter »Banco Popular«) inden vedtagelsen af en afviklingsordning for sidstnævnte.

A. Banco Populars situation før vedtagelsen af afviklingsordningen

25 Koncernen Banco Popular, som Banco Popular var moderselskab for, var på tidspunktet for afviklingen den sjettestørste spanske bankkoncern.

26 I 2016 foretog Banco Popular en kapitalforhøjelsen på 2,5 mia. EUR.

27 Den 5. december 2016 vedtog afviklingsinstansens eksekutivmøde en afviklingsplan for koncernen Banco Popular (herefter »afviklingsplanen af 2016«). Det foretrukne afviklingsværktøj i afviklingsplanen af 2016 var det bail-in-værktøj, der er fastsat i artikel 27 i forordning nr. 806/2014.

28 Den 3. februar 2017 offentliggjorde Banco Popular sin årsrapport for 2016, hvori banken meddelte, at der var behov for ekstraordinære hensættelser på et beløb på 5,7 mia. EUR, hvilket førte til et konsolideret tab på 3,485 mia. EUR, og til udnævnelsen af en ny formand.

29 Den 10. februar 2017 nedjusterede DBRS Ratings Limited (DBRS) (nu DBRS Morningstar) Banco Populars kreditvurdering, med negative udsigter, henset til Banco Populars svækkede kapital som følge af et større nettotab end det, der var forudset i bankens årsberetning, nævnt i præmis 28 ovenfor, samt til Banco Populars bestræbelser på at nedbringe sin fortsat store beholdning af ikke-rentable aktiver.

30 Den 3. april 2017 meddelte Banco Popular resultatet af interne revisioner, hvoraf fremgik, at det kunne være nødvendigt at foretage korrektioner af årsrapporten for 2016. Disse justeringer blev foretaget i Banco Populars finansielle rapport for første kvartal 2017.

31 Den 10. april 2017 meddelte bestyrelsesformanden, på generalforsamlingen for aktionærerne i Banco Popular, at banken påtænkte enten en kapitalforhøjelse eller en virksomhedstransaktion på grund af koncernens situation med hensyn til egenkapital og dens beholdning af ikke-rentable aktiver. Den administrerende direktør for Banco Popular blev udskiftet mindre end et år efter vedkommendes tiltrædelse.

32 Efter meddelelsen af 3. april 2017 om behovet for at justere de økonomiske resultater for 2016 nedjusterede DBRS, den 6. april, Banco Populars kreditvurdering og fastholdt sine negative udsigter. Standard & Poor's og Moody's Investors service (herefter »Moody's«) nedjusterede ligeledes, henholdsvis den 7. april og den 21. april 2017, Banco Populars kreditvurdering med negative udsigter.

33 I april 2017 indledte Banco Popular en privat salgsprocedure med henblik på at gennemføre et salg af sig selv til en stærk konkurrent, hvilket ville genoprette bankens økonomiske situation. Fristen for, hvornår eventuelle købere, der var interesseret i at erhverve Banco Popular, afgav deres bud, var fastsat til den 10. juni 2017, og blev derefter udskudt til udgangen af juni 2017.

34 Den 5. maj 2017 fremlagde Banco Popular sin finansielle rapport for første kvartal 2017 med angivelse af tab på 137 mio. EUR.

35 Den 12. maj 2017 faldt Banco Populars likviditetsdækningskrav *(Liquidity Coverage Requirement)* til under den minimumstærskel på 80%, der er fastsat i artikel 460, stk. 2, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1).

36 Ved skrivelse af 16. maj 2017 meddelte Banco Santander, SA, Banco Popular, at den ikke var i stand til at fremsætte et bindende tilbud i forbindelse med den private salgsprocedure.

37 Den 16. maj 2017 oplyste Banco Popular i en meddelelse om et relevant forhold Comisión nacional del mercado de valores (CNMV, den nationale kommission for værdipapirmarkedet, Spanien), at potentielle købere havde tilkendegivet deres interesse i den private salgsprocedure, men at der ikke var modtaget noget bindende bud.

38 Den 19. maj 2017 nedjusterede ratingbureauet FITCH Banco Populars langfristede kreditvurdering.

39 Den 23. maj 2017 gav formanden for Afviklingsinstansen, Elke König, et interview på TV-kanalen Bloomberg, hvorunder hun bl.a. blev spurgt om Banco Populars situation.

40 I løbet af maj 2017 berettede mange avisartikler om Banco Populars vanskeligheder. Som eksempel skal nævnes en artikel af 11. maj 2017, offentliggjort på webstedet *elconfidencial.com*, med overskriften »Saracho forlanger omgående salg af Popular til JP Morgan og Lazard som følge af risiko for konkurs« (Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra). Det anføres i denne artikel, at bankens formand havde givet JP Morgan og Lazard fuldmagt til at organisere et omgående salg af banken på grund af en risiko for konkurs som følge af den massive indlånsflugt fra private og institutionelle kunder, og at han var af den opfattelse, at den eneste måde, hvorpå bankens overlevelse kunne sikres, var et fuldstændigt og omgående salg af hele koncernen. Det fremgik af artiklen, at »banken, henset til den fortsatte indlånsflugt og lukningen af eksterne finansieringskilder, vil løbe en alvorlig risiko for konkurs,

og at [bankens formand] derfor havde været tvunget til at iværksætte den mest drastiske foranstaltning og gradvist at afholde sig fra at sælge sine aktiver med henblik på at forbedre kernekapitalprocenterne og opfylde EDB's krav«.

41 Den 15. maj 2017 blev det i en artikel offentliggjort på webstedet *elconfidencial.com*, med overskriften »ECB undersøger Banco Popular i to måneder midt under salgsproceduren« (El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta), oplyst, at den salgsplan for Banco Popular, som var blevet iværksat af bankens formand, fandt sted efter EDB's inspektion, som havde bekræftet, at der ikke var foretaget hensættelser. Ifølge denne artikel konkluderede EDB's inspektører, at Banco Populars vanskeligheder var forbundet med bankens manglende hensættelser til dækning af bankens eksponering inden for fast ejendom, og at det var nødvendigt at undgå lejlighedsvis indlånsflugt. Disse inspektører gav ligeledes udtryk for deres utilfredshed med fremlæggelsen af regnskaberne for 2016.

42 Den 31. maj 2017 offentliggjorde nyhedsbureauet Reuters en artikel med overskriften »EU, advarsel mod risikoen for en afvikling af Banco Popular« (EU, advertida de riesgo de una resolución Ordenada en Banco Popular). Det fremgår bl.a. af denne artikel, at en af de vigtigste tilsynsførende med bankerne i Europa, ifølge en anonym højtstående EU-embedsmand, havde advaret EU-tjenestemændene om, at det ville kunne blive nødvendigt at afvikle Banco Popular, hvis det ikke lykkedes for den at finde en køber. Ifølge denne artikel havde denne tjenestemand ligeledes oplyst, at Afviklingsinstansens formand for nylig havde fremsat en »tidlig varsling« og havde anført, at afviklingsinstansen fulgte proceduren (vedrørende Banco Popular) med særlig opmærksomhed med henblik på en mulig intervention.

43 Samme dag offentliggjorde Afviklingsinstansen en pressemeddelelse, hvori den bestred indholdet af denne artikel.

44 De første dage i juni 2017 blev Banco Popular udsat for massive kontanthævninger.

45 Den 5. juni 2017 indgav Banco Popular, om morgenen, en første ansøgning om likviditetsstøtte i en nødsituation til Banco de España (den spanske centralbank) og dernæst en anden ansøgning, om eftermiddagen, med en udvidelse af det ansøgte beløb som følge af betydelige likviditetsbevægelser. På grundlag af en anmodning fra den spanske centralbank og efter EDB's vurdering samme dag vedrørende Banco Populars ansøgning om likviditetsstøtte i en nødsituation gjorde EDB's Styrelsesråd ikke indsigelse mod likviditetsstøtte i en nødsituation til Banco Popular for en periode frem til den 8. juni 2017. Banco de España modtog en del af denne likviditetsstøtte i en nødsituation, og dernæst oplyste den spanske centralbank, at den ikke var i stand til at yde en supplerende likviditetsstøtte i en nødsituation til Banco Popular.

46 Den 6. juni 2017 nedjusterede DBRS og Moody's Banco Populars kreditvurdering.

B. Andre faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af afviklingsordningen

47 Den 23. maj 2017 pålagde Afviklingsinstansen Deloitte, i dennes egenskab af uafhængige eksperter, at foretage en værdiansættelse af Banco Popular i medfør af artikel 20 i forordning nr. 806/2014.

48 Den 24. maj 2017 anmodede Afviklingsinstansen i henhold til artikel 34 i forordning nr. 806/2014 Banco Popular om de oplysninger, der er nødvendige med henblik på foretagelsen af værdiansættelsen. Den 2. juni 2017 anmodede Afviklingsinstansen ligeledes Banco Popular om at fremlægge oplysninger om den private salgsprocedure samt at give den en adgang til det sikrede virtuelle datarum, som sidstnævnte havde oprettet i forbindelse med denne procedure.

49 Den 3. juni 2017 vedtog Afviklingsinstansens eksekutivmøde afgørelse SRB/EES/2017/06, rettet til Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, omstruktureringsfond for banker, Spanien), vedrørende salget af Banco Popular (herefter »afgørelsen om salget«). Afviklingsinstansen godkendte den øjeblikkelige iværksættelse af FROB's salgsprocedure for Banco Popular og oplyste sidstnævnte om kravene vedrørende salget i overensstemmelse med artikel 39 i direktiv 2014/59. Afviklingsinstansen oplyste bl.a., at FROB skulle kontakte de fem potentielle købere, som var blevet opfordret til at fremsætte et tilbud i forbindelse med den private salgsprocedure.

50 Blandt de fem potentielle købere besluttede to ikke at deltage i salgsproceduren, og en blev udelukket af ECB af tilsynsmæssige grunde.

51 Den 4. juni 2017 underskrev de to potentielle købere, som havde besluttet at deltage i salgsproceduren, Banco Santander og Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA (BBVA), en fortrolighedsaftale, og den 5. juni 2017 fik de adgang til det virtuelle datarum.

52 Den 5. juni 2017 vedtog Afviklingsinstansen en første værdiansættelse (herefter »værdiansættelse 1«) i medfør af artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, som havde til formål at indgå i bedømmelsen af, om betingelserne for afvikling, således som defineret i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, var opfyldt.

53 Den 6. juni 2017 foretog ECB en vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, efter høring af Afviklingsinstansen, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014.

54 I denne vurdering anførte ECB, at Banco Populars likviditetssituation i løbet af de foregående måneder var blevet væsentligt forværret, hovedsageligt som følge af en væsentlig nedgang i bankens indskudsgrundlag. Banco Popular stod over for store udgående pengestrømme på alle kundesegmenter. ECB opregnede de begivenheder, der havde ført til de likviditetsproblemer, som Banco Popular stod over for.

55 I denne henseende anførte ECB, at Banco Popular i februar 2017 i forbindelse med fremlæggelsen af sit årsregnskab havde fremlagt et behov for ekstraordinære hensættelser på 5,7 mia. EUR, hvilket havde ført til tab på 3,485 mia. EUR i 2016 og til udskiftning af bankens mangeårige formand, som havde iværksat en revision af bankens strategi. Meddelelsen om yderligere hensættelser og tab ved regnskabsårets udløb havde medført, at DBRS den 10. februar 2017 havde nedjusteret Banco Populars kreditværdighed og havde givet anledning til stor bekymring blandt Banco Populars kunder, som var kommet til udtryk ved betydelige og uventede hævninger af indskud og ved et stort antal kundebesøg i bankens filialer.

56 ECB anførte ligeledes, at Banco Populars offentliggørelse den 3. april 2017 af en offentlig ad hoc-erklæring, hvori der blev oplyst om resultatet af flere interne revisioner, som kunne have en væsentlig indvirkning på bankens regnskaber, samt bekræftelsen af, at bankens administrerende

direktør ville blive erstattet mindre end et år efter hans tiltrædelse, havde udløst en ny bølge af hævninger af indskud. ECB anførte, at denne bølge af hævninger af indskud ligeledes var blevet forstærket ved:

– Standard & Poor's nedjustering af Banco Populars kreditværdighed den 7. april 2017

– Banco Populars meddelelse af 10. april 2017 om, at banken ikke ville udbetale udbytte, og at en kapitalforhøjelse eller en virksomhedstransaktion kunne være nødvendig som følge af den anspændte egenkapitalsituation og som følge af den nødvendige tilpasning af dækningen af de ikke-rentable aktiver i forhold til andre banker

– Moody's nedjustering af Banco Populars kreditværdighed den 21. april 2017

– fremlæggelse af resultatet for første kvartal 2017, som var ringere end forventet

– den negative og vedvarende mediedækning, såsom de artikler af 11. og 15. maj 2017, der er nævnt i præmis 40 og 41 ovenfor, hvori det antydes, at Banco Populars formand havde givet ordre om et hurtigt salg af banken på grund af en overhængende risiko for konkurs eller manglende likviditet, og at banken stod over for et væsentligt yderligere behov for hensættelser som følge af en inspektion på stedet foretaget af tilsynet.

57 ECB konstaterede ligeledes, at de indskud, der var gået tabt siden den 31. maj 2017, var særligt relevante, efter at det i medierne var blevet oplyst, at banken kunne træde i likvidation, hvis den igangværende salgsproces ikke blev gennemført inden for en meget kort frist.

58 ECB anførte endvidere, at selv om Banco Popular havde udviklet diverse supplerende likviditetsforanstaltninger i løbet af de foregående uger og var begyndt at gennemføre disse, var omfanget af realiserede og endnu forventede likviditetsstrømme utilstrækkeligt til at afhjælpe faldet i Banco Populars likviditetssituation på tidspunktet for vurderingen. ECB anførte ligeledes, at selv med brugen af den likviditetsstøtte i en nødsituation, som EDB's Styrelsesråd ikke havde gjort indsigelse mod den 5. juni 2017, var likviditetssituationen på denne dato ikke tilstrækkelig til at sikre Banco Populars evne til at opfylde sine forpligtelser senest den 7. juni 2017.

59 ECB var af den opfattelse, at de foranstaltninger, der allerede var vedtaget af Banco Popular, ikke havde været tilstrækkeligt effektive til at afhjælpe forværringen af bankens likviditet. ECB bemærkede, at Banco Popular, som alternativ foranstaltning med henblik på at sikre sin evne til at opfylde de forpligtelser, der var ved at udløbe, forsøgte at gennemføre en virksomhedstransaktion, nemlig et salg af denne bank til en stærkere konkurrent. ECB var imidlertid af den opfattelse, at en bekræftelse af en sådan privat transaktion, henset til forværringen af Banco Populars likviditet, til manglende bevis for bankens evne til at ændre sin likviditetsstilling i nær fremtid og til den omstændighed, at forhandlingerne hidtil ikke havde ført til et positivt resultat, ikke kunne påregnes inden for en frist, der gjorde det muligt for Banco Popular at indfri sin gæld eller andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfaldt.

60 ECB konstaterede, at der samtidig ikke fandtes nogen disponible tilsynsforanstaltninger eller foranstaltningerne i forbindelse med tidlig indgriben, der gjorde det muligt øjeblikkeligt at genoprette Banco Populars likviditet og sikre banken tilstrækkelig tid til at gennemføre en virksomhedstransaktion eller en anden løsning. De foranstaltninger, der stod til rådighed for ECB som kompetent myndighed, i henhold til den nationale implementering af artikel 104 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve

virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49 (EUT 2013, L 176, s. 338) og i henhold til artikel 27-29 i direktiv 2014/59 eller i henhold til artikel 16 i forordning nr. 1024/2013, kunne ikke sikre, at Banco Popular ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfaldt, henset til omfanget og hastigheden af forværringen af den observerede likviditet.

61 Sammenfattende var ECB, idet den bl.a. tog hensyn til de uforholdsmæssigt store hævninger af indskud, den hurtighed, hvormed banken havde mistet likviditet, og bankens manglende evne til at generere andre likvide midler, af den opfattelse, at der forelå objektive elementer, der indikerede, at Banco Popular i nær fremtid sandsynligvis ikke ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfaldt. ECB konkluderede, at Banco Popular var nødlidende eller under alle omstændigheder i nær fremtid var forventeligt nødlidende, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

62 Den 6. juni 2017 meddelte Banco Populars bestyrelse ECB, at den var nået til den konklusion, at banken var forventeligt nødlidende.

63 Samme dag vedtog FROB en skrivelse med oplysninger om salgsproceduren (herefter »processkrivelsen«) og fastsatte fristen for afgivelsen af bud til midnat den 6. juni 2017.

64 Samme dag meddelte BBVA, der var en af de to potentielle købere af Banco Popular, FROB, at den ikke afgav bud.

65 Ligeledes den 6. juni 2017 fremsendte Deloitte en ny værdiansættelse til Afviklingsinstansen (herefter »værdiansættelse 2«), udarbejdet i medfør af artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014. Værdiansættelse 2 havde til formål at vurdere værdien af Banco Populars aktiver og passiver, at tilvejebringe en vurdering af den behandling, som aktionærerne og kreditorerne ville have fået, hvis Banco Popular havde været genstand for en almindelig insolvensbehandling, samt at tilvejebringe de oplysninger, der ville gøre det muligt at træffe afgørelse om, hvilke aktier og ejerskabsinstrumenter der skulle overføres, og som ville gøre det muligt for Afviklingsinstansen at fastsætte, hvad der i forbindelse med virksomhedssalgsværktøjet udgjorde de kommercielle vilkår. Denne værdiansættelse anslog bl.a. Banco Populars økonomiske værdi til 1,3 mia. EUR i bedste fald, til minus 8,2 mia. EUR i værst tænkeligt fald og til minus 2 mia. EUR ved bedste skøn.

66 Den 7. juni 2017 afgav Banco Santander et fast bud.

67 Ved skrivelse af 7. juni 2017 meddelte FROB Afviklingsinstansen, at Banco Santander havde afgivet et bud den 7. juni kl. 3.12, og at den pris, som Banco Santander havde tilbudt for salget af aktierne i Banco Popular, var 1 EUR. FROB oplyste, at fondens bestyrelse havde valgt Banco Santanders bud i forbindelse med den konkurrenceprægede salgsprocedure for Banco Popular og havde besluttet at foreslå Afviklingsinstansen at udpege Banco Santander som køber i Afviklingsinstansens afgørelse om vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular.

C. Afviklingsordningen for Banco Popular Español af 7. juni 2017

68 Den 7. juni 2017 vedtog Afviklingsinstansens eksekutivmøde afgørelse SRB/EES/2017/08 om en afviklingsordning for Banco Popular (herefter »afviklingsordningen«) på grundlag af forordning nr. 806/2014.

69 Ifølge artikel 1 i afviklingsordningen besluttede Afviklingsinstansen, idet den var af den opfattelse, at betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, at bringe Banco Popular under afvikling fra datoen for afviklingsordningen.

70 Afviklingsinstansen fandt således for det første, at Banco Popular var nødlidende eller forventelig nødlidende, for det andet, at der ikke fandtes andre foranstaltninger, der ville kunne forhindre Banco Popular i at blive nødlidende inden for en rimelig frist, og for det tredje, at en afviklingsforanstaltning i form af et virksomhedssalgsværktøj var nødvendig ud fra almene hensyn. I denne henseende anførte Afviklingsinstansen, at afviklingen var nødvendig og forholdsmæssig i forhold til gennemførelsen af to formål, der er omhandlet i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, nemlig at sikre videreførelsen af bankens kritiske funktioner og at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet.

71 I afviklingsordningens artikel 5.1 bestemte Afviklingsinstansen følgende:

»Det afviklingsværktøj, der finder anvendelse på Banco Popular, består i et virksomhedssalg i henhold til artikel 24 i forordning nr. 806/2014 ved en overførsel af aktierne til en erhverver. Nedskrivningen og konverteringen af kapitalinstrumenterne foretages lige inden anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet.«

72 Afviklingsordningens artikel 6 vedrører nedskrivningen af kapitalinstrumenterne og virksomhedssalgsværktøjet. I artiklens stk. 6, stk. 1, anførte Afviklingsinstansen de foranstaltninger, som den havde truffet i medfør af dens beføjelse til nedskrivning, der er fastsat i artikel 21 i forordning nr. 806/2014.

73 I afviklingsordningens artikel 6.1 besluttede Afviklingsinstansen således:

– først at nedskrive den nominelle værdi af aktiekapitalen i Banco Popular med 2 098 429 046 EUR, hvilket førte til annullation af 100% af aktierne i Banco Popular

– herefter at konvertere hele hovedstolen af de supplerende kapitalinstrumenter i kategori 1, som Banco Popular havde udstedt, og som var i omløb på tidspunktet for afgørelsen om afviklingsordningen, til nyudstedte aktier i Banco Popular (herefter »de nye aktier I«)

– dernæst at nedskrive den nominelle værdi af »de nye aktier I« til nul, hvilket førte til annullation af 100% af disse »nye aktier I«

– endelig at konvertere hele hovedstolen af de hybride kernekapitalinstrumenter, som Banco Popular havde udstedt, og som var i omløb på tidspunktet for afviklingsafgørelsen, til nyudstedte aktier i Banco Popular (herefter »de nye aktier II«).

74 Afviklingsordningens artikel 6.3 bestemmer, at disse nedskrivnings- og konverteringsforanstaltninger er baseret på værdiansættelse 2, understøttet af resultaterne af en gennemsigtig og åben salgsproces foretaget af den spanske afviklingsmyndighed, FROB.

75 I afviklingsafgørelsens artikel 6.5 anførte Afviklingsinstansen, at den udøvede de beføjelser, som den var tillagt i henhold til artikel 24, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014, med hensyn til virksomhedssalgsværktøjet, og at den bestemte, at de »nye aktier II« frit og uden at være behæftet med rettigheder eller at give tredjemand en fortrinsstilling skulle overføres til Banco Santander, SA, mod betaling af en købspris på 1 EUR. Det blev præciseret, at køberen allerede havde accepteret overførslen.

76 Afviklingsinstansen anførte ligeledes, at overførslen af de »nye aktier II« skulle ske på grundlag af køberens bindende tilbud af 7. juni 2017 og skulle gennemføres af FROB i medfør af Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (lov nr. 11/2015 om rekonstruktion og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber), af 18. juni 2015 (BOE nr. 146, af 19.6.2015, s. 50797, herefter »lov nr. 11/2015«).

77 Afviklingsordningen blev forelagt Kommissionen til godkendelse den 7. juni 2017, kl. 5.13.

78 Den 7. juni 2017, kl. 6.30, vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2017/1246 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular (EUT 2017, L 178, s. 15) og gav Afviklingsinstansen meddelelse herom. Følgelig trådte afviklingsordningen i kraft samme dag.

79 Følgende fremgår af fjerde betragtning til afgørelse 2017/1246:

»Kommissionen er enig i afviklingsordningen. Den er bl.a. enig i Afviklingsinstansens begrundelser for, hvorfor afviklingen er nødvendig i almenhedens interesse, jf. artikel 5 forordning (EU) nr. 806/2014.«

80 Samme dag traf FROB de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre afviklingsordningen i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 806/2014. I denne forbindelse godkendte FROB overførslen af de nye aktier i Banco Popular, der hidrørte fra konverteringen af de hybride kernekapitalinstrumenter (de »nye aktier II«), til Banco Santander.

D. De faktiske omstændigheder efter vedtagelsen af afviklingsafgørelsen

81 Den 14. juni 2018 fremsendte Deloitte den værdiansættelse af den forskellige behandling, der er fastsat i artikel 20, stk. 16-18, i forordning nr. 806/2014, og som blev foretaget med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville have modtaget en bedre behandling, hvis Banco Popular havde været underlagt almindelig insolvensbehandling (herefter »værdiansættelse 3«), til Afviklingsinstansen. Den 31. juli 2018 fremsendte Deloitte et tillæg til denne værdiansættelse, der korrigerede visse formelle fejl, til Afviklingsinstansen.

82 Den 28. september 2018 indtrådte Banco Santander, efter en fusion ved overtagelse, som universalsuccessor efter Banco Popular.

83 Den 17. marts 2020 vedtog Afviklingsinstansen afgørelse SRB/EES/2020/52 om, hvorvidt aktionærerne og kreditorerne skal bevilliges kompensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der er truffet vedrørende Banco Popular Español. En bekendtgørelse vedrørende denne afgørelse blev offentliggjort den 20. marts 2020 i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2020, C 91, s. 2). I denne afgørelse fandt Afviklingsinstansen, at de aktionærer og kreditorer, der var blevet berørt af afviklingen af Banco Popular, ikke havde ret til kompensation fra Afviklingsfonden i medfør af artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014.

III. Retsforhandlinger og parternes påstande

84 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. september 2017 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.

85 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 15. november 2017 anmodede Afviklingsinstansen Retten om i medfør af artikel 92, stk. 3, i Rettens procesreglement at træffe bestemmelse om bevisoptagelse hvad angår fremlæggelsen af visse dokumenter nævnt i bilaget. Ved afgørelse af 30. november 2017 besluttede Retten ikke at imødekomme denne anmodning om bevisoptagelse på dette trin i sagen.

86 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 6. og den 30. november 2017 og den 5. og 13. december 2017 har Banco Santander, Rådet, Kongeriget Spanien og Europa-Parlamentet anmodet om tilladelse til at intervenere i nærværende sag til støtte for Afviklingsinstansens og Kommissionens påstande. Ved afgørelser af 6. august 2018 gav formanden for Rettens Ottende Afdeling Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet tilladelse til at intervenere, og ved kendelse af 12. april 2019 tillod formanden Banco Santanders intervention. Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Banco Santander har indgivet deres interventionsindlæg og sagsøgeren og Afviklingsinstansen har indgivet deres bemærkninger til disse inden for de fastsatte frister.

87 Den 16. februar 2018 opfordrede Retten som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i procesreglementets artikel 89, Afviklingsinstansen til at indlevere den sidste ikke-fortrolige version af afviklingsordningen samt en ikke-fortrolig version af værdiansættelse 2, begge offentliggjort på dennes websted. Afviklingsinstansen indleverede dokumenterne inden for den fastsatte frist.

88 Den 6. juli 2018 stillede Retten som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i procesreglementets artikel 89, hovedparterne skriftlige spørgsmål. Hovedparterne har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

89 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i medfør af artikel 27, stk. 5, i Rettens procesreglement er den refererende dommer blevet tilknyttet Tredje Afdeling, hvortil nærværende sag følgelig er blevet henvist.

90 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 21. januar 2020 fremsatte sagsøgeren et nyt anbringende i medfør af procesreglementets artikel 84. Kommissionen, Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Banco Santander har indgivet deres bemærkninger inden for de fastsatte frister.

91 Efter forslag fra Tredje Afdeling besluttede Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.

92 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 2. oktober 2020 fremlagde sagsøgeren et nyt bevis i medfør af procesreglementets artikel 85, stk. 3. Kommissionen, Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Banco Santander har indgivet deres bemærkninger inden for den fastsatte frist.

93 Den 16. marts 2021 har Retten, i forbindelse med de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i procesreglementets artikel 89, opfordret Afviklingsinstansen til at fremlægge flere dokumenter. Ved skrivelse af 30. marts 2021 svarede Afviklingsinstansen, at de ønskede dokumenter var delvist fortrolige, og at de ville kunne fremlægges, hvis Retten vedtog en foranstaltning med henblik på bevisoptagelse.

94 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 19. april 2021 indleverede sagsøgeren et nyt bevis og en anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. Kommissionen, Afviklingsinstansen, Parlamentet, Rådet og Banco Santander har indgivet deres bemærkninger inden for den fastsatte frist.

95 Ved kendelse af 12. maj 2021, pålagde Retten Afviklingsinstansen i henhold dels til artikel 24, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, dels til procesreglementets artikel 91, litra b), artikel 92, stk. 3, samt artikel 103, at fremlægge fuldstændige versioner af afviklingsordningen, af værdiansættelse 2, af ECB's vurdering af 6. juni 2017 vedrørende Banco Populars situation som nødlidende eller forventelig nødlidende, af Banco Populars skrivelse af 6. juni 2017 til ECB, herunder bilagene hertil, og af ECB's skrivelse af 18. maj 2017 til Banco Popular. Retten pålagde ligeledes Afviklingsinstansen at fremlægge de ikke-fortrolige versioner af Banco Populars skrivelse af 6. juni 2017 til ECB, herunder bilaget hertil, og af ECB's skrivelse af 18. maj 2017 til Banco Popular.

96 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 17. maj 2021 fremsatte sagsøgeren en anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. Kommissionen, Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Banco Santander har indgivet deres bemærkninger inden for den fastsatte frist.

97 Ved kendelse af 9. juni 2021 fjernede Retten de fortrolige versioner af de dokumenter, som Afviklingsinstansen havde fremlagt til opfyldelse af kendelsen af 12. maj 2021, fra sagsakterne og fremsendte Banco Populars skrivelse af 6. juni 2017 til ECB uden bilaget hertil til sagsøgeren samt til Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Banco Santander.

98 Da to medlemmer af Tredje Udvidede Afdeling har forfald, har Rettens præsident udpeget to andre dommere, for at afdelingen kan være beslutningsdygtig.

99 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 17. juni 2021.

100 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 30. juli 2021 fremsatte sagsøgeren en anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del i henhold til procesreglementets artikel 113, stk. 2, litra c). Ved afgørelse af 27. august 2021 forkastede formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling denne anmodning, idet ingen af betingelserne i procesreglementets artikel 113, stk. 2, var opfyldt i det foreliggende tilfælde, da de omstændigheder, hvorpå sagsøgeren støttede sin anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del, ikke kunne være af afgørende betydning for Rettens afgørelse.

101 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Afviklingsordningen og afgørelse 2017/1246 (herefter, under ét, »de anfægtede afgørelser«) annulleres.

– Afviklingsinstansen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

102 Kommissionen og Afviklingsinstansen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

103 Kongeriget Spanien, Rådet og Banco Santander har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

104 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Søgsmålet afvises, for så vidt som det er baseret på ulovlighedsindsigelserne i forordning nr. 806/2014.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

IV. Retlige bemærkninger

A. Det nye bevis af 19. april 2021

105 Ved processkrift indleveret til Retten den 19. april 2021 fremlagde sagsøgeren et nyt bevis i henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 3. Dette bevis vedrører en anmodning om aktindsigt i de dokumenter, som sagsøgeren fremsendte til Afviklingsinstansen den 4. maj 2018, med henblik på at opnå den endelige efterfølgende værdiansættelse af Banco Popular og Afviklingsinstansens svar af 19. juni 2018.

106 Kommissionen, Afviklingsinstansen og Banco Santander har gjort gældende, at disse dokumenter ikke er relevante for denne tvist.

107 Ifølge procesreglementets artikel 85, stk. 3, kan hovedparterne i undtagelsestilfælde fremlægge eller anføre yderligere beviser, inden retsforhandlingernes mundtlige del er afsluttet, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes.

108 Ifølge fast retspraksis skal lovligheden af en unionsretsakt bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på den dato, da retsakten blev vedtaget (jf. dom af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Heraf følger, at det er udelukket, at der ved bedømmelsen af retsaktens lovlighed tages omstændigheder i betragtning, som er indtruffet efter det tidspunkt, hvor EU-retsakten blev vedtaget (jf. dom af 17.12.2014, Si.mobil mod Kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

109 Det konstateres blot, at det nye bevis, som sagsøgeren har fremlagt, vedrører en skriftveksling mellem sagsøgeren og Afviklingsinstansen vedrørende en begæring om aktindsigt i dokumenter fra maj og juni 2018. Disse dokumenter kan derfor ikke rejse tvivl om lovligheden af de anfægtede afgørelser, eftersom de ligger længe efter vedtagelsen af disse.

110 Sagsøgeren har heller ikke forklaret, hvilke oplysninger i denne skriftveksling, der ville være relevante for løsningen af tvisten, og har ikke angivet, hvilket argument i stævningen eller replikken der underbygges af denne korrespondance.

111 Det må derfor antages, at det nye bevis, som sagsøgeren fremlagde den 19. april 2021, ikke er relevant med henblik på at vurdere lovligheden af de anfægtede afgørelser, uden at det er nødvendigt at undersøge, om sagsøgeren har begrundet den sene fremlæggelse af disse dokumenter, der, henset til den anførte dato, allerede var til rådighed for sagsøgeren inden indleveringen af replikken.

B. Realiteten

112 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren i stævningen fremført ti anbringender. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af begrundelsespligten og af retten til forsvar, der er fastsat i artikel 15 og artikel 296 TEUF og i artikel 42 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af princippet nemo auditur propriam turpitudinem allegans og af artikel 88 i forordning nr. 806/2014. Det tredje anbringende vedrører en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 21 og artikel 24 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter principperne vedrørende delegation af beføjelser. Det fjerde anbringende vedrører en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 15 og artikel 22 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, og det i artikel 5, stk. 4, TEU fastsatte proportionalitetsprincip. Det femte anbringende vedrører en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 18 og artikel 20 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 17 og artikel 41. Det sjette anbringende vedrører tilsidesættelse af ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, og tilsidesættelse af artikel 5, stk. 4, TEU. Det syvende anbringende vedrører tilsidesættelse af retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 17 og artikel 41. Det ottende anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 18 i forordning nr. 806/2014, af omsorgspligten og af artikel 296 TEUF. Det niende anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 14 og af artikel 20 i forordning nr. 806/2014, af omsorgspligten og af artikel 296 TEUF. Det tiende anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 14 i forordning nr. 806/2014, af omsorgspligten og af artikel 296 TEUF.

113 I replikken har sagsøgeren fremført to nye anbringender. Det 11. anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 20, stk. 14, i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med samme forordnings artikel 20, stk. 11 og 15, samt tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Det 12. anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med samme forordnings artikel 20, stk. 3 og 5.

114 Indledningsvis bemærkes, at der i retspraksis er sket en afgrænsning af omfanget af Rettens prøvelse såvel i situationer, hvor den anfægtede retsakt er baseret på en vurdering af faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk meget kompliceret karakter, som når der er tale om komplekse økonomiske vurderinger.

115 Hvad for det første angår situationer, hvor Unionens myndigheder har en bred skønsmargen, navnlig vedrørende vurderingen af faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk meget kompliceret karakter, til at bestemme karakteren og omfanget af sine tiltag, bør Unionens retsinstanser begrænse sig til at undersøge, om udøvelsen af dette skøn er behæftet med en åbenbar fejl, om der foreligger magtfordrejning, eller om disse myndigheder åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn. I en sådan situation kan Unionens retsinstanser således ikke sætte deres egen vurdering af de faktiske omstændigheder af videnskabelig og teknisk karakter i stedet for Unionens myndigheders, som efter EUF-traktaten varetager denne opgave alene (dom af 21.7.2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, præmis 60, og af 7.3.2013, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, præmis 76; jf. ligeledes dom af 11.5.2017, Deza mod ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, præmis 163 og den deri nævnte retspraksis).

116 Hvad for det andet angår den kontrol, som Unionens retsinstanser foretager af Unionens myndigheders komplicerede økonomiske vurderinger, er dette en begrænset kontrol, der nødvendigvis må begrænses til en efterprøvelse af, om formforskrifterne er overholdt, om begrundelsen er tilstrækkelig, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning. Inden for rammerne af denne kontrol tilkommer det derfor heller ikke Unionens retsinstanser at sætte deres eget økonomiske skøn i stedet for det skøn, der er foretaget af den kompetente EU-myndighed (jf. i denne retning dom af 11.7.1985, Remia m.fl. mod Kommissionen, 42/84, EU:C:1985:327, præmis 34, af 10.12.2020, Comune di Milano mod Kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.1.2020, Iberpotash mod Kommissionen, T-257/18, EU:T:2020:1, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

117 Da de afgørelser, som Afviklingsinstansen skal træffe inden for rammerne af en afviklingsprocedure, er baseret på yderst komplekse økonomiske og tekniske vurderinger, må det antages, at de principper, der fremgår af den ovenfor i præmis 115 og 116 nævnte retspraksis, finder anvendelse på den kontrol, som retsinstansen skal foretage.

118 Selv om Afviklingsinstansen er tillagt et skøn på det økonomiske og tekniske område, indebærer dette imidlertid ikke, at Unionens retsinstanser skal afholde sig fra at kontrollere Afviklingsinstansens fortolkning af de oplysninger af økonomisk art, som dens afgørelse er baseret på. Som Domstolen har fastslået, skal Unionens retsinstanser, selv i tilfælde, der omhandler komplekse vurderinger, derfor ikke blot tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (jf. dom af 22.11.2007, Spanien mod Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis, af 26.3.2019, Kommissionen mod Italien, C-621/16 P, EU:C:2019:251, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.12.2020, Comune di Milano mod Kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).

119 For at godtgøre, at Afviklingsinstansen har begået en åbenbar fejl ved vurderingen af omstændighederne, der kan begrunde, at afviklingsordningen annulleres, skal sagsøgerens beviser være tilstrækkeligt stærke til at bevirke, at de vurderinger, der ligger til grund for denne ordning, bliver usandsynlige (jf. analogt dom af 14.6.2018, Lubrizol France mod Rådet, C-223/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:442, præmis 39, af 12.12.1996, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, T-380/94, EU:T:1996:195, præmis 59, og af 13.12.2018, Comune di Milano mod Kommissionen, T-167/13, EU:T:2018:940, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

120 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge de ulovlighedsindsigelser, der er fremsat i det tredje, det fjerde og det femte anbringende, derefter det ottende anbringende og endelig de øvrige anbringender.

1. Det tredje anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter principperne om delegation af beføjelser

121 Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter de principper, der er fastsat i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7), og af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), vedrørende institutionernes delegation af beføjelser. Den delegation

til Afviklingsinstansen af beføjelsen til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter, der er fastsat i artikel 21 i forordning nr. 806/2014, og af beføjelsen vedrørende virksomhedssalg, der er fastsat i samme forordnings artikel 24, overholder ikke de tre betingelser, der er fastsat i disse domme, dvs. at formålene ikke er fastlagt præcist, at omstændighederne og de betingelser, hvorunder disse beføjelser vil kunne udøves, ikke er afgrænset, og at overholdelsen af proportionalitetsprincippet ikke er sikret.

122 Kommissionen, Parlamentet og Rådet har i det væsentlige gjort gældende, at EU-lovgiver ikke har delegeret skønsmæssige beføjelser til Afviklingsinstansen, for så vidt som Afviklingsinstansens afviklingsordning kun har bindende retsvirkninger, hvis den godkendes af Kommissionen eller Rådet. De beføjelser, der er fastsat i artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014, kræver Kommissionens godkendelse i overensstemmelse med dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). Da beføjelsen til at træffe afgørelse om spørgsmål, der indebærer skønsmæssige vurderinger, er forbeholdt Kommissionen eller Rådet, påtager sidstnævnte sig således det retlige og politiske ansvar for at fastlægge Unionens afviklingspolitik.

123 Det bemærkes, at traktaterne ikke indeholder nogen bestemmelser om tildeling af kompetencer til et EU-organ, -kontor eller -agentur. Således nævner hverken artikel 290 TEUF vedrørende delegation af lovgivningsbeføjelsen i lovgivningsmæssige retsakter til Kommissionen eller artikel 291 TEUF, som tillægger medlemsstaterne, Kommissionen og, under begrænsede omstændigheder, Rådet gennemførelsesbeføjelser, agenturer (forslag til afgørelse fra generaladvokat Jääskinen i sagen Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 75).

124 Det er således retspraksis, og navnlig dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7), der har opstillet principperne for delegation af beføjelser. Dernæst anvendte dom af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), disse principper i et tilfælde, hvor et agentur var blevet tildelt selvstændige beføjelser af EU-lovgiver.

125 I præmis 41 i dommen af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), udtalte Domstolen, at den i dommen af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7), i det væsentlige havde fremhævet, at følgerne af en kompetencedelegation er meget forskellige afhængig af, om den omfatter gennemførelsesbeføjelser, som er klart afgrænsede, og hvis udøvelse derfor kan kontrolleres nøje i forhold til de objektive kriterier, som en delegerende myndighed har fastsat, eller om det drejer sig om »en diskretionær beføjelse, der indebærer en høj grad af frit skøn, som – afhængig af den brug, som gøres heraf – åbner mulighed for en virkelig økonomisk politik«.

126 Domstolen tilføjede, at den i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7), ligeledes havde anført, at en delegation af den førstnævnte art ikke kan have nogen følelig indflydelse på følgerne af udøvelsen af de beføjelser, den angår, mens en delegation af den anden art, hvor den delegerende myndigheds valg erstattes af dem, som træffes af den myndighed, der har fået kompetencen, indebærer en »egentlig ansvarsforskydning« (dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 42).

127 Indledningsvis bemærkes, at den procedure for vedtagelse af afviklingsforanstaltninger, som lovgiver indførte i forordning nr. 806/2014, fulgte efter de bemærkninger, som Rådets Juridiske Tjeneste havde fremsat i en udtalelse af 7. oktober 2013 vedrørende Kommissionens forslag til

forordning, der havde til formål at vurdere, om den procedure, der oprindeligt var fastsat i forslaget til forordning, var forenelig med principperne om delegering af beføjelser, således som disse blev fortolket i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

128 I det forslag til forordning, der blev behandlet i denne udtalelse, var kompetencefordelingen mellem Kommissionen og Afviklingsinstansen oprindeligt forskellig fra den, der endeligt blev lagt til grund i forordning nr. 806/2014. Kommissionen havde bl.a. beføjelse til at pålægge en enhed at lade sig afvikle, at fastlægge en ramme for anvendelsen af afviklingsinstrumenterne og at afgøre, om og hvordan beføjelser til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter skulle anvendes, og Afviklingsinstansen havde i overensstemmelse med de af Kommissionen fastsatte rammer kompetence til at vedtage afgørelser rettet til de nationale afviklingsmyndigheder.

129 Rådets Juridiske Tjeneste bemærkede i sin udtalelse, at visse foranstaltninger, som Afviklingsinstansen kunne inkludere i en afviklingsafgørelse, ikke var tilstrækkeligt præcise. Rådets Juridiske Tjeneste var af den opfattelse, at den generelle opbygning af og strukturen i forslaget til forordning, hvori Kommissionen vedtager den grundlæggende afviklingsafgørelse og Afviklingsinstansen er forpligtet til at handle inden for rammerne af de kriterier, der er fastsat af Kommissionen, var i overensstemmelse med EU-retten, således som denne er fortolket i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). Rådets Juridiske Tjeneste fandt imidlertid, at Afviklingsinstansens beføjelser til at gennemføre afviklingsinstrumenterne og dens afgørelser i et vist omfang syntes at være skønsmæssig og at gå videre end udøvelsen af rent tekniske beføjelser. Den konkluderede, at det derfor kunne være nødvendigt enten at indføje andre bestemmelser i forordningen med det formål at give en korrekt ramme for Afviklingsinstansens anvendelse af afviklingsinstrumenterne eller at inddrage en EU-institution, der er tillagt gennemførelsesbeføjelser, i udøvelsen af disse beføjelser.

130 EU-lovgiver ændrede, under hensyntagen til denne udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, mekanismen for vedtagelse af afviklingsforanstaltninger. For så vidt som vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning indebærer en skønsbeføjelse, har lovgiver forbeholdt en institution og ikke Afviklingsinstansen denne kompetence.

131 Dette fremgår navnlig af 24. og 26. betragtning til forordning nr. 806/2014, der lyder således:

> »(24) Eftersom det kun er EU-institutionerne, der må fastlægge Unionens afviklingspolitik, og der fortsat er en skønsbeføjelse i forbindelse med vedtagelsen af hver enkelt afviklingsordning, er det nødvendigt at sørge for tilstrækkelig inddragelse af Rådet og Kommissionen, som er de institutioner, der kan udøve gennemførelsesbeføjelser i overensstemmelse med artikel 291 [TEUF]. Vurderingen af de skønsmæssige aspekter af afviklingsafgørelser truffet af Afviklingsinstansen bør foretages af Kommissionen. I betragtning af den betydelige indvirkning, afviklingsafgørelser har på medlemsstaternes finansielle stabilitet og på Unionen som helhed såvel som på medlemsstaternes finanspolitiske suverænitet, er det vigtigt, at Rådet tillægges gennemførelsesbeføjelser til at træffe visse afgørelser i forbindelse med afviklingen. Det bør således være op til Rådet efter forslag fra Kommissionen at udøve effektiv kontrol med Afviklingsinstansens vurdering af, at der er tale om almene hensyn, samt at vurdere væsentlige ændringer af det beløb, der skal anvendes fra Afviklingsfonden i forbindelse med en konkret afviklingsforanstaltning. [...]

(26) [...] Hvis den mener, at alle kriterier for udløsning af afvikling er opfyldt, bør Afviklingsinstansen vedtage afviklingsordningen. Proceduren for vedtagelse af afviklingsordningen, som omfatter både Kommissionen og Rådet, styrker Afviklingsinstansens nødvendige operationelle uafhængighed, samtidig med at princippet om delegation af beføjelser til agenturer som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol [...] respekteres. Derfor fastsætter denne forordning, at den afviklingsordning, som Afviklingsinstansen har vedtaget, kun træder i kraft, såfremt der inden for en frist på 24 timer efter vedtagelsen i Afviklingsmekanismen ikke er nogen indsigelser fra Rådets eller Kommissionens side, eller såfremt afviklingsordningen godkendes af Kommissionen. Det grundlag, på hvilket Rådet kan gøre indsigelse efter forslag fra Kommissionen mod Afviklingsinstansens afviklingsordning, bør udelukkende være begrænset til almene hensyn og til væsentlige ændringer fra Kommissionens side af det beløb, som Afviklingsinstansen foreslår at anvende fra Afviklingsfonden. [...] I sin egenskab af observatør på Afviklingsinstansens møder bør Kommissionen løbende kontrollere, at den afviklingsordning, Afviklingsinstansen har vedtaget, er i fuldstændig overensstemmelse med denne forordning, at den tilsikrer en passende balance mellem de forskellige mål og interesser, der er på spil, at den respekterer almene hensyn, samt at det indre markeds integritet bevares. I betragtning af at afviklingsforanstaltninger kræver en meget hurtig beslutningsproces, bør Rådet og Kommissionen samarbejde tæt, og Rådet bør ikke gentage det forberedende arbejde, som Kommissionen allerede har udført. [...]«

132 Hvad angår afviklingsproceduren bestemmer artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 således, at Kommissionen enten skal godkende eller gøre indsigelse mod ordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter og at en afviklingsordning kun kan træde i kraft, hvis hverken Rådet eller Kommissionen gør indsigelse inden 24 timer efter Afviklingsinstansens fremsendelse af ordningen.

133 I medfør af artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 er det herefter nødvendigt, at en EU-institution, dvs. Kommissionen eller Rådet, godkender afviklingsordningen vedrørende dens skønsmæssige aspekter, for at denne kan få retsvirkninger. EU-lovgiver har således tillagt en institution det retlige og politiske ansvar for at fastlægge Unionens afviklingspolitik og derved undgå en »egentlig ansvarsforskydning« som omhandlet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

134 Som Kommissionen, Parlamentet og Rådet har gjort gældende, har EU-lovgiver ved at fastsætte den procedure for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning, der er fastsat i forordning nr. 806/2014, og ved udtrykkeligt at forbeholde afgørelsen om en sådan foranstaltnings diskretionære aspekter for EU-institutionerne, ikke delegeret nogen selvstændig beføjelse til Afviklingsinstansen.

135 I lyset af disse betragtninger skal de beføjelser, der er tillagt Afviklingsinstansen ved artikel 21 i forordning nr. 806/2014 vedrørende beføjelsen til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter og ved samme forordnings artikel 24 vedrørende virksomhedssalgsværktøjet, som er omhandlet i den af sagsøgeren rejste ulovlighedsindsigelse, undersøges.

136 Indledningsvis bemærkes, at valget af virksomhedssalgsværktøjet og udøvelsen af beføjelsen til nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter i forbindelse med en afviklingsforanstaltning forudsætter, at de betingelser for vedtagelse af en afviklingsordning, der

er fastsat i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, er opfyldt. De indebærer navnlig, at afviklingsforanstaltningen er nødvendig i almenhedens interesse som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014.

137 I medfør af artikel 18, stk. 7, tredje afsnit, litra a), i forordning nr. 806/2014 kan Kommissionen, efter at Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, foreslå Rådet at gøre indsigelse mod afviklingsordningen med den begrundelse, at den af Afviklingsinstansen vedtagne ordning ikke opfylder kriteriet om almene hensyn som omhandlet i denne artikels stk. 1, litra c).

138 Overholdelsen af den betingelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014, er en forudsætning for beslutningen om at underkaste et institut en afviklingsprocedure, og kontrollen med, at foranstaltningen er nødvendig i almenhedens interesse, indebærer udøvelse af en skønsbeføjelse, som indebærer en vid skønsmargen. Af denne grund har EU-lovgiver udtrykkeligt tillagt Kommissionen, og eventuelt Rådet, og ikke Afviklingsinstansen, kontrollen med overholdelsen af denne betingelse.

139 I artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 bestemmes, at »[m]ed henblik på anvendelsen af nærværende artikels stk. 1, litra c), anses en afviklingsforanstaltning for at være begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. artikel 14, og en håndtering af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang«.

140 Artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bestemmer:

»Når Afviklingsinstansen, Rådet, Kommissionen og, når det er relevant, de nationale afviklingsmyndigheder handler som led i afviklingsproceduren, jf. artikel 18, tager de inden for rammerne af deres respektive ansvarsområder hensyn til de afviklingsmål, afviklingsværktøjer og afviklingsbeføjelser, som de finder bedst opfylder de afviklingsmål, der er relevante i betragtning af sagens omstændigheder.«

141 Det fremgår heraf, at det tilkommer Kommissionen, i forbindelse med dens vurdering af overholdelsen af kriteriet om almene hensyn, at vurdere, om valget af afviklingsinstrument og om beføjelsen til at nedskrive eller konvertere kapitalinstrumenterne er egnede og står i forhold til målene med afviklingen. Det fremgår ligeledes heraf, at Kommissionen skal vurdere, om den af Afviklingsinstansen påtænkte afviklingsordning er tilpasset den pågældende enheds særlige omstændigheder, bl.a. henset til grundene til, at sidstnævnte enhed blev anset for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende.

142 Det må derfor, for det første, fastslås, at valget af det virksomhedssalgsværktøj, der er fastsat i artikel 24 i forordning nr. 806/2014 som afviklingsinstrument, bidrager til foranstaltningens proportionalitet, henset til kriteriet om almene hensyn, og at forordning nr. 806/2014 udtrykkeligt bestemmer, at det tilkommer Kommissionen enten at godkende det eller at gøre indsigelse. Det må derfor antages, at denne artikel ikke tillægger Afviklingsinstansen nogen skønsbeføjelse.

143 Hvad for det andet angår udøvelsen af beføjelsen til nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter, jf. artikel 21 i forordning nr. 806/2014, bemærkes, at denne artikel foretager talrige henvisninger til proceduren i samme forordnings artikel 18, bl.a. i artikel 21, stk. 9, som bestemmer, at »[h]vis en eller flere af betingelserne i stk. 1 er opfyldt, og betingelserne i artikel 18, stk. 1, ligeledes er opfyldt, finder den i artikel 18, stk. 6, 7 og 8, fastsatte procedure

anvendelse«. Afgørelsen om at nedskrive eller konvertere den pågældende enheds kapitalinstrumenter er således underlagt proceduren for vedtagelse af afviklingsordningen i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 og navnlig Kommissionens godkendelse.

144 Desuden er beføjelsen til nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter en del af de afviklingsbeføjelser, der er omhandlet i artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, hvis anvendelse skal stå i rimeligt forhold til afviklingens formål, og som henhører under Kommissionens vurdering af, om kriteriet om almene hensyn er opfyldt. Det må derfor fastslås, at artikel 21 i forordning nr. 806/2014 ikke giver Afviklingsinstansen nogen skønsbeføjelse.

145 Det skal i øvrigt bemærkes, at valget af virksomhedssalgsværktøjet og udøvelsen af beføjelsen til nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter i disses egenskab af væsentlige elementer i afviklingsordningen kun har retsvirkninger, hvis en EU-institution, dvs. Kommissionen eller Rådet, har godkendt dem.

146 Det må følgelig fastslås, at artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014 ikke indeholder en delegation af selvstændige beføjelser til Afviklingsinstansen som omhandlet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

147 Sagsøgeren har med sine argumenter i det væsentlige gjort gældende, at den delegation af beføjelser, der er tillagt Afviklingsinstansen ved artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014, ikke overholder de betingelser, der er opstillet i dom af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), nævnt i præmis 121 ovenfor.

148 For så vidt som det er blevet fastslået, at artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014 ikke førte til delegation af beføjelser til Afviklingsinstansen, finder de betingelser, som Domstolen opstillede i dom af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), med henblik på at vurdere, om en delegation af selvstændige beføjelser, der var blevet tildelt et agentur, var i overensstemmelse med de principper, der er opstillet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7), derfor ikke anvendelse i den foreliggende sag. Følgelig er sagsøgerens argumenter, hvorved det søges fastslået, at de i denne dom opstillede betingelser ikke var opfyldt, irrelevante.

149 Det følger af det ovenfor anførte, at ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014 skal forkastes.

2. Det fjerde anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, og proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU

150 Sagsøgeren har på grundlag af artikel 277 TEUF rejst en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014. Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at disse bestemmelser, for så vidt som de tvinger aktionærerne til først at bære tabene under alle omstændigheder, tilsidesætter dels den ejendomsret, der er sikret ved chartrets artikel 17, uden at denne restriktion kan anses for begrundet i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, dels proportionalitetsprincippet, der er sikret ved artikel 5, stk. 4, TEU.

151 Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 indskrænker aktionærernes ejendomsret, for så vidt som disse sidstnævnte er forpligtet til at bære de tab, der følger af afviklingen. Disse artikler forhindrer, at der søges mindre restriktive løsninger, og

opfylder derfor ikke de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1. Sagsøgeren har i denne henseende anført, at det ikke er muligt at godtgøre en generel formodning for, at der foreligger almene hensyn, som bevirker, at tabene først skal bæres af aktionærerne, uden mulighed for at undersøge andre foranstaltninger. Sagsøgeren er af den opfattelse, at den offentlige myndighed bør kunne vurdere almenhedens interesse i ikke at anvende offentlige midler eller ikke at anvende Afviklingsinstansen i hvert enkelt konkrete tilfælde, under hensyntagen til situationen for de offentlige finanser, til markedssituationen, til den økonomiske kontekst samt til instituttets solvens.

152 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter det proportionalitetsprincip, der er sikret ved artikel 5, stk. 4, TEU, for så vidt som Afviklingsinstansen i hvert enkelt tilfælde skal kunne efterprøve, om der er en offentlig interesse i, at tabene bæres af aktionærerne, eller om ejendomsretten skal have forrang i forhold til omstændighederne i hvert enkelt tilfælde. Disse artikler fastsætter ligeledes en forskelsbehandling mellem de forskellige kategorier af kreditorer, bl.a. henset til artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 806/2014.

153 Indledningsvis bemærkes, at de bestemmelser, som sagsøgeren bestrider lovligheden af, indeholder almindelige principper, der regulerer afviklingen eller afviklingsværktøjerne.

154 Artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bestemmer:

»Når Afviklingsinstansen, Rådet, Kommissionen samt, hvis det er relevant, de nationale afviklingsmyndigheder handler som led i afviklingsproceduren, jf. artikel 18, træffer de alle relevante foranstaltninger for at sikre, at afviklingsforanstaltningen iværksættes i overensstemmelse med følgende principper:

a) [A]ktionærerne i det institut, der er under afvikling, bærer først tabene.

[...]«

155 Artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bestemmer:

»Når Afviklingsinstansen beslutter at anvende et afviklingsværktøj over for en enhed eller en koncern som omhandlet i artikel 7, stk. 2, eller over for en enhed eller en koncern som omhandlet i artikel 7, stk. 4, litra b), og artikel 7, stk. 5, hvis betingelserne for anvendelsen af disse stykker er opfyldt, og denne afviklingsforanstaltning medfører, at kreditorerne lider tab, eller at deres fordringer konverteres, giver Afviklingsinstansen de nationale afviklingsmyndigheder instruks om at udøve beføjelsen til at nedskrive eller konvertere relevante kapitalinstrumenter i henhold til artikel 21 umiddelbart inden eller samtidigt med anvendelsen af afviklingsværktøjet.«

156 Det må antages, at nedskrivningen og konverteringen af kapitalinstrumenterne, der er fastsat i artikel 22 i forordning nr. 806/2014, udgør en anvendelse af det princip om, at aktionærerne først bærer tabene, der er fastsat i samme forordnings artikel 15.

157 Chartrets artikel 17, stk. 1, bestemmer:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod

rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

158 Chartrets artikel 51, stk. 1, lyder således:

»Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Den Europæiske Union, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

159 Det bemærkes, at den ejendomsret, som sikres ved chartrets artikel 17, stk. 1, ifølge fast retspraksis ikke er et absolut prærogativ, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger. Som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, kan udøvelsen af ejendomsretten følgelig underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger reelt er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 69 og 70 og den deri nævnte retspraksis, af 16.7.2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 85, og af 23.5.2019, Steinhoff m.fl. mod ECB, T-107/17, EU:T:2019:353, præmis 100).

160 Det følger heraf, at ejendomsretten ikke er en absolut rettighed, men at den kan undergives begrænsninger, såfremt disse er fastsat i de gældende love, er nødvendige for at nå et mål af almen interesse og står i rimeligt forhold til dette mål.

161 For det første fremgår det af retspraksis, at finansielle tjenester har en central funktion i EU's økonomi. Banker og kreditinstitutter er en væsentlig finansieringskilde for de virksomheder, der er aktive på forskellige markeder. Endvidere er bankerne ofte indbyrdes forbundet, og mange af dem opererer på internationalt plan. Dette er årsagen til, at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i hjemlandet og i andre medlemsstater. Dette kan igen få negative afsmittende virkninger for andre erhvervssektorer (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 50, af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 72, og af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 108).

162 Ifølge Domstolen er der tale om afgørende offentlige interesser, når målet er at skabe stabilitet i det finansielle system og samtidig undgå for store offentlige udgifter og mindske konkurrencefordrejning (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 69).

163 Domstolen har allerede fastslået, at henset til målet om at sikre banksystemets stabilitet i eurozonen og til den overhængende risiko for finansielle tab, som indskyderne i de to berørte banker ville være blevet udsat for, såfremt disse banker var gået fallit, kunne visse begrænsninger i ejendomsretten være berettigede (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 74).

164 Domstolen har ligeledes fastslået, at selv om det klart er af almen interesse at sikre en stærk og konsekvent beskyttelse af investorer inden for EU, kan denne interesse ikke i alle tilfælde anses for at gå forud for den almene interesse i at sikre det finansielle systems stabilitet (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 91, og af 8.11.2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, præmis 54).

165 I denne henseende fremgår det af 61. betragtning til forordning nr. 806/2014, at begrænsningerne af aktionærernes og kreditorernes rettigheder bør være i overensstemmelse med artikel 52 i chartret og at afviklingsværktøjerne derfor kun bør anvendes på enheder, som er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og kun når det er nødvendigt for at forfølge målet om finansiel stabilitet i almenhedens interesse.

166 Det bemærkes, at artikel 15, stk. 1, og artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 udtrykkeligt fastsætter, at de gennemføres som led i en afviklingsforanstaltning, hvilket indebærer, at de opfylder målene for en afvikling.

167 I denne henseende bestemmer artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, at afviklingsmålene er: at sikre videreførelsen af kritiske funktioner, at sikre kontinuiteten i de kritiske funktioner, at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge afsmittende virkninger, at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige, at beskytte indskydere og at beskytte kundernes midler og aktiver.

168 Det må derfor antages, at det formål, der forfølges med en afviklingsforanstaltning, der har til formål at sikre det finansielle systems stabilitet, udgør et mål af almen interesse, som i henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 162-164 ovenfor, kan begrunde visse begrænsninger af ejendomsretten. De begrænsninger af aktionærernes ejendomsret, som artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 vil kunne medføre, opfylder dette samme mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, og kan derfor begrundes i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 52, stk. 1.

169 For det andet bemærkes, at anvendelsen af artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 forudsætter, at betingelserne for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning er opfyldt.

170 Hvad angår betingelserne for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning fastsætter artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, at den enhed, der er omfattet af afviklingsforanstaltningen, skal være nødlidende eller forventeligt nødlidende, at det ikke ser ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor eller tilsyn over for enheden inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende, og at afviklingsforanstaltningen er nødvendig i almenhedens interesse.

171 Det bemærkes ligeledes, således som dette bl.a. fremgår af artikel 18, stk. 8, i forordning nr. 806/2014, at en afviklingsforanstaltning udgør en alternativ løsning til en normal insolvensprocedure.

172 Hvad angår bankernes aktionærer har Domstolen fastslået, at aktionærerne ifølge den almindelige ordning, der gælder for aktionærer i aktieselskaber, i fuld udstrækning påtager sig risikoen for deres investeringer (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 73).

173 Domstolen har på området for statsstøtte fastslået, at eftersom aktionærerne er ansvarlige for bankens gæld indtil dennes selskabskapital, kan den omstændighed, at punkt 40-46 i meddelelsen fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (»Bankmeddelelsen«) (EUT 2013, C 216, s. 1) kræver, at aktionærerne for at afhjælpe en banks kapitalunderskud, inden

den modtager statsstøtte, bidrager til at absorbere de tab, som banken har lidt, i samme omfang, som hvis en sådan statsstøtte ikke forelå, ikke anses for at påvirke deres ejendomsret (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 74).

174 Det må tilsvarende antages, at for så vidt angår en enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, er anvendelsen af det princip om, at aktionærerne først bærer tabene, der er fastsat i artikel 15 i forordning nr. 806/2014, og udøvelsen af den beføjelse til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter, der er fastsat i samme forordnings artikel 22, en konsekvens af, at en enheds aktionærer skal bære de risici, der er uløseligt forbundet med deres investeringer, og at de, når denne enhed er genstand for en afvikling som følge af, at den er nødlidende, skal bære de økonomiske konsekvenser heraf.

175 Sagsøgeren har fremført flere argumenter med henblik på at gøre gældende, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter proportionalitetsprincippet, idet de ikke tillader en analyse i hvert enkelt tilfælde eller en undersøgelse af andre løsninger.

176 Det følger af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fiskekvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.5.2021, Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, præmis 166 og den deri nævnte retspraksis). Dette princip er anført i artikel 5, stk. 4, TEU samt i artikel 1 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten.

177 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 finder anvendelse under alle omstændigheder, uden at der tages hensyn til omstændighederne i hvert enkelt tilfælde.

178 Artikel 15 i forordning nr. 806/2014 indeholder ganske vist et princip, som skal være vejledende for enhver afviklingsforanstaltning, for så vidt som aktionærerne skal bære de risici, der er forbundet med deres investeringer. I denne henseende bemærkes, at i medfør af den retspraksis, der er nævnt i præmis 173 ovenfor, kan aktionærernes bidrag til bankens tab ikke udgøre et indgreb i deres ejendomsret.

179 I modsætning til, hvad appellanten synes at gøre gældende, fører anvendelsen af dette princip imidlertid ikke automatisk til udøvelsen af den beføjelse til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter, der er fastsat i artikel 22 i forordning nr. 806/2014, i alle de tilfælde, hvor en enhed er genstand for en afviklingsforanstaltning.

180 Hvad angår aktionærernes og kreditorernes deltagelse anføres således i artikel 21 i forordning nr. 806/2014 de betingelser, hvorunder beføjelsen til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter udøves.

181 Desuden bemærkes, at artikel 22 i forordning nr. 806/2014 ikke foreskriver anvendelse af et specifikt afviklingsinstrument. Det tilkommer Afviklingsinstansen og Kommissionen, i forhold til den konkrete sags omstændigheder at afgøre, hvilket afviklingsværktøj der er det mest hensigtsmæssige.

182 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 er til hinder for at søge mindre restriktive løsninger, såsom anvendelsen af Afviklingsfonden, af offentlige midler eller af lån, alt efter omstændighederne. Det må fastslås, at dette argument hviler på en fejlagtig forståelse af afviklingsmekanismen.

183 For det første forudsætter vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning og følgelig udøvelsen, i denne forbindelse, af beføjelsen til nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter nemlig, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, at der ikke foreligger nogen alternativ løsning af privat eller tilsynsmæssig karakter.

184 De mindre restriktive løsninger, som sagsøgeren har foreslået, kan således ikke anses for alternative foranstaltninger til aktionærernes og kreditorernes deltagelse i forbindelse med en afviklingsforanstaltning.

185 Endvidere synes sagsøgeren ikke at tage hensyn til den omstændighed, at afviklingsforanstaltningen udgør et alternativ til en likvidation af enheden efter en almindelig insolvensprocedure. Hvis de vanskeligheder, som en bank står over for, kunne løses ved hjælp af lån, hvad enten de er offentlige eller private, ville der ikke kunne indledes en afviklingsprocedure, for så vidt som betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 ikke ville være opfyldt.

186 For det andet bemærkes, at tildeling af statsstøtte eller hjælp fra Afviklingsfonden ikke er udelukket i forbindelse med en afviklingsforanstaltning i medfør af artikel 19 i forordning nr. 806/2014. I modsætning til det af sagsøgeren anførte kan Afviklingsinstansen og Kommissionen således i lyset af den konkrete sags omstændigheder beslutte at tillade anvendelse af offentlige midler eller Afviklingsfonden.

187 For det tredje har sagsøgeren i replikken tilføjet, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 ikke gør det muligt at anvende mere fleksible løsninger, bl.a. i tilfælde af likviditetskrise, som ikke udgør det mest alvorlige problem, som en bank kan stå over for, såsom lån fra offentlige myndigheder eller likviditetsstøtte fra ECB.

188 Med dette argument synes sagsøgeren at kritisere lovgiver for ikke i artikel 22 i forordning nr. 806/2014 at have forudset andre løsninger end en afviklingsforanstaltning med henblik på at løse vanskeligheder, som en bank kan stå over for. Det må blot konstateres, at dette argument er irrelevant, for så vidt som det, hvis en bank ikke befinder sig i en situation, hvor den opfylder betingelserne for at være genstand for en afviklingsforanstaltning, ikke fremgår af anvendelsesområdet for forordning nr. 806/2014.

189 I modsætning til det af sagsøgeren anførte kan en likviditetskrise under alle omstændigheder føre til, at en bank befinder sig i en situation, hvor den ikke er i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfalder, eller hvor der foreligger objektive forhold, der gør det muligt at konkludere, at dette vil indtræde i nær fremtid, hvilket udgør et af de tilfælde, der er omhandlet i artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, hvor en enhed vil blive anset for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende.

190 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 ligeledes tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som de fastsætter en forskelsbehandling mellem de forskellige kategorier af kreditorer, og for så vidt som der indrømmes indskyderne en uberettiget særbehandling.

191 Det bemærkes, at ligebehandlingsprincippet er et grundlæggende EU-retligt princip, som nu er fastslået i chartrets artikel 20 og 21, og som indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 9.3.2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, præmis 55, af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 191, og af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 98).

192 I denne henseende bemærkes for det første blot, at det i artikel 15, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 bestemmes, at »kreditorerne i det institut, der er under afvikling, bærer tabene efter aktionærerne i overensstemmelse med den i artikel 17 anførte prioritetsorden for deres fordringer, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat i denne forordning«. Artikel 15, stk. 1, litra f), i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at kreditorer i samme klasse behandles ens.

193 Endvidere fremgår det ligeledes af artikel 21, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, at »Afviklingsinstansen påser, at de nationale afviklingsmyndigheder udøver nedskrivnings- eller konverteringsbeføjelserne hurtigst muligt i overensstemmelse med den i artikel 17 anførte prioritetsorden for deres fordringer«. Denne bestemmelse fastsætter en prioritetsorden for fordringer og sondrer i denne henseende mellem forskellige kategorier af kreditorer, indehavere af egentlige kernekapitalinstrumenter, indehavere af supplerende kapitalinstrumenter og indehavere af hybride kernekapitalinstrumenter.

194 Aktionærer og kreditorer, der er indehavere af efterstillede instrumenter, befinder sig, alt efter deres tilhørsforhold til en af disse kategorier, ikke i en sammenlignelig situation og kan behandles forskelligt alt efter prioritetsordenen for deres fordringer. Desuden er overholdelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling af kreditorer sikret ved artikel 15, stk. 1, litra f), i forordning nr. 806/2014.

195 For det andet befinder en banks aktionærer sig ikke i en situation, der kan sammenlignes med indskydernes. Indskydere kan ikke, i modsætning til aktionærer, anses for investorer, der skal påtage sig de økonomiske risici ved en investering i bankens selskabskapital.

196 Desuden er beskyttelsen af indskyderne omfattet af afviklingsmålene i henhold til artikel 14, stk. 2, litra d), i forordning nr. 806/2014, og der henvises hertil i samme forordnings artikel 15, stk. 1, litra h). Forordning nr. 806/2014 sikrer således, at en afviklingsforanstaltning er i overensstemmelse med de principper, der er opstillet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT 2014, L 173, s. 149).

197 Det fremgår af det ovenstående, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 førte til en uforholdsmæssig begrænsning af ejendomsretten.

198 I modsætning til det af sagsøgeren anførte skal der i øvrigt tages hensyn til den omstændighed, at der ved forordning nr. 806/2014 er fastsat en mekanisme, der skal sikre, at de indgreb i aktionærernes ejendomsret, der vil kunne følge af afviklingsforanstaltningen, ikke er uforholdsmæssige.

199 I denne henseende anføres det i 62. betragtning til forordning nr. 806/2014, at indgriben i ejendomsrettigheder ikke bør ske i urimeligt omfang, og at de berørte aktionærer og kreditorer derfor ikke bør lide større tab, end hvis enheden var blevet opløst på tidspunktet for afgørelsen om afvikling.

200 Blandt de almindelige principper, der regulerer afviklingen, fastsætter artikel 15, stk. 1, litra g), i forordning nr. 806/2014 princippet om, at ingen kreditor bliver dårligere behandlet, nemlig:

»[I]ngen kreditor påføres større tab, end vedkommende ville være blevet påført, hvis en enhed som omhandlet i artikel 2 var blevet håndteret som led i almindelig insolvensbehandling i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningerne i artikel 29.«

201 Med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville have fået en bedre behandling, hvis den pågældende enhed havde været genstand for en almindelig insolvensbehandling, fastsætter artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014, at der foretages en værdiansættelse efter afviklingen. Ifølge artikel 20, stk. 17, i forordning nr. 806/2014 skal det ved denne værdiansættelse fastlægges, om der er nogen forskel mellem den behandling, som aktionærerne og kreditorerne ville have fået, hvis instituttet havde været genstand for en almindelig insolvensbehandling på det tidspunkt, hvor afgørelsen om afviklingsforanstaltningen blev truffet, og den faktiske behandling, som de har modtaget i forbindelse med afviklingen.

202 Hvis det efter denne værdiansættelse godtgøres, at aktionærerne eller kreditorerne har pådraget sig større tab i forbindelse med afviklingen, end hvad der ville have været tilfældet ved en håndtering som led i almindelig insolvensbehandling, fastsætter artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen kan anvende Afviklingsfonden til at betale kompensation til disse.

203 Forordning nr. 806/2014 sikrer således, at aktionærer og kreditorer ikke som følge af afviklingen udsættes for en mindre gunstig behandling end den, de ville have været udsat for i forbindelse med en almindelig insolvensbehandling, ved i givet fald at fastsætte en kompensationsmekanisme. I overensstemmelse med overholdelsen af ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, fastsætter forordning nr. 806/2014 i det tilfælde, hvor en afviklingsordning fører til et indgreb i aktionærernes og kreditorernes ejendomsret, en mekanisme, som sikrer en rimelig erstatning af deres tab.

204 I modsætning til det af sagsøgeren anførte udgør insolvensbehandlingen det eneste alternativ til afvikling. Det bemærkes nemlig blot, at den omstændighed at enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at det ikke ser ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor eller tilsyn inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende, i medfør af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 er betingelser for vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning.

205 I denne henseende bemærkes, at Domstolen på området for statsstøtte har fastslået, at tabene for aktionærer i kriseramte banker under alle omstændigheder er af samme størrelse, uanset om deres sag er støttet på en dom om konkurserklæring som følge af en manglende tildeling af statsstøtte eller på en procedure for indrømmelse af en sådan støtte, der er underlagt en forudgående betingelse om byrdefordeling (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 75).

206 Domstolen har udtalt, at det i bankmeddelelsens punkt 46 bestemmes, at »princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, [bør] anvendes«, og at »[e]fterstillede kreditorer bør således ikke fra en økonomisk betragtning modtage mindre, end hvad deres instrumenter ville have været værd, hvis der ikke blev ydet statsstøtte« (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 77).

207 Ifølge Domstolen følger det af dette punkt, at de byrdefordelingsforanstaltninger, som tildelingen af statsstøtte til en underskudsgivende bank er betinget af, ikke må indebære et indgreb i de efterstillede kreditorers ejendomsret, som disse ikke ville have været udsat for som led i en konkursbehandling, hvis en sådan støtte ikke var tildelt. På denne baggrund kan det ikke med føje gøres gældende, at byrdefordelingsforanstaltninger som de i bankmeddelelsen fastsatte udgør et indgreb i aktionærernes og de efterstillede kreditorers ejendomsret (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 78 og 79).

208 Det må derfor analogt antages, at anvendelsen af princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, jf. artikel 15 i forordning nr. 806/2014, sikrer aktionærerne i en enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, en rimelig erstatning i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 17.

209 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 21. januar 2020 fremsatte sagsøgeren i øvrigt et nyt anbringende i henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 2. Sagsøgeren har gjort gældende, at kendelsen af 10. oktober 2019, Aeris Invest mod SRB (T-599/18, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2019:740), har direkte indvirkning på ulovlighedsindsigelsen mod artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014, og at påstandene i det fjerde anbringende skal suppleres, henset til denne kendelse.

210 Kommissionen, Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Rådet og Banco Santander har gjort gældende, at de argumenter, som sagsøgeren fremsatte den 21. januar 2020, udgør et nyt anbringende, som ikke kan antages til realitetsbehandling.

211 Da sagsøgeren under retsmødet bekræftede, at der ikke var tale om et nyt anbringende, men om en uddybning af det fjerde anbringende, vil Retten begrænse sig til at undersøge de nye argumenter, der blev fremført den 21. januar 2020, for så vidt som de støtter den ulovlighedsindsigelse, der er fremsat i det fjerde anbringende.

212 Sagsøgeren har gjort gældende, at det fremgår af præmis 48 og 49 i kendelsen af 10. oktober 2019, Aeris Invest mod SRB (T-599/18, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2019:740), som sagsøgeren har appelleret, at forordning nr. 806/2014 ikke fastsætter nogen kompensation for de aktionærer, der fratages deres ejendomsret i tilfælde som tilfældet med Banco Popular. Ifølge denne kendelse har aktionærerne i Banco Popular ikke ret til nogen kompensation, heller ikke selv om den reelle værdi af Banco Popular var højere end den værdi, som den blev tildelt i værdiansættelse 2. Sagsøgeren har heraf udledt, at forordning nr. 806/2014 ikke fastsætter et passende kompensationssystem for de aktionærer, der fratages deres ejendomsret, og at ulovlighedsindsigelsen derfor skal admitteres. Sagsøgeren har tilføjet, at den kompensation, der er fastsat i artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014, ikke er passende og tilstrækkelig.

213 Det bemærkes, at Retten i sin kendelse af 10. oktober 2019, Aeris Invest mod SRB (T-599/18, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2019:740), afviste det af sagsøgeren anlagte annullationssøgsmål til prøvelse af Afviklingsinstansens afgørelse om ikke at foretage en efterfølgende endelig værdiansættelse af Banco Popular. I denne kendelses præmis 47 fastslog Retten, at det

virksomhedssalgsværktøj, der blev anvendt på Banco Popular, ikke var omfattet af de tilfælde, der er omhandlet i artikel 20, stk. 12, i forordning nr. 806/2014, i hvilke der kunne udbetales en kompensation efter en efterfølgende endelig værdiansættelse. Retten fastslog således i kendelsens præmis 48 og 49, som sagsøgeren har nævnt:

»48 Desuden konstateres, at artikel 20, stk. 12, i forordning nr. 806/2014 ikke gør det muligt at kompensere tidligere aktionærer og kreditorer i en enhed, hvis kapitalinstrumenter er blevet fuldstændigt konverteret, nedskrevet og overført til tredjemand.

49 Sagsøgeren har i denne henseende med urette gjort gældende, at den efterfølgende værdiansættelse umiddelbart påvirker retsstillingen for Banco Populars tidligere aktionærer, og at sidstnævnte, hvis ansættelsen af Banco Populars markedsværdi var højere end den, der følger af værdiansættelse 2, ville have ret til en kompensation i overensstemmelse med artikel 20 i forordning nr. 806/2014.«

214 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at Retten i kendelse af 10. oktober 2019, Aeris Invest mod SRB (T-599/18, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2019:740), udelukkende tog stilling til sagsøgerens situation i forbindelse med afviklingen af Banco Popular og fandt, at den kompensation, der er fastsat i artikel 20, stk. 12, i forordning nr. 806/2014, ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.

215 Det fremgår heraf, at Rettens betragtninger i kendelsen af 10. oktober 2019, Aeris Invest mod SRB (T-599/18, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2019:740), som kun var møntet på den foreliggende sag, ikke er relevante med henblik på vurderingen af lovligheden af forordning nr. 806/2014. Desuden har sagsøgeren i det dokument, der blev indleveret den 21. januar 2020, ikke godtgjort nogen forbindelse mellem denne kendelse og artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014, hvis ulovlighed er blevet gjort gældende i forbindelse med det fjerde anbringende.

216 Det skal i øvrigt bemærkes, at for så vidt som sagsøgeren har iværksat appel til prøvelse af kendelsen af 10. oktober 2019, Aeris Invest mod SRB (T-599/18, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2019:740), er kendelsen ikke endelig.

217 Det følger heraf, at de nye argumenter, som sagsøgeren fremførte den 21. januar 2020, ikke er relevante med henblik på bedømmelsen af den ulovlighedsindsigelse, der er rejst i det fjerde anbringende.

218 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 ikke udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af den ejendomsret, der tilkommer aktionærerne i den enhed, der er berørt af en afviklingsforanstaltning, men skal anses for at udgøre en begrænsning af deres ejendomsret, der er begrundet og forholdsmæssig, i overensstemmelse med bestemmelserne i chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, samt med bestemmelserne i artikel 5, stk. 4, TEU.

219 Følgelig bør den ulovlighedsindsigelse, der er fremført i det fjerde anbringende, forkastes.

3. Det femte anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 18 og 20 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 17 og 41

220 Sagsøgeren har på grundlag af artikel 277 TEUF fremsat en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 18 og 20 i forordning nr. 806/2014 derved, at disse bestemmelser tilsidesætter retten til at blive hørt, som er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), for så vidt som de ikke fastsætter en høring af aktionærerne i den enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning. Denne manglende høring er ligeledes uforenelig med de processuelle garantier for ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, sammenholdt med artikel 1 i protokol nr. 1 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, hvorefter en person i tilfælde af indgreb i dennes ejendomsret skal have tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder.

221 Kommissionen, Afviklingsinstansen og Parlamentet har gjort gældende, at i det tilfælde, hvor aktionærerne i et institut, der er underlagt en afviklingsprocedure, har en ret til at blive hørt som fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), anerkendes denne ret selv i mangel af en udtrykkelig bestemmelse i forordning nr. 806/2014. Den omstændighed, at der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 om høring af aktionærerne, medfører ikke, at forordningen er ugyldig, for så vidt som ingen bestemmelse forbyder en sådan høring.

222 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren har anfægtet den manglende høring af aktionærerne i den enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, i forbindelse med den procedure, der førte til vedtagelsen af denne foranstaltning, men ikke har fremført noget argument vedrørende artikel 20 i forordning nr. 806/2014, som vedrører værdiansættelsen. Det må derfor fastslås, at sagsøgeren med sin ulovlighedsindsigelse, der er fremsat i forbindelse med det femte anbringende, har anfægtet gyldigheden af artikel 18 i forordning nr. 806/2014 om afviklingsproceduren, for så vidt som denne bestemmelse, ved ikke at fastsætte en høring foretaget af Afviklingsinstansen af aktionærer forud for vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning, tilsidesætter deres ret til at blive hørt, som er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

223 Det bemærkes, at chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), bestemmer, at retten til god forvaltning omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.

224 Retten til at blive hørt garanterer enhver person muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt. Dernæst skal det præciseres, at retten til at blive hørt har to formål. For det første tjener den til at oplyse sagen og fastlægge de faktiske omstændigheder så korrekt og præcist som muligt, og for det andet sikrer denne rettighed den berørte part en effektiv beskyttelse. Retten til at blive hørt har navnlig til formål at sikre, at enhver afgørelse, der påvirker en person negativt, vedtages med fuldt kendskab til sagen, og den har i særdeleshed til formål at sikre, at den kompetente myndighed kan rette en fejl, eller at den pågældende kan gøre sådanne forhold med hensyn til sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (jf. dom af 4.6.2020, EU-Udenrigstjenesten mod De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis).

225 Det bemærkes, at Domstolen har bekræftet vigtigheden af retten til at blive hørt og dens meget betydelige omfang i Unionens retsorden ved at fastslå, at denne ret bør finde anvendelse i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende retsakt. I henhold til Domstolens praksis foreligger der en pligt til at iagttage retten til at blive hørt, selv om de relevante regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet (jf. dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 85 og 86 og den deri nævnte retspraksis, af 18.6.2020, Kommissionen mod RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.11.2019, ADDE mod Parlamentet, T-48/17, EU:T:2019:780, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

226 Henset til, at princippet om retten til forsvar, som omfatter retten til at blive hørt, er et grundlæggende og generelt EU-retligt princip, kan en retsforskrift derfor hverken udelukke eller begrænse anvendelsen heraf, og princippet skal således overholdes såvel i tilfælde, hvor der ikke er fastlagt nogen særlig ordning overhovedet, som i tilfælde, hvor der er fastlagt en ordning, der ikke selv tager hensyn til princippet (jf. dom af 18.6.2014, Spanien mod Kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

227 Anvendelsesområdet for retten til at blive hørt som princip og grundlæggende ret i Unionens retsorden er nemlig åben, når administrationen overvejer at vedtage en bebyrdende retsakt, dvs. en retsakt, der kan berøre en privatpersons eller den pågældende medlemsstats interesser negativt, idet dens anvendelse ikke afhænger af, at der foreligger en udtrykkelig regel herfor i sekundærretten (dom af 18.6.2014, Spanien mod Kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, præmis 64).

228 I denne henseende bemærkes for det første, at forordning nr. 806/2014 ifølge 121. betragtning hertil respekterer de grundlæggende rettigheder og de principper, som navnlig anerkendes i chartret, herunder retten til et forsvar, og bør gennemføres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper. For det andet er der ingen bestemmelse i forordning nr. 806/2014, der udtrykkeligt udelukker eller begrænser den pågældende enheds aktionærers og kreditorers ret til at blive hørt under afviklingsproceduren.

229 Det bemærkes desuden, således som Kommissionen og Rådet har gjort det, at en afviklingsforanstaltning, som Afviklingsinstansen har vedtaget efter proceduren i artikel 18 i forordning nr. 806/2014, har til formål at afvikle en enhed. Den enhed, der er genstand for afviklingen, skal anses for den person, i forhold til hvilken der er vedtaget en individuel foranstaltning, og i forhold til hvilken retten til at blive hørt er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

230 Der skal således tages tilsyn til den omstændighed, at denne enheds aktionærer og kreditorer ikke er adressater for en afviklingsforanstaltning, der ikke er en individuel afgørelse truffet over for disse.

231 Imidlertid bemærkes, at i henhold til artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 kan Afviklingsinstansen udøve beføjelsen til nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenterne for en enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, når den handler efter proceduren i forordningens artikel 18.

232 Således kan proceduren i artikel 18 i forordning nr. 806/2014, selv om den ikke udgør en individuel procedure, der indledes mod den pågældende enheds aktionærer og kreditorer, føre til vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning, der kan berøre deres interesser negativt.

233 Domstolens praksis, der er nævnt i præmis 225 ovenfor, har imidlertid anlagt en vid fortolkning af retten til at blive hørt som værende garanteret enhver person under den procedure, der kan føre til en bebyrdende retsakt. Det kan derfor ikke udelukkes, at aktionærerne i et institut, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, kan påberåbe sig retten til at blive hørt i forbindelse med en afviklingsprocedure.

234 Imidlertid kan udøvelsen af retten til at blive hørt være underlagt begrænsninger i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, nævnt i præmis 158 ovenfor.

235 Det skal herefter undersøges, om fraværet i forordning nr. 806/2014 af en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter en høring af den pågældende enheds aktionærer og kreditorer inden for rammerne af proceduren i den nævnte forordnings artikel 18, udgør en begrænsning af udøvelsen af retten til at blive hørt, som er i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1.

236 Domstolen har fastslået, at de grundlæggende rettigheder, såsom retten til forsvar, ikke skal betragtes som absolutte rettigheder, men kan underlægges begrænsninger, forudsat at disse er nødvendige for at tilgodese de almene hensyn, som den omhandlede foranstaltning forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. dom af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.12.2017, Prequ'Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

237 I denne henseende har Afviklingsinstansen samt Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet gjort gældende, at begrænsningen af aktionærernes ret til at blive hørt er begrundet dels i målet om at sikre stabiliteten på finansmarkederne, dels i nødvendigheden af at sikre effektiviteten af beslutninger om afvikling, som skal vedtages hurtigt.

238 For det første bemærkes, at flere betragtninger til forordning nr. 806/2014, bl.a. 12., 58. og 61. betragtning hertil, angiver, at stabiliteten på de finansielle markeder er et af de mål, der forfølges med de afviklingsmekanismer, der er indført ved denne forordning.

239 Ifølge artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 anses en afviklingsforanstaltning endvidere for at være begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. samme forordnings artikel 14, og en håndtering af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang. Blandt afviklingsmålene i artikel 14 i forordning nr. 806/2014 er bl.a. målet om at »at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge afsmittende virkninger, herunder for markedets infrastrukturer, og ved at opretholde markedsdisciplinen« samt målet om at »beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige«.

240 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 161 ovenfor, at finansielle tjenester har en central funktion i Unionens økonomi, og at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i hjemlandet og i andre medlemsstater. Ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 162 ovenfor, er der er tale om afgørende offentlige interesser, når målet er at skabe stabilitet i det finansielle system og samtidig undgå for store offentlige udgifter og mindske konkurrencefordrejning.

241 Desuden fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) i sin afgørelse af 1. april 2004, Camberrow MM5 AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, § 6), at staterne på økonomisk følsomme områder, såsom banksystemets stabilitet, rådede over et vidt skøn, og at en aktionærs manglende mulighed for at deltage i den procedure, der førte til salg af banken, følgelig ikke var uforholdsmæssig i forhold til de legitime formål om at beskytte kreditorernes rettigheder og at sikre en god forvaltning af bankens insolvenssituation.

242 Ligeledes skal nævnes dom af 8. november 2016, Dowling m.fl. (C-41/15, EU:C:2016:836), afsagt i anledning af en præjudiciel forelæggelse vedrørende fortolkningen af artikel 8, 25 og 29 i Rådets andet direktiv 77/91/EØF af 13. december 1976 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel [54, stk. 2, TEUF] nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelsen af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde (EFT 1977, L 26, s. 1). Denne sag vedrørte en særlig foranstaltning truffet af de nationale myndigheder med henblik på ved hjælp af en kapitalforhøjelse at undgå et selskabs konkurs, hvilket ifølge den forelæggende ret truede Unionens finansielle stabilitet. Domstolen fastslog, at den beskyttelse, som andet direktiv tillagde et aktieselskabs aktionærer og kreditorer for så vidt angår aktieselskabets kapital, ikke udstrakte sig til at omfatte en sådan national foranstaltning, der blev truffet i en situation med alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats økonomi og finansielle system, og som havde til formål at afhjælpe en systemisk trussel mod den finansielle stabilitet i EU, der er opstået på grund af utilstrækkelig egenkapital i det omhandlede selskab (dom af 8.11.2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, præmis 50). Domstolen tilføjede, at bestemmelserne i andet direktiv 77/91 således ikke var til hinder for en særlig foranstaltning vedrørende et aktieselskabs kapital, som de nationale myndigheder havde truffet i en situation med alvorlig forstyrrelse af en medlemsstats økonomi og finansielle system uden at opnå godkendelse fra selskabets generalforsamling, og som havde til formål at undgå en systemisk risiko og sikre den finansielle stabilitet i EU (jf. dom af 8.11.2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

243 Disse betragtninger finder analog anvendelse på situationen for tidligere aktionærer i en bank, der har været underlagt en afviklingsprocedure i medfør af forordning nr. 806/2014.

244 Det skal i øvrigt bemærkes, at et andet formål med den afvikling, der er omhandlet i artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014, nemlig målet om at sikre videreførelsen af kritiske funktioner for den enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, ligeledes er et led i målet af almen interesse om beskyttelse af de finansielle markeders stabilitet.

245 Ifølge artikel 2, stk. 1, punkt 35, i direktiv 2014/59 defineres et instituts kritiske funktioner som »aktiviteter, ydelser eller transaktioner, hvis ophør i en eller flere medlemsstater kan forventes at føre til forstyrrelser i ydelser, der er af afgørende betydning for realøkonomien, eller til forstyrrelse af den finansielle stabilitet som følge af et instituts eller en koncerns størrelse, markedsandel, eksterne og interne forbundethed, kompleksitet eller grænseoverskridende aktiviteter, navnlig med hensyn til muligheden for at erstatte de pågældende aktiviteter, ydelser eller transaktioner«.

246 I denne henseende fastsætter artikel 6, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/778 af 2. februar 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår de forhold og betingelser, under hvilke betalingen af ekstraordinære ex post-bidrag helt eller delvis kan udskydes, og kriterierne for fastsættelse af aktiviteter, ydelser og transaktioner med hensyn til kritiske funktioner og for fastsættelse af

forretningsområder og hertil knyttede ydelser med hensyn til centrale forretningsområder (EUT 2016, L 131, s. 41), kriterierne for fastlæggelse af kritiske funktioner. Der er tale om en funktion, der ydes af instituttet til tredjeparter, som ikke er tilknyttet instituttet eller koncernen, og hvor en pludselig forstyrrelse af funktionen sandsynligvis ville have væsentlige negative virkninger for tredjepart, føre til afsmitning eller underminere markedsaktørernes generelle tillid på grund af funktionens systemiske relevans for tredjepart og den systemiske relevans af, at instituttet eller koncernen udfører funktionen.

247 Formålet om at sikre videreførelsen af kritiske funktioner for den pågældende enhed ved en afviklingsforanstaltning, jf. artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014, tilsigter at undgå en afbrydelse af disse funktioner, som kan medføre forstyrrelser, ikke blot på det pågældende marked, men ligeledes for hele EU's finansielle stabilitet.

248 En afviklingsforanstaltning skal derfor, henset til, at den har til formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, navnlig for så vidt som den udgør et alternativ til dets likvidation, anses for faktisk at opfylde et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen (jf. analogt dom af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 108).

249 Det fremgår af det ovenstående, at den afviklingsprocedure, der er indført ved forordning nr. 806/2014 og beskrevet i forordningens artikel 18, forfølger et mål af almen interesse som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, nemlig målet om at sikre de finansielle markeders stabilitet, som kan begrunde en begrænsning af retten til at blive hørt.

250 For det andet indebærer flere betragtninger til forordning nr. 806/2014, at en afviklingsforanstaltning, når den bliver nødvendig, skal vedtages hurtigt. Der er bl.a. tale om 26., 31. og 53 betragtning og, navnlig, 56. betragtning til denne forordning, hvorefter afviklingsproceduren, for at minimere forstyrrelserne af det finansielle marked og af økonomien, bør fuldføres inden for et kort tidsrum.

251 Domstolen har i denne henseende fastslået, at forordning nr. 806/2014, i overensstemmelse med ottende betragtning hertil, har til formål at indføre mere effektive afviklingsmekanismer, som er et vigtigt instrument til at undgå skader som dem, der har været resultatet af tidligere tiders sammenbrud af banker, og at et sådant formål forudsætter, at der træffes en hurtig afgørelse, hvilket illustreres af de korte frister, der er fastsat i forordningens artikel 18, for at den finansielle stabilitet ikke bringes i fare (dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 55).

252 Således bestemmer artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bl.a., at hvis ECB vurderer, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, meddeler den straks denne vurdering til Kommissionen og Afviklingsinstansen. Det fremgår af samme artikels stk. 2, at når Afviklingsinstansen selv foretager en vurdering, meddeler den straks sin vurdering til ECB. Hvis de betingelser, der er fastsat i artiklens stk. 1, er opfyldt, vedtager Afviklingsinstansen en afviklingsordning, der i henhold til artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 fremsendes til Kommissionen umiddelbart efter vedtagelsen. Kommissionen har herefter en frist på 24 timer til at godkende en afviklingsordning eller fremsætte indsigelser.

253 Det følger heraf, at når enheden først opfylder betingelserne for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning, dvs. for det første, at den er nødlidende eller forventeligt nødlidende, for det andet, at der ikke er andre rimelige udsigter til, at andre private foranstaltninger eller tilsynsforanstaltninger forhindrer, at instituttet bliver nødlidende inden for en rimelig

tidshorisont, og for det tredje, at afviklingsforanstaltningen er nødvendig for at nå et eller flere af de mål, der er omhandlet i artikel 14 i forordning nr. 806/2014, bestemmer samme forordnings artikel 18, at en afgørelse skal vedtages inden for en meget kort frist.

254 Denne hurtige afgørelse har navnlig til formål at sikre videreførelsen af den pågældende enheds kritiske funktioner og at undgå konsekvenserne for den finansielle stabilitet af, at enheden bliver nødlidende. En hurtig beslutningstagning er således en forudsætning for dens effektivitet.

255 Domstolen har således allerede fastslået, at en nødsituation, som tvinger den kompetente myndighed til at handle øjeblikkeligt, begrundede en begrænsning af retten til at blive hørt for de personer, der var berørt af foranstaltninger vedtaget på miljøansvarsområdet (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 67) og på landbrugsområdet (jf. i denne retning dom af 15.6.2006, Dokter m.fl., C-28/05, EU:C:2006:408, præmis 76).

256 På området for indefrysning af midler har Domstolen endvidere fastslået, at meddelelsen af de grunde, hvorpå den oprindelige optagelse af navnet på en person eller enhed på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, er baseret, forud for denne opførelse ville kunne bringe effektiviteten af den indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, som EU-retten foreskriver, i fare. For at nå det mål, som forfølges med den gældende forordning, skal sådanne foranstaltninger i sagens natur drage fordel af en overraskelseseffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 338-340, af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 61, og af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 51).

257 Af grunde, som ligeledes vedrører det formål, der forfølges med EU-retten og effektiviteten af de foranstaltninger, som er foreskrevet heri, er EU-myndighederne heller ikke forpligtet til at foretage en høring af appellanterne forud for den første optagelse af deres navne på den liste over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 341, og af 25.4.2013, Gbagbo mod Rådet, T-119/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:216, præmis 103).

258 Dette gælder således så meget desto mere i de tilfælde, hvor begrænsningen af retten til at blive hørt ikke vedrører den enhed, der er omfattet af afviklingsproceduren, men enhedens aktionærer eller kreditorer.

259 Det skal ligeledes bemærkes, at Menneskerettighedsdomstolen i sin afgørelse af 1. april 2004, Camberrow MM5 AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), fastslog, at salget af den konkursramte bank som aktiv virksomhed var blevet gennemført for at opnå en hurtig og mere sikker fyldestgørelse af bankens kreditorer, som i årevis forventede at modtage deres tilgodehavender, og en hurtig afslutning af konkursbehandlingen. Følgelig var nødvendigheden af enkelthed og hurtighed i forbindelse med den procedure, der førte til salget af banken, af afgørende betydning. Hvis det i loven var bestemt, at konkursretten var forpligtet til at høre alle bankens aktionærer og kreditorer, ville dette have medført en væsentlig forsinkelse af proceduren og dermed en yderligere forsinkelse med betalingen af de skyldige beløb til kreditorerne og med konkursbehandlingens afslutning.

260 I dom af 24. november 2005, Capital Bank AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, § 136), fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at der på et økonomisk følsomt område, såsom banksystemets stabilitet og i visse situationer, kunne foreligge et tvingende behov for at handle med størst mulig omhu og uden varsel med henblik på at undgå uoprettelige skader for banken, indskydere og andre kreditorer eller for bank- og finanssystemet som helhed.

261 Den omstændighed, at afviklingsforanstaltningen kan føre til et indgreb i den pågældende enheds aktionærers og kreditorers ejendomsret, kan desuden ikke begrunde en forpligtelse til at indrømme dem en ret til at blive hørt før vedtagelsen af denne.

262 I denne henseende har Retten allerede i præmis 282 i dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486), udtalt, at de procedurer, der finder anvendelse, skal give den berørte person tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder. For at sikre overholdelsen af dette krav, som udgør et krav, der er uløseligt forbundet med artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, skal de procedurer, der finder anvendelse, betragtes ud fra et generelt synspunkt (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 368 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.4.2013, Gbagbo mod Rådet, T-119/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:216, præmis 119, samt Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.7.2004, Bäck mod Finland, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, § 56). Det nævnte krav kan således ikke fortolkes således, at den berørte person altid skal kunne fremføre sit synspunkt over for de kompetente myndigheder, inden der træffes foranstaltninger, som kan gribe ind i vedkommendes ejendomsret (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.9.2006, Maupas m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, §§ 20 og 21).

263 Retten fastslog, at dette navnlig ville kunne forekomme, når de pågældende foranstaltninger, ligesom en afviklingsforanstaltning, ikke udgjorde en sanktion og blev truffet i en situation, hvor det var vigtigt at handle hurtigt. I sidstnævnte henseende bemærkede Retten, at det var vigtigt at imødegå en overhængende risiko for, at de omhandlede banker kollapsede, for at kunne bevare stabiliteten i det finansielle system i en medlemsstat og dermed undgå en spredning til andre medlemsstater i euroområdet. Hvis der var blevet iværksat en forudgående høringsprocedure, hvor tusindvis af indskydere og aktionærer i de omhandlede banker kunne gøre deres synspunkter gældende over for CBC, inden de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget, ville det imidlertid have forsinket gennemførelsen af de foranstaltninger, der skulle forhindre en sådan kollaps. Det kunne have gjort det meget vanskeligt at realisere målet om at bevare stabiliteten i det finansielle system i denne medlemsstat og dermed undgå en spredning til andre medlemsstater i euroområdet (jf. dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, præmis 282 og den deri nævnte retspraksis).

264 Denne bedømmelse er blevet bekræftet af Domstolen, der fastslog, at Retten med rette havde støttet sin argumentation på Menneskerettighedsdomstolens dom af 21. juli 2016, Mamatas m.fl. mod Grækenland (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), ifølge hvilken kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov, ikke kan fortolkes således, at de berørte personer burde være blevet hørt forud for vedtagelsen af denne lov, navnlig når en sådan forudgående høring ville have forsinket gennemførelsen af de foranstaltninger, der skulle forhindre, at de pågældende banker kollapsede (dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 159).

265 Det må i øvrigt antages, at nødvendigheden af at handle hurtigt uden at informere en enheds aktionærer og kreditorer om en forestående afviklingsprocedure vedrørende enheden har til formål at undgå en forværring af denne enheds situation, som vil skade effektiviteten af afviklingsforanstaltningen. At informere bankens aktionærer eller indehavere af obligationer om, at banken ville kunne blive undergivet en afviklingsprocedure, og at banken dermed blev anset for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, ville således kunne tilskynde dem til at sælge deres værdipapirer på markederne og ligeledes føre til en massiv hævning af indskuddene, hvilket ville forværre bankens finansielle situation og gøre det vanskeligere, eller endog umuligt, at vedtage en løsning, der kunne forhindre bankens likvidation.

266 Som det fremgår af 116. betragtning til forordning nr. 806/2014, må enhver oplysning vedrørende en afgørelse, som kommer frem, før afgørelsen er truffet, det være sig om opfyldelsen af betingelserne for afvikling, om brugen af et bestemt værktøj eller om enhver foranstaltning under sagsbehandlingen, i denne henseende antages at have indvirkning på de almene og private interesser, der er berørt af foranstaltningen.

267 Det må derfor antages, at indførelsen i forordning nr. 806/2014 af en høring af den berørte enheds aktionærer og kreditorer inden vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning ville medføre en væsentlig forsinkelse af proceduren og bringe såvel opnåelsen af foranstaltningens formål som dens effektivitet i fare.

268 Henset til den hastende karakter af vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning er det i øvrigt ikke muligt på forhånd at høre aktionærerne, bl.a. på grund af de vanskeligheder, der er forbundet med at identificere dem. Som Kongeriget Spanien og Rådet har anført, er det, eftersom aktier og obligationer kontinuerligt forhandles på markederne, i praksis umuligt at vide, hvilke specifikke og institutionelle investorer der skal kontaktes.

269 Hvad angår sagsøgerens argument om, at forordning nr. 806/2014 ville kunne foreskrive en høring af aktionærerne efter vedtagelsen af afviklingsforanstaltningen, er det tilstrækkeligt at bemærke, således som Parlamentet har gjort det, at en sådan høring ikke kan ændre indholdet af denne foranstaltning, og at den derfor ikke kan medføre, at den annulleres.

270 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at en høring af aktionærerne og kreditorerne i den enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, inden vedtagelsen af denne foranstaltning, ville bringe målene om de finansielle markeders stabilitet og videreførelsen af enhedens kritiske funktioner samt kravene om afviklingsprocedurens hurtighed og effektivitet i fare.

271 Herefter udgør den omstændighed, at der ikke findes bestemmelser om høring af den pågældende enheds aktionærer og kreditorer inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 18 i forordning nr. 806/2014, en begrænsning af retten til at blive hørt, som er begrundet og nødvendig for at opfylde et mål af almen interesse, overholder proportionalitetsprincippet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, og tilsidesætter ikke nogen af de processuelle garantier for ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17.

272 Følgelig skal ulovlighedsindsigelsen vedrørende artikel 18 i forordning nr. 806/2014 forkastes.

4. Det ottende anbringende om tilsidesættelse af artikel 18 i forordning nr. 806/2014, af omsorgspligten og af artikel 296 TEUF

273 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen med vedtagelsen af afviklingsordningen har tilsidesat artikel 18 i forordning nr. 806/2014, sin omsorgspligt og artikel 296 TEUF, for så vidt som den ikke har godtgjort, at betingelserne for afvikling var opfyldt. Sagsøgeren har i sine bemærkninger til Kongeriget Spaniens interventionsindlæg præciseret, at selskabet med dette anbringende ikke har gjort gældende, at der er anlagt et urigtigt skøn, men at der er sket tilsidesættelse af omsorgspligten og af begrundelsespligten i forbindelse med anvendelsen af artikel 18 i forordning nr. 806/2014.

274 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen i forbindelse med vedtagelsen af afviklingsordningen ikke omhyggeligt og upartisk undersøgte alle relevante forhold i sagen med henblik på anvendelsen af artikel 18 i forordning nr. 806/2014 i overensstemmelse med omsorgspligten og ikke begrundede sin afgørelse tilstrækkeligt. Sagsøgeren har med det første klagepunkt i det væsentlige gjort gældende, at Afviklingsinstansen ikke har godtgjort, at den betingelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014, hvorefter enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende, var opfyldt. Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Afviklingsinstansen ikke har taget hensyn til den omstændighed, at Banco Popular var solvent, og at det derfor ikke var bevist, at banken var nødlidende, og for det andet, at Afviklingsinstansen ikke har godtgjort, at et punktuelt likviditetsproblem indebar, at Banco Popular var nødlidende. Med det andet klagepunkt har sagsøgeren foreholdt Afviklingsinstansen, at denne ikke har godtgjort, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, hvorefter det under hensyntagen til tidsfaktoren og andre relevante omstændigheder ikke ser ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor eller tilsyn over for enheden inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende, var opfyldt. Afviklingsinstansen har ikke undersøgt, om der findes andre tilsynsforanstaltninger, som kunne have løst Banco Populars likviditetsproblemer.

a) Det første klagepunkt vedrørende artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014

275 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin omsorgspligt eller i det mindste sin begrundelsespligt ved ikke at tage hensyn til et vist antal forhold, der viser, at Banco Popular var solvens.

276 Det bemærkes for det første, at ECB den 6. juni 2017 foretog en vurdering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventelige nødlidende, efter høring af Afviklingsinstansen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014. I denne vurdering fandt ECB, idet den navnlig tog hensyn til de uforholdsmæssigt store hævninger af indskud, den hurtighed, hvormed banken havde tabt likviditet, og bankens manglende evne til at generere andre likvide midler, at der forelå objektive elementer, der tydede på, at Banco Popular sandsynligvis ikke i nær fremtid ville være i stand til at betale sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald. ECB konkluderede, at Banco Popular var nødlidende eller under alle omstændigheder i nær fremtid var forventeligt nødlidende, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

277 For det andet meddelte Banco Populars bestyrelse ved skrivelse af 6. juni 2017 ECB, at den var nået til den konklusion, at banken var forventeligt nødlidende.

278 I skrivelsen til ECB af 6. juni 2017 henviste Banco Popular til underretningen til ECB i medfør af artikel 414 i forordning nr. 575/2013 om tilsidesættelse af minimumskravene på området for likviditetsdækningskrav og henviste til den vurdering, som bankens bestyrelse havde foretaget, som var indeholdt i bilaget, hvorefter Banco Popular var nødlidende, og til de oplysninger og analyser, som sidstnævnte støttede sig på for at nå til denne konklusion.

279 I denne skrivelsen anføres:

»I overensstemmelse med artikel 21.4 i lov nr. 11/2015 og artikel 45 og 46 i [Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075 af 23. marts 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder om indholdet af genopretningsplaner, afviklingsplaner og koncernafviklingsplaner, de minimumskriterier, som den kompetente myndighed skal vurdere i forbindelse med genopretningsplaner og koncerngenopretningsplaner, betingelserne for koncernintern finansiel støtte, kravene vedrørende uafhængige valuarer, den kontraktmæssige anerkendelse af nedskrivnings- og konverteringsbeføjelser, procedurerne og indholdet i forbindelse med underretningskrav og meddelelsen om suspension samt afviklingskollegiernes virkemåde i praksis (EUT 2016, L 184, s. 1)], meddeler Banco Popular herved, at bankens bestyrelse har vurderet, at banken var forventeligt nødlidende.«

280 I denne skrivelse erkendte Banco Populars bestyrelse, at banken havde alvorlige likviditetsproblemer, og at den var forventeligt nødlidende. Det må antages, at denne skrivelse, i modsætning til det af sagsøgeren anførte, ikke kan lades ude af betragtning som værende irrelevant.

281 For det tredje henviste Afviklingsinstansen i artikel 2 i afviklingsordningen til konklusionen på ECB's vurdering og konkluderede i artikel 2.2, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 ifølge ECB's vurdering var opfyldt.

282 I det foreliggende tilfælde blev det således konstateret, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, på grundlag af artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, hvorefter en enhed, jf. samme artikels stk. 1, litra a), anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvis den befinder sig i følgende situation:

»[E]nheden er, eller der er objektive elementer til støtte for en konstatering af, at enheden i nær fremtid vil være, ude af stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfalder.«

283 Det bemærkes, at hverken ECB eller Afviklingsinstansen baserede sig på den situation, der er fastsat i artikel 18, stk. 4, litra b), i forordning nr. 806/2014, hvorefter enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende, når »enhedens aktiver er, eller der er objektive elementer til støtte for en konstatering af, at enhedens aktiver i nær fremtid vil være, mindre end dens passiver«.

284 Enhedens insolvens er således ikke en betingelse for, at det kan fastslås, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende på grundlag af artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, og er følgelig ikke en betingelse for vedtagelsen af en afviklingsordning.

285 I denne henseende fremgår det af 57. betragtning til forordning nr. 806/2014, at:

»Afgørelsen om at bringe en enhed under afvikling bør træffes, inden en finansiel enhed bliver insolvent i henhold til balancen, og inden hele egenkapitalen er opbrugt. Afviklingen bør påbegyndes, efter [at] det er fastslået, at enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at ingen andre foranstaltninger fra den private sektors side kan forhindre dette inden for en rimelig tidshorisont. […]«

286 I modsætning til det af sagsøgeren anførte udgjorde Banco Populars insolvens herefter ikke det eneste tilfælde, hvorefter denne kunne anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014. Den omstændighed, at en enhed er solvent i forhold til dens balance, indebærer nemlig ikke, at den råder over tilstrækkelige midler, dvs. disponible midler til at indfri dens gæld eller andre forpligtelser, der forfalder.

287 I denne henseende fremgår det bl.a. af det uddrag af skrivelsen fra ECB's tilsynsråd af 25. juli 2017 til et parlamentsmedlem, som sagsøgeren har nævnt, at:

»EDB's afgørelse, hvorefter banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende, og dens vurdering er bindende for afviklingsmyndigheden, blev truffet på grundlag af utilstrækkelig likviditet. På dette tidspunkt var de objektive elementer ikke tilstrækkelige til, at ECB kunne afgøre, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende på grundlag af dens kapitalsituation. Naturligvis overvågede ECB nøje ikke blot bankens likviditetsposition, men også bankens kapitalposition. Sagsøgerens strukturelle problemer (højt niveau af ikke-rentable aktiver, lav dækning og lav rentabilitet) afspejles i kravene til tilsvarende egenkapital, som ECB har opstillet.«

288 Da den situation, der er fastsat i artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, ikke kræver, at den pågældende enhed er insolvent, er de oplysninger, som sagsøgeren har påberåbt sig med henblik på at godtgøre Banco Populars solvens, irrelevante, og det er med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin omsorgspligt eller sin begrundelsespligt ved ikke at tage hensyn til disse forhold.

289 Sagsøgeren har for det andet anført, at Afviklingsinstansen har konkluderet, at Banco Popular var nødlidende på grund af likviditetsproblemer, i medfør af artikel 18 i forordning nr. 806/2014, selv om likviditetsproblemer ikke er blandt nogen af de situationer, der er omhandlet i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 806/2014. Subsidiært har Afviklingsinstansen tilsidesat sin begrundelsespligt, for så vidt som det ikke forklares, med hvilken begrundelse et likviditetsproblem henhører under de tilfælde, der er anført i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 806/2014.

290 I denne henseende bemærkes, at Afviklingsinstansen i 23. betragtning til afviklingsordningen med henvisning til ECB's vurdering konstaterede, at Banco Populars likviditetssituation var blevet væsentligt forværret siden oktober 2016 som følge af, at alle kundesegmenter havde hævet indskud. Afviklingsinstansen udledte heraf, at banken ikke havde tilstrækkelige muligheder for at genetablere sin likviditetssituation med henblik på at sikre, at den ville befinde sig i en stabil position med henblik på at opfylde sine forpligtelser ved forfald.

291 I afviklingsordningen har Afviklingsinstansen opregnet de forskellige begivenheder, der siden februar 2017 havde ført til en hurtig forringelse af Banco Populars likviditetsposition. Afviklingsinstansen har bl.a. henvist til offentliggørelsen i februar 2017 af Banco Populars årsrapport for 2016 med angivelse af et konsolideret tab på 3,485 mia. EUR, et behov for

ekstraordinære hensættelser for et beløb på 5,7 mia. EUR og udpegelse af en ny formand samt til offentliggørelsen i maj 2017 af den finansielle rapport for første kvartal 2017 med angivelse af resultater, der var mindre gode end dem, der var forventet af markedet. Afviklingsinstansen nævnte de nedjusteringer af Banco Populars kreditværdighed, som blev foretaget af forskellige kreditvurderingsbureauer i februar, april og juni 2017. Afviklingsinstansen bemærkede ligeledes, at den vedvarende negative mediedækning af Banco Populars finansielle resultater og angiveligt overhængende risiko for konkurs eller likviditetsmangel havde medført en stigning i hævningerne af indskud.

292 Afviklingsinstansen anførte endvidere, at Banco Populars likviditetsdækningskrav den 12. maj 2017 lå under den minimumsgrænse på 80 %, der er fastsat i artikel 460, stk. 2, litra c), i forordning nr. 575/2013, og at Banco Popular ikke havde formået at overholde denne grænse på datoen for afviklingsordningen.

293 Artikel 412, stk. 1, i forordning nr. 575/2013 definerer likviditetsdækningskravet således:

»Institutterne skal besidde likvide aktiver, hvis samlede størrelse dækker udgående pengestrømme minus indgående pengestrømme i stresssituationer, således at det sikres, at institutterne opretholder likviditetsbuffere, der er tilstrækkelige til at dække eventuelle ubalancer mellem indgående og udgående pengestrømme i alvorlige stresssituationer over en periode på 30 dage. I stresssituationer kan institutterne anvende deres likvide aktiver til at dække deres udgående nettopengestrømme.«

294 Som Afviklingsinstansen har anført, er disse forskellige elementer fastsat i Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) retningslinjer af 6. august 2015 for fortolkning af de forskellige situationer, hvor et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende i henhold til artikel 32, stk. 6, i direktiv 2014/59/EU (EBA/GL/2015/07) (herefter »EBA-retningslinjerne«).

295 Disse retningslinjer, der finder anvendelse fra den 1. januar 2016, har til formål at give en række objektive elementer, der gør det muligt at afgøre, om en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, i overensstemmelse med de omstændigheder, der er fastsat i artikel 32, stk. 4, litra a)-c), i direktiv 2014/59. Affattelsen af artikel 32, stk. 4, litra c), i direktiv 2014/59 er identisk med affattelsen af artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

296 Artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen skal gøre sig alle bestræbelser på at overholde EBA's retningslinjer og henstillinger, som vedrører de opgaver, disse organer skal varetage.

297 Ifølge EBA's retningslinjer skal et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, som omhandlet i artikel 32, stk. 4, litra c), i direktiv 2014/59, hvis det overtræder de lovbestemte likviditetskrav, hvis det ikke er i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald, eller hvis der findes objektive elementer, der gør det muligt at konkludere, at dette vil ske i nær fremtid.

298 Blandt de elementer, der skal tages hensyn til, nævnes i EBA's retningslinjer bl.a.: for det første væsentlige negative udviklinger, der påvirker udviklingen i instituttets likviditetssituation og levedygtigheden af instituttets finansieringsprofil, samt instituttets overholdelse af de minimumskrav til likviditet, der er fastsat i forordning nr. 575/2013, og de supplerende krav, der er fastsat i henhold til denne forordnings artikel 105, eller af ethvert nationalt minimumskrav til likviditet; for det andet en betydelig ugunstig udvikling i instituttets aktuelle og fremtidige forpligtelser, hvis vurdering i givet fald skal tage hensyn til forventede og ekstraordinære likviditetsfald, herunder begyndende tegn på potentielle tegn på stormløb mod banken: for det

tredje udviklinger, der kan være til alvorlig skade for instituttets omdømme, navnlig betydelige nedjusteringer af kreditværdigheden foretaget af et eller flere kreditvurderingsbureauer, hvis de medfører betydelige hævninger eller at det bliver umuligt at forny finansieringen eller at aktivere kontraktmæssige udløsende muligheder baseret på eksterne kreditvurderinger.

299 De forskellige forhold, som ECB og Afviklingsinstansen tog i betragtning, i overensstemmelse med EBA's retningslinjer, som sagsøgeren i øvrigt ikke har bestridt, gjorde det muligt at konkludere, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende som omhandlet i artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014 på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsordningen.

300 Det er derfor med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har baseret sig på en ufuldstændig analyse af EDB's vurdering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventelige nødlidende, idet den har støttet sig på omstændigheder, der ikke godtgør et likviditetsproblem.

301 Det er ligeledes med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at likviditetsproblemerne ikke er blandt de situationer for at betragtes som nødlidende eller forventelig nødlidende, der er fastsat i artikel 18 i forordning nr. 806/2014. For så vidt som afviklingsordningen udtrykkeligt henviser til vurderingen fra ECB, der konstaterede, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende i henhold til artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, kan sagsøgeren endelig ikke gøre gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin begrundelsespligt ved ikke at forklare, hvorfor et likviditetsproblem henhører under de tilfælde, der er omhandlet i denne forordnings artikel 18, stk. 4.

302 I øvrigt fremgår det ligeledes af disse oplysninger, at Banco Populars likviditetsproblemer i modsætning til det af sagsøgeren anførte ikke kunne anses for kun at være sporadiske. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at banken selv oplyste ECB om, at den var nødlidende på grund af likviditetsproblemer.

303 Endelig er sagsøgerens argument om, at Banco Populars likviditetsproblemer var et resultat af de begivenheder, der fulgte af Afviklingsinstansens formands udtalelser og derfor ikke kunne tilregnes Banco Popular, irrelevante for vurderingen af lovligheden af de anfægtede afgørelser. I medfør af artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 konstaterede Afviklingsinstansen nemlig i artikel 2 i afviklingsordningen, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, på grundlag af ECB's vurdering. De omstændigheder og begrundelser, som ledte ECB til at konkludere, at Banco Popular var nødlidende, var irrelevante.

304 Følgelig har sagsøgeren ikke bevist, at Afviklingsinstansen ikke havde godtgjort, at den betingelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014, var opfyldt, og det første klagepunkt må derfor forkastes.

b) Det andet klagepunkt vedrørende artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014

305 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin omsorgspligt og overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved ikke at undersøge de øvrige tilgængelige tilsynsforanstaltninger, der gør det muligt at løse Banco Populars likviditetsproblemer, og subsidiært har tilsidesat sin begrundelsespligt.

306 Sagsøgeren har dels gjort gældende, at en række forhold viser, at det var muligt for Banco Popular at opnå en hastende likviditetsstøtte, og at det ikke fremgår af afviklingsordningen, at Afviklingsinstansen har undersøgt disse forhold. Dels så Afviklingsinstansen bort fra, at der skulle annonceres en kapitalforhøjelse, og at Barclays Bank og Deutsche Bank havde garanteret tegningen af hele forhøjelsen.

307 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at en hastende likviditetsstøtte var blevet godkendt, for så vidt som Banco Popular havde stillet tilstrækkelige garantier, og at en yderligere støtte fortsat var tilgængeligt, eftersom banken kun havde modtaget en del af denne støtte. Dette beløb blev anset for at være tilstrækkeligt til at overvinde Banco Populars likviditetskrise. Sagsøgeren har gjort gældende, at Banco Popular havde stillet tilstrækkelige garantier, og at disse garantier ifølge pressen udgjorde 40 mia. EUR, hvilket udgør et tilstrækkeligt beløb, henset til de lovbestemte kriterier.

308 I denne henseende bemærkes, at ECB i sin vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventelige nødlidende, anførte, at selv om Banco Popular havde udviklet diverse supplerende likviditetsgenererende foranstaltninger i ugerne forud for vurderingen og var begyndt at iværksætte disse, var omfanget af de gennemførte indkomne og endnu forventede pengestrømme utilstrækkeligt til at afhjælpe Banco Populars likviditetssituation, som var udtømt på tidspunktet for denne vurdering. ECB har ligeledes anført, at selv med den hastende likviditetsstøtte, som EDB's Styrelsesråd ikke havde gjort indsigelse mod den 5. juni 2017, var likviditetssituationen på denne dato ikke tilstrækkelig til at sikre Banco Populars evne til at opfylde sine forpligtelser senest den 7. juni 2017.

309 Afviklingsinstansen konstaterede, i 26. betragtning, litra c), til afviklingsordningen, at Banco Popular havde modtaget en første hastende likviditetsstøtte den 5. juni 2017, efter ECB's manglende indsigelse, men at Banco de España (den spanske centralbank) ikke havde været i stand til at yde banken en supplerende hastende likviditetsstøtte.

310 I denne henseende bemærkes, at Banco de España i en skrivelse af 5. juni 2017 anmodede ECB om samtykke til en hastende likviditetsstøtte i Banco Popular med forfaldsdato den 14. juni 2017 for at imødegå sidstnævntes alvorlige likviditetskrise. Allerede samme dag sendte Banco de España en ny skrivelse til ECB, der indeholdt en anmodning om udvidelse af den hastende likviditetsstøtte til Banco Popular, idet sidstnævnte havde underrettet den om særdeles betydelige kontantbevægelser med udløb den 21. juni. Disse to skrivelser, der samme dag blev fremsendt til ECB, viser den hastighed, hvormed Banco Populars likviditetssituation blev forværret.

311 Afviklingsinstansen konstaterede således i afviklingsordningens artikel 3.2, litra d), at en hastende likviditetsstøtte ville have været utilstrækkeligt, henset til den hurtige forværring af Banco Populars likviditetsposition.

312 Det bemærkes, at ECB og Banco Populars bestyrelse dagen efter denne første hastende likviditetsstøtte, dvs. den 6. juni 2017, på grund af omfanget og hurtigheden af kontanthævningerne konkluderede, at banken ikke længere ville være i stand til at betale sin gæld eller andre forpligtelser ved udløbet den 7. juni. Da det blev konstateret, at Banco Popular var nødlidende, kunne en yderligere hastende likviditetsstøtte ikke længere komme i betragtning.

313 Det bemærkes endvidere, at Afviklingsinstansen ikke spiller nogen rolle ved leveringen af en hastende likviditetsstøtte, der henhører under de nationale centralbankers kompetence. Som Afviklingsinstansen har gjort gældende, påhviler det herefter ikke Afviklingsinstansen at fremlægge dokumentation for, at en hastende likviditetsstøtte ikke var disponibel, eller at en supplerende hastende likviditetsstøtte ikke var disponibel for den krævede frist.

314 I afviklingsordningen har Afviklingsinstansen således kun kunnet konstatere dels, at ECB i sin vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, havde fundet, at den hastende likviditetsstøtte, som den havde godkendt, ikke gjorde det muligt at løse Banco Populars likviditetskrise, dels at Banco de España ikke havde ydet supplerende hastende likviditetsstøtte til Banco Popular.

315 Sagsøgeren kan derfor ikke foreholde Afviklingsinstansen, at denne ikke i afviklingsordningen har undersøgt, om det var muligt for Banco Popular at opnå en supplerende hastende likviditetsstøtte.

316 For det andet har sagsøgeren kritiseret Afviklingsinstansen for at have set bort fra, at der skulle annonceres en kapitalforhøjelse, og at Barclays Bank og Deutsche Bank havde garanteret tegningen af hele forhøjelsen. Ifølge sagsøgeren ville denne foranstaltning have gjort det muligt at genoprette tillidsbruddet og kunne, sammen med ydelsen af et lån eller en hastende likviditetsstøtte, have løst den punktuelle krise. Sagsøgeren har tilføjet, at visse aktionærer i Banco Popular var indstillet på at foretage en eventuel kapitalforhøjelse.

317 Hvad angår skrivelserne fra Barclays Bank og Deutsche Bank, hvis uddrag er vedlagt som bilag til replikken, indeholder de ikke noget bindende tilsagn fra disse banker om at deltage i en kapitalforhøjelse for Banco Popular, men afspejler uformelle drøftelser om en potentiel fremtidig kapitalforhøjelse. Det fremgår af disse skrivelser, at planen for kapitalforhøjelse for Banco Popular på det tidspunkt, hvor skrivelserne blev afsendt, endnu kun var på et meget tidligt trin i udarbejdelsen.

318 I sin skrivelse af 3. juni 2017 til Banco Popular henviser Barclays Bank alene til nylige drøftelser vedrørende en kapitalforhøjelse, hvis formål for Banco Popular var at dække bankens behov for supplerende indskud og at nå væsentligt højere kapitalniveauer med henblik på at mindske de udfordringer, der fulgte af en særlig eksponering vedrørende fast ejendom og andre ikkerentable aktiver, som banken stod over for. I denne skrivelse er der således dels intet, der tyder på, at Barclays Bank var indstillet på at deltage i denne kapitalforhøjelse, dels nævnte sidstnævnte ikke den likviditetskrise, som Banco Popular stod over for, og foreslog ikke nogen løsning med henblik på at afhjælpe denne.

319 I sin skrivelse af 5. juni 2017 til Banco Popular nævner Deutsche Bank udelukkende sin interesse i at sikre 50% af en mulig kapitalforhøjelse på 4 mia. EUR. Deutsche Bank har blot anført, at »der naturligvis er visse betingelser, men [at] skrivelsen er baseret på vores overbevisning om, at der, under omstændigheder, som vi mener kan opfyldes realistisk, vil kunne gennemføres en [kapital]forhøjelse, der stabiliserer banken«. Denne skrivelse kan derfor ikke fortolkes således, at den indeholder et bindende tilsagn fra Deutsche Bank, og den vedrører ikke en løsning, der har til formål at løse Banco Populars likviditetskrise.

320 Endvidere fremgår det af erklæringerne fra visse aktionærer i Banco Popular, der er vedlagt bemærkningerne til Kongeriget Spaniens interventionsindlæg, at forslaget om kapitalforhøjelse foretaget af aktionærerne i Banco Popular kun var på et forberedende stadium på datoen for beslutningen. I denne forbindelse henvises til et uddrag af Del Valle Ruiz' erklæring, hvori han

anfører, at han og en anden investor den 2. juni 2017 have en samtale med henblik på at arrangere et møde med en investeringsbank om den bedste måde at strukturere kapitalforhøjelsen på, og at dette møde var blevet fastsat til den 5. juni 2017.

321 Det bemærkes, at sagsøgerens argument hviler på den rent teoretiske antagelse, at disse kapitalforhøjelser kunne have fundet sted inden for en tilstrækkelig kort frist med henblik på at gøre det muligt at undgå, at Banco Popular blev nødlidende eller forventeligt nødlidende. Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgeren ikke har forklaret, i hvilket omfang en kapitalforhøjelse kunne have løst de likviditetsproblemer, som Banco Popular stod over for, og at selskabet selv har medgivet, at denne foranstaltning ikke kunne overvejes uden involvering af et lån eller en hastende likviditetsstøtte. Endelig må det konstateres, at når banken den 6. juni 2017 selv konstaterede, at den var nødlidende, var det, fordi den fandt, at disse foranstaltninger ikke var mulige.

322 Som Afviklingsinstansen har gjort gældende var det herefter ikke nødvendigt i afviklingsordningen at overveje foranstaltninger, der ikke gjorde det muligt at tilvejebringe den likviditet, der var nødvendig for Banco Popular for at imødegå hævninger af indskud, og som ikke kunne gennemføres inden for en tilstrækkelig frist for at forhindre, at banken blev nødlidende, for at forkaste disse. I overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 kunne Afviklingsinstansen med føje indskrænke dens vurdering til foranstaltninger, der rent faktisk kunne iværksættes henset til de fastsatte frister og omstændighederne.

323 For det tredje har sagsøgeren foreholdt Afviklingsinstansen, at denne ikke undersøgte andre tilsynsforanstaltninger, jf. artikel 86 i direktiv 2013/86.

324 Det konstateres, at artikel 86, stk. 1, i direktiv 2013/36 bestemmer, at »[d]e kompetente myndigheder sikrer, at institutter råder over solide strategier, politikker, processer og systemer til identifikation, måling, styring og overvågning af likviditetsrisikoen inden for relevante tidshorisonter, herunder inden for samme dag, for at sikre, at institutterne opretholder tilstrækkelige likviditetsbuffere«. Ifølge denne artikels stk. 3, der nævnes af sagsøgeren, »[sikrer] [d]e kompetente myndigheder [...], at institutter under hensyntagen til arten, omfanget og kompleksiteten af deres aktiviteter har likviditetsrisikoprofiler, som er passende og ikke overdrevne i forhold til, hvad der kræves for et velfungerende og robust system«.

325 Det må blot konstateres, således som Kommissionen har gjort det, at denne bestemmelse ikke kan anses for en sandsynlig løsning på Banco Populars likviditetsproblemer. Den omstændighed, at Banco Popular var nødlidende eller forventelige nødlidende, skyldtes nemlig netop den omstændighed, at banken ikke havde været i stand til at opfylde disse likviditetskrav.

326 Følgelig har sagsøgeren ikke godtgjort, at Afviklingsinstansen havde tilsidesat sin omsorgspligt eller tilsidesat sin begrundelsespligt ved ikke at undersøge de andre tilsynsforanstaltninger, som sagsøgeren havde påberåbt sig, eller at Afviklingsinstansen ikke havde godtgjort, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

327 Følgelig må det andet klagepunkt og det ottende anbringende forkastes som ugrundet.

5. Det første anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten og af retten til forsvar, der er fastsat i artikel 15 TEUF og 296 TEUF og i chartrets artikel 42 og 47

328 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat begrundelsespligten og retten til forsvar, der er fastsat i artikel 15 TEUF og artikel 296 TEUF og i chartrets artikel 42 og 47, for så vidt som begrundelsen for afviklingsordningen er utilstrækkelig og selvmodsigende, og for så vidt som den ikke er gjort fuldstændig tilgængelig derved, at den er erklæret fortrolig.

329 Dette anbringende er nærmere bestemt opdelt i to klagepunkter, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten og det andet vedrører en tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

a) Det første klagepunkt om tilsidesættelse af begrundelsespligten

330 Ifølge Domstolens faste praksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver samtlige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden af retsakten, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 8.5.2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, præmis 85 og 87 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.10.2020, ECB mod Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:845, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

331 Desuden må kravene til en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. dom af 6.11.2012, Éditions Odile Jacob mod Kommissionen, C-551/10 P, EU:C:2012:681, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis, af 23.5.2019, KPN mod Kommissionen, T-370/17, EU:T:2019:354, præmis 139 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.1.2021, KPN mod Kommissionen, T-691/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:43, præmis 162).

332 Sagsøgeren har gjort gældende, at begrundelsen for afviklingsordningen er utilstrækkelig og selvmodsigende.

333 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at der foreligger en modsigelse mellem 24. betragtning til afviklingsordningen vedrørende Banco Populars likviditetsproblemer og 26. betragtning vedrørende foranstaltninger vedrørende et solvensproblem.

334 Disse to betragtninger vedrører beskrivelsen af Banco Populars situation inden vedtagelsen af afviklingsordningen. I 24. betragtning til afviklingsordningen opregner Afviklingsinstansen de omstændigheder, der har ført til Banco Populars likviditetskrise. 26. betragtning vedrører de foranstaltninger, som Banco Popular havde planlagt inden vedtagelsen af afviklingsordningen for at forsøge at løse bankens likviditetsproblemer. Disse to betragtninger kan derfor ikke være selvmodsigende.

335 Endvidere omfatter 26. betragtning, i modsætning til det, som sagsøgeren synes at gøre gældende, ikke løsninger, som Afviklingsinstansen havde foreslået i afviklingsordningen med henblik på at løse Banco Populars likviditetsproblemer. Den omstændighed, at sagsøgeren er af den opfattelse, at de foranstaltninger, som Banco Popular påtænkte i de uger, der gik forud for afviklingen, og som er nævnt i 26. betragtning til afviklingsordningen, var foranstaltninger, der syntes at vedrøre et solvensproblem og ikke et likviditetsproblem, er irrelevant.

336 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Afviklingsinstansen ikke har forklaret, hvorfor virksomhedssalgsværktøjet ville være en passende og forholdsmæssig foranstaltning til løsning af et likviditetsproblem.

337 Som Afviklingsinstansen i denne henseende har anført, finder det virksomhedssalgsværktøj, der er defineret i artikel 24 i forordning nr. 806/2014, anvendelse i alle de situationer, hvor en enhed anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende. Der er intet grundlag for at antage, at dette instrument ikke ville være tilpasset en likviditetskrise.

338 Afviklingsinstansen har desuden, i afviklingsordningens artikel 4 og 5, forklaret nødvendigheden og forholdsmæssigheden af virksomhedssalgsværktøjet, henset til formålet med ordningen, og har anført, at de øvrige afviklingsværktøjer, der er fastsat i artikel 22 i forordning nr. 806/2014, ikke gjorde det muligt at nå disse mål i samme omfang.

339 Afviklingsinstansen fandt nærmere bestemt i artikel 5.3 i afviklingsordningen, at de øvrige afviklingsværktøjer, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, ikke opfylder målene med afviklingen i samme omfang. Hvad angår bail-in-værktøjet fandt Afviklingsinstansen, at det, selv kombineret med værktøjet til adskillelse af aktiver, ikke kunne garanteres, at det straks ville gøre det muligt effektivt at afhjælpe Banco Populars likviditetssituation og dermed genoprette bankens finansielle soliditet og levedygtighed på lang sigt. Hvad angår broinstitutværktøjet fandt Afviklingsinstansen, at selv i kombination med værktøjet til adskillelse af aktiver blev sidstnævnte, eftersom broinstitutværktøjet tilsigtede at bevare adgangen til de kritiske funktioner og at sælge Banco Popular inden for en frist på principielt to år og, for så vidt som virksomhedssalgsværktøjet gjorde det muligt at nå samme resultat inden for en kort frist, anset for at gøre det muligt at nå målene med afviklingen mere effektivt end broinstitutværktøjet.

340 Afviklingsinstansen begrundede således grundene til, at virksomhedssalgsværktøjet var den afviklingsforanstaltning, der var tilpasset Banco Populars situation som nødlidende, nemlig en likviditetskrise.

341 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at værdiansættelse 2 viser en anden selvmodsigelse, nemlig at Afviklingsinstansen var af den opfattelse, at Banco Popular var solvent, men at den havde en negativ værdi på minus 8,2 mia. EUR.

342 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Deloitte i værdiansættelse 2 anførte, at resultatet af dens vurdering lå inden for et interval på mellem 1,3 mia. og minus 8,2 mia. EUR, med den bedste vurdering inden for dette interval, på minus 2 mia. EUR.

343 Denne vurdering vedrører Banco Populars overdragelsesværdi, som svarer til, hvad en potentiel køber ville være villig til at betale for Banco Popular under de omstændigheder, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsordningen. Der er derfor tale om Banco Populars økonomiske værdi og ikke om bankens regnskabsmæssige værdi.

344 Følgelig er konstateringen af Banco Populars solvens ud fra et regnskabsmæssigt synspunkt ikke i strid med den negative vurdering af bankens overdragelsesværdi.

345 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at de fortrolige oplysninger var væsentlige for forståelsen af den fulgte argumentation, og at selskabet ikke har kendskab til, hvad Banco Populars likviditetskrise bestod i. Selskabet har anført, at det i 25. betragtning til afviklingsordningen blot nævnes, at »ovennævnte omstændigheder har medført betydelige hævninger af indskud [...]«.

346 Det konstateres blot, at de omstændigheder, der har medført Banco Populars likviditetskrise mellem februar 2017 og afviklingsdatoen, er forklaret i 24. betragtning til afviklingsordningen.

347 Desuden konstaterede Afviklingsinstansen i 23. betragtning til afviklingsordningen med henvisning til den af ECB foretagne vurdering, at Banco Populars likviditetssituation var blevet væsentligt forværret siden oktober 2016 som følge af, at alle kundesegmenter havde hævet indskud. Afviklingsinstansen udledte heraf, at banken ikke havde tilstrækkelig muligheder for at genetablere sin likviditetssituation for at sikre sig, at den ville være i en stabil position med henblik på at opfylde sine forpligtelser ved forfald.

348 Afviklingsinstansen konstaterede ligeledes i 26. betragtning, litra c), til afviklingsordningen, at Banco Popular havde modtaget en første likviditetsstøtte i en nødsituation den 5. juni 2017, efter ECB's godkendelse, men at Banco de España (den spanske centralbank) ikke havde været i stand til at yde banken en supplerende likviditetsstøtte i en nødsituation.

349 Det må antages, at disse forhold er tilstrækkelige til at forstå alvoren af den likviditetskrise, som Banco Popular stod over for.

350 ECB's konstatering af, at Banco Popular var nødlidende eller forventelig nødlidende som følge af forværringen af bankens likviditetssituation, er tilstrækkelig til at forstå begrundelsen for de foranstaltninger, der blev vedtaget af Afviklingsinstansen, uden at det er nødvendigt præcist at kende størrelsen af hævningerne af indskud.

351 Som det fremgår af første punktum i 25. betragtning til afviklingsordningen, indeholder sidstnævnte fortrolige oplysninger om størrelsen af hævningerne af indskud. Sagsøgeren har ikke forklaret, hvorledes disse oplysninger er væsentlige for forståelsen af den begrundelse, der er fulgt i afviklingsordningen.

352 Sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til bilag C.7 til replikken, der skal forklare de manglende oplysninger. Dette bilag indeholder imidlertid en sammenligningstabel over de tre versioner, der successivt er blevet offentliggjort af afviklingsordningen, og som alene angiver, at den, hvad angår 25. betragtning, ikke er blevet suppleret.

353 Det følger af ovenstående betragtninger, at sagsøgeren ikke har godtgjort en tilsidesættelse af begrundelsespligten, og at det første klagepunkt skal forkastes.

b) Det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

354 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabet ikke fik adgang til hele afviklingsordningen, idet de væsentlige dele heraf ikke var blevet offentliggjort, og idet selskabets begæringer om aktindsigt blev afslået. Selskabet kender herefter ikke begrundelsen for, at Afviklingsinstansen fratog selskabet dets ejendomsret, hvilket udgør en tilsidesættelse af dets ret til forsvar og af dets ret til en effektiv domstolsbeskyttelse som fastsat i chartrets artikel 47. Sagsøgeren har gjort gældende, at det er nødvendigt for selskabet at få adgang til den fuldstændige ordlyd af afviklingsordningen for at udøve sin ret til kontradiktion, og at afviklingsordningens fortrolighed ikke er begrundet.

355 Det bemærkes, at det i chartrets artikel 47, første afsnit, hvad angår princippet om effektiv domstolsbeskyttelse bestemmes, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i nævnte artikel. Det følger af Domstolens praksis, at den domstolsprøvelse, der er sikret ved denne bestemmelse, navnlig kræver, at den pågældende kan forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og afgøre, om et søgsmål anlagt mod en bestemt enhed bør prøves af den kompetente retsinstans, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen (jf. dom af 29.4.2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

356 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at effektiviteten af den domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er blevet truffet i forhold til den pågældende, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på vedkommendes begæring, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte disse retsinstanser fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede nationale afgørelse (jf. dom af 26.4.2018, Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, af 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.2.2021, Ramazani Shadary mod Rådet, T-122/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:61, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

357 Hvad angår meddelelsen af afviklingsordningen bemærkes, at sagsøgeren ikke er adressat for denne, der er rettet til FROB. Sagsøgeren må anses for tredjemand og har derfor ikke ret til at få meddelt afviklingsordningen.

358 I denne henseende bemærkes, at sagsøgeren med urette har støttet sig på retspraksis på området for restriktive foranstaltninger, hvorefter overholdelsen af forpligtelsen til at meddele begrundelsen for en afgørelse er nødvendig for at gøre det muligt for adressaterne for sådanne foranstaltninger at forsvare deres rettigheder på de bedst mulige betingelser og for at overholde retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

359 Til forskel fra de restriktive foranstaltninger, hvorved en person pålægges en individuel økonomisk og finansiel sanktionsforanstaltning (indefrysning af midler), udgør afviklingsordningen nemlig ikke en individuel foranstaltning truffet over for aktionærerne i

Banco Popular og følgelig over for sagsøgeren. Herefter finder den af sagsøgeren nævnte retspraksis, hvorefter den person, der er omfattet af en restriktiv foranstaltning, som adressat for en sådan afgørelse skal meddeles begrundelsen herfor, ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde.

360 Hvad angår offentliggørelsen af afviklingsordningen skal afviklingsmyndigheden på sit officielle websted offentliggøre enten en kopi af afviklingsordningen eller en meddelelse, der opsummerer afviklingsforanstaltningens virkninger, særlig for detailkunder.

361 I det foreliggende tilfælde offentliggjorde Afviklingsinstansen på sit websted en meddelelse, der oplyste om vedtagelsen af afviklingsordningen sammen med et dokument, der opsummerede afviklingsordningens virkninger i overensstemmelse med artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 806/2014. Den 11. juli 2017 offentliggjorde Afviklingsinstansen en ikke fortrolig version af afviklingsordningen. Afviklingsinstansen offentliggjorde desuden på sit websted den 2. februar 2018 og dernæst den 31. oktober 2018 mindre redigerede ikke-fortrolige versioner af afviklingsordningen og af værdiansættelserne 1 og 2.

362 Endvidere bestemmer artikel 88, stk. 1, i forordning nr. 806/2014:

»Inden der videregives oplysninger, sikrer Afviklingsinstansen sig, at de ikke indeholder fortrolige oplysninger, herunder navnlig gennem en vurdering af, hvilken virkning en videregivelse kunne have for almenhedens interesser for så vidt angår finanspolitik, valutapolitik eller økonomisk politik, for fysiske og juridiske personers forretningsmæssige interesser, for formålet med inspektioner, for undersøgelser og for revision. Proceduren for kontrol med virkningen af oplysningers videregivelse skal omfatte en specifik vurdering af virkningen af enhver videregivelse af indholdet og detaljerne i de i artikel 8 og 9 omhandlede afviklingsplaner og resultaterne af enhver vurdering i henhold til artikel 10 samt afviklingsordningen, der er omhandlet i artikel 18.«

363 Denne bestemmelse fastsætter udtrykkeligt Afviklingsinstansens forpligtelse til at sikre, at afviklingsordningen, inden den offentliggøres eller meddeles tredjemand, ikke indeholder fortrolige oplysninger. Denne forpligtelse gælder ligeledes for værdiansættelse 2, der udgør et bilag til afviklingsordningen og er en integrerende del heraf i medfør af nævnte afviklingsordnings artikel 12.2.

364 Sagsøgeren har gjort gældende, at afviklingsordningens fortrolighed ikke kan støttes på forordning nr. 806/2014 og strider mod Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EUT 2001, L 145, s. 43), samt mod princippet om gennemsigtighed som fastsat i artikel 15 TEUF og i chartrets artikel 42.

365 I denne henseende bemærkes, at Afviklingsinstansen er forpligtet til at beskytte fortrolige oplysninger for alle enheder, herunder forretningshemmeligheder, i henhold til artikel 330 TEUF, chartrets artikel 4l, stk. 2, litra b), og artikel 88, stk. 5, i forordning nr. 806/2014.

366 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at det fremgår af 116. betragtning til forordning nr. 806/2014, at kravene om tavshedspligt kun finder anvendelse, indtil afviklingsafgørelsen offentliggøres.

367 Artikel 116 i forordning nr. 806/2014 lyder således:

»Afviklingsforanstaltninger bør meddeles korrekt og – med visse begrænsede undtagelser som fastsat i denne forordning – offentliggøres. Da de oplysninger, der indhentes af Afviklingsinstansen, de nationale afviklingsmyndigheder og deres professionelle rådgivere under afviklingen, imidlertid kan være følsomme, bør de være omfattet af tavshedspligt, indtil afviklingsafgørelsen offentliggøres. Det er nødvendigt at tage i betragtning, at nærmere oplysninger om indholdet af afviklingsplaner og resultatet af en vurdering af disse planer kan have vidtrækkende konsekvenser, navnlig for de berørte institutter. Enhver oplysning vedrørende en afgørelse, som kommer frem, før afgørelsen er truffet, det være sig om opfyldelsen af betingelserne for afvikling, om brugen af et bestemt værktøj eller om enhver foranstaltning under sagsbehandlingen, må antages at have indvirkning på de almene og private interesser, der er berørt af foranstaltningen. Imidlertid kan den oplysning, at Afviklingsinstansen og nationale afviklingsmyndigheder er i færd med at undersøge et konkret institut, være tilstrækkelig til, at det kan få negative konsekvenser for det pågældende institut. Det er derfor nødvendigt at sikre, at der forefindes passende mekanismer til at bevare fortroligheden af sådanne oplysninger vedrørende eksempelvis det nærmere indhold af afviklingsplaner og resultatet af eventuelle vurderinger foretaget i den forbindelse.«

368 For det første fremgår det af denne betragtning, at visse oplysninger, som Afviklingsinstansen er i besiddelse af, og som er indeholdt i afviklingsordningen, i værdiansættelse 2 og i de dokumenter, hvorpå denne er baseret, er omfattet af tavshedspligten og er fortrolige.

369 I denne henseende fremgår det af artikel 34, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen med henblik på at udføre sine opgaver i henhold til denne forordning enten gennem de nationale afviklingsmyndigheder eller, efter at have underrettet disse under fuld anvendelse af alle de oplysninger, som ECB eller de kompetente nationale myndigheder råder over, direkte bl.a. kan kræve, at de enheder, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, skal afgive alle de oplysninger, der er nødvendige for at udføre de opgaver, der er pålagt Afviklingsinstansen i medfør af denne forordning. I denne artikels stk. 2 præciseres, at krav om tavshedspligt ikke fritager disse enheder fra forpligtelsen til at stille oplysningerne til rådighed. I artikel 34, stk. 4, i forordning nr. 806/2014 bestemmes, at Afviklingsinstansen på et ad hoc-grundlag eller løbende skal kunne indhente alle oplysninger, der er nødvendige for udøvelsen af dens funktioner i henhold til denne forordning, navnlig om kapital, likviditet, aktiver og passiver for så vidt angår alle institutter, der er omfattet af dens afviklingsbeføjelser.

370 Domstolen har hvad angår Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF, og 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF (EUT 2004, L 145, s. 1) fastslået, at for at en ordning om tilsyn med investeringsselskabers virksomhed, som er baseret på tilsyn udført i en medlemsstat og på udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder i flere medlemsstater, kan fungere effektivt, er det nødvendigt, at såvel de selskaber, som der føres tilsyn med, som de kompetente myndigheder kan være sikre på, at udleverede fortrolige oplysninger i princippet bevarer deres fortrolige karakter (jf. dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

371 Domstolen har udtalt, at manglen på en sådan tillid vil kunne skade den gnidningsløse udveksling af de fortrolige oplysninger, der er nødvendige med henblik på at udøve tilsynsvirksomheden. Det er således ikke kun med henblik på at beskytte de direkte berørte selskabers særlige interesser,

men også den normale funktionsmåde af Unionens markeder for finansielle instrumenter, at artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 fastsætter en generel regel om pligt til opretholdelse af tavshedspligt (jf. dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).

372 Det bemærkes, at artikel 88, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 vedrørende krav om tavshedspligt for medlemmerne af Afviklingsinstansen indeholder en bestemmelse svarende til artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/59.

373 For det andet nævner 116. betragtning til forordning nr. 806/2014 ganske vist Afviklingsinstansens tavshedspligt, inden der træffes en afgørelse om afvikling. I bestemmelsen anføres, at da visse oplysninger, som Afviklingsinstansen er i besiddelse af, er følsomme og omfattet af forretningshemmeligheden, bør de ikke meddeles offentligheden inden vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning. Meddelelsen af oplysninger om den omstændighed, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at den kan gøres til genstand for en afviklingsforanstaltning, vil bl.a. kunne tilskynde aktionærerne til at sælge deres værdipapirer på markedet og ligeledes føre til en massiv hævning af indskud, hvilket ville forværre bankens finansielle situation og dermed skade effektiviteten af en aktion fra Afviklingsinstansen og markedets funktion.

374 I denne betragtning anføres imidlertid ligeledes udtrykkeligt, at afviklingsforanstaltninger bør meddeles korrekt og – med visse begrænsede undtagelser som fastsat i denne forordning – offentliggøres. Det bemærkes imidlertid, at artikel 88, stk. 5, i forordning nr. 806/2014, der er nævnt i nærværende doms præmis 362, udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for Afviklingsinstansen til, før afviklingsordningen udbredes, at sikre sig, at denne ikke indeholder fortrolige oplysninger.

375 Det følger heraf, at 116. betragtning til forordning nr. 806/2014 ikke kan fortolkes således, at reglerne om fortrolighed og om tavshedspligt kun finder anvendelse, så længe afgørelsen om afvikling ikke er blevet offentliggjort.

376 For det andet har sagsøgeren henvist til artikel 88, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014, hvorefter »[o]plysninger, der er omfattet af kravene om tavshedspligt, [ikke] må […] videregives til en anden offentlig eller privat enhed, medmindre en sådan videregivelse er nødvendig i forbindelse med en retssag«.

377 Denne bestemmelse indebærer imidlertid ikke, at Afviklingsinstansen er forpligtet til at videregive en afgørelse om afvikling i dennes helhed fra det tidspunkt, hvor der indledes en retssag. Denne bestemmelse henviser til muligheden for, at en retsinstans kan træffe afgørelse om fremlæggelse af dokumenter, herunder af dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger.

378 I denne henseende har Retten mulighed for at anmode Afviklingsinstansen om at fremlægge ethvert dokument, som Retten finder relevant med henblik på at træffe afgørelse i tvisten, ved hjælp af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelse i medfør af procesreglementets artikel 91, litra b), og artikel 92, stk. 3. Retten kan imidlertid, i overensstemmelse med procesreglementets artikel 103, stk. 1, antage, at visse oplysninger i disse dokumenter er fortrolige, og således beslutte, at de ikke skal meddeles de øvrige parter, herunder bl.a. sagsøgerne.

379 Det følger heraf, at en afgørelse fra Retten om fremlæggelse af dokumenter ikke sikrer, at sagsøgerne får fuld aktindsigt i disse dokumenter, hvis Retten finder, at de indeholder fortrolige oplysninger.

380 Det bemærkes, at Retten i forbindelse med den foreliggende sag den 12. maj 2021 ved kendelse om bevisoptagelse har pålagt Afviklingsinstansen at fremlægge visse dokumenter, herunder de fortrolige versioner af afviklingsordningen, af værdiansættelse 2 og af EDB's vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 103 fandt Retten, efter at have undersøgt indholdet af disse dokumenter, at de oplysninger, der var udeladt i de versioner af disse dokumenter, der var offentliggjort på Afviklingsinstansens og ECB's websteder, ikke var relevante for afgørelsen af den foreliggende tvist. Ved kendelse af 9. juni 2021 har Retten herefter fjernet de fortrolige versioner af disse dokumenter fra sagsakterne.

381 For det tredje har sagsøgeren begrænset sig til at gøre gældende, at afviklingsordningens fortrolige karakter er i strid med gennemsigtighedsprincippet og med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt, uden at fremsætte et specifikt argument.

382 Det er imidlertid tilstrækkeligt at konstatere dels, at forordning nr. 1049/2001 ikke er relevant for spørgsmålet om, hvorvidt Afviklingsinstansen var forpligtet til at offentliggøre hele afviklingsordningen, dels at den indfører en ordning om aktindsigt i dokumenter, der indeholder undtagelser med henblik på at sikre visse oplysningers fortrolighed.

383 I denne henseende har Domstolen hvad angår artikel 54 i direktiv 2004/39, der opstiller et generelt forbud mod videregivelse af fortrolige oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, og udtømmende opregner de særlige tilfælde, hvor dette generelle forbud undtagelsesvis ikke er til hinder for disse oplysningers udveksling eller anvendelse, fastslået, at den således ikke har til formål at skabe en ret til aktindsigt for offentligheden i oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, eller detaljeret at regulere udøvelsen af en sådan ret til aktindsigt, der i givet fald anerkendes i national ret (dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 38 og 39).

384 Det bemærkes, at artikel 88 i forordning nr. 806/2014 fastsætter kravene med hensyn til tavshedspligt og, på samme måde som artikel 54 i direktiv 2004/39, fastsætter et generelt princip om forbud mod videregivelse af fortrolige oplysninger, som Afviklingsinstansen er i besiddelse af, og fastsætter de tilfælde, hvor dette generelle forbud undtagelsesvis ikke er til hinder for deres videregivelse.

385 Domstolen har imidlertid fastslået, at artikel 54 i direktiv 2004/39 opfylder et andet formål end det, som forfølges med forordning nr. 1049/2001. Formålet med sidstnævnte forordning er nemlig at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (jf. dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 40 og 41 og den deri nævnte retspraksis).

386 Ifølge Domstolen er det er i lyset af et sådant formål, at forordning nr. 1049/2001 principielt pålægger den EU-institution, som agter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, at give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en af de undtagelser, der er fastsat for den pågældende aktindsigt, uden at dette berører denne institutions mulighed for i denne henseende at basere sin beslutning herom på en generel betragtning om fortrolighed, der gælder for en kategori af dokumenter, når

sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

387 Domstolen har konkluderet, at når de kompetente myndigheder – til hvilke en borger har indgivet en begæring om aktindsigt i oplysninger om en tilsynsbelagt virksomhed – derimod har fundet, at de ønskede oplysninger var fortrolige som omhandlet i artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39, kan de kun imødekomme en sådan begæring i de tilfælde, som er udtømmende opregnet i denne artikel 54 (dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 43).

388 Det må antages, at denne retspraksis finder tilsvarende anvendelse på fortrolige oplysninger, som Afviklingsinstansen er i besiddelse af som omhandlet i artikel 88 i forordning nr. 806/2014.

389 For det fjerde har sagsøgeren i replikken påberåbt sig afgørelserne truffet af Afviklingsinstansens appeludvalg den 28. november 2017 og den 19. juni 2018, som svar på sagsøgerens anmodninger om aktindsigt i medfør af artikel 90, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 og nr. 1049/2001, hvorefter Afviklingsinstansen i februar og oktober 2018 på sit websted offentliggjorde ikke-fortrolige versioner af afviklingsordningen og af de mindre redigerede værdiansættelser 1 og 2. Sagsøgeren har gjort gældende, at disse afgørelser fra Afviklingsinstansens appeludvalg bekræftede, at aktindsigt i en væsentlig del af afviklingsordningen var blevet afslået uberettiget, og at den version heraf, der blev offentliggjort i februar 2018, indeholdt en overdreven fortrolighed.

390 Det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at de kompetente myndigheder, idet de formål, der forfølges med artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39, ellers bringes i fare, i princippet er forpligtede til at overholde den tavshedspligt, som påhviler dem i henhold til denne bestemmelse, i hele den periode, hvor de oplysninger, som de er i besiddelse af, i henhold til dette direktiv skal anses for fortrolige. Således udgør den forløbne tid en omstændighed, der normalt kan påvirke vurderingen af, om de betingelser, der er afgørende for de pågældende oplysningers fortrolighed, er opfyldt på et givent tidspunkt (jf. dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).

391 For så vidt som artikel 88, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, som allerede anført, indeholder en bestemmelse, der svarer til bestemmelsen i artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39, finder denne retspraksis analog anvendelse i den foreliggende sag.

392 Appeludvalgets to afgørelser blev truffet henholdsvis mere end seks måneder og et år efter vedtagelsen af afviklingsordningen. Det forhold, at der forløb flere måneder efter vedtagelsen af afviklingsordningen, kan have haft en indvirkning på analysen af den fortrolige karakter af visse oplysninger i afviklingsordningen og i værdiansættelserne 1 og 2. Det følger heraf, at appeludvalgets vurdering, i dets afgørelser af 28. november 2017 og af 19. juni 2018, af, at visse oplysninger var for fortrolige, ikke rejser tvivl om den omstændighed, at denne fortrolighed lige efter vedtagelsen af afviklingsordningen på dette tidspunkt var begrundet. Desuden krævede appeludvalget ikke offentliggørelse af hele afviklingsordningen eller af værdiansættelse 2, idet visse oplysninger fortsat er fortrolige.

393 Det følger heraf, at sagsøgeren med urette har gjort gældende, at fortroligheden af visse oplysninger i afviklingsordningen ikke var begrundet.

394 Det skal i øvrigt bemærkes, at Afviklingsinstansen den 11. juli 2017 på sit websted offentliggjorde en ikke-fortrolig version af afviklingsordningen. Sagsøgeren, der har haft adgang til denne, har kunnet anfægte den ved Retten ved nærværende søgsmål, der er anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF, hvilket beviser, at sagsøgeren har ret til effektive retsmidler.

395 Efter anlæggelsen af nærværende sag og efter de afgørelser fra Afviklingsinstansens appeludvalg, der er nævnt i præmis 389 ovenfor, offentliggjorde Afviklingsinstansen desuden, den 2. februar og den 31. oktober 2018, på sit websted, dvs. inden indleveringen af replikken, ikke-fortrolige mindre redigerede udgaver af afviklingsordningen og af værdiansættelserne 1 og 2. Sagsøgeren har således været i stand til at fremsætte bemærkninger til disse versioner.

396 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv om selskabet har haft adgang til et større antal oplysninger efter offentliggørelserne den 2. februar og den 31. oktober 2018 af afviklingsordningen og af værdiansættelserne 1 og 2 i mindre redigerede udgaver, vil den manglende begrundelse ikke kunne afhjælpes efter indledningen af proceduren.

397 I denne henseende skal det blot konstateres, at de successive offentliggørelser på Afviklingsinstansens websted vedrørte afviklingsordningen og værdiansættelserne 1 og 2 i deres oprindelige versioner. Disse offentliggørelser havde til formål at give offentligheden aktindsigt i dele af disse dokumenter, der oprindeligt var blevet anset for fortrolige. For Afviklingsinstansen var der ikke tale om at offentliggøre oplysninger, der ikke fra begyndelsen fremgik af afviklingsordningen eller af værdiansættelserne 1 og 2, og som havde til formål at supplere deres begrundelse.

398 Endelig bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at en afgørelse fra Kommissionen om, at der ikke forelå statsstøtte som anført af en klager, henset til forpligtelsen til at overholde forretningshemmeligheden, kan være tilstrækkeligt begrundet uden at indeholde alle de talmæssige oplysninger, der danner grundlag for denne institutions ræsonnement (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 108-111). En ikke-fortrolig udgave af en sådan afgørelse er herefter, når den klart og utvetydigt angiver den nævnte institutions begrundelse samt den af denne institution fulgte fremgangsmåde, således at de berørte parter kan få kendskab til dette grundlag, og således at Retten kan udøve sin prøvelsesret for deres vedkommende, tilstrækkelig til at opfylde den begrundelsespligt, der påhviler samme institution (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 55).

399 For så vidt angår de økonomiske begreber, som Deloitte har anvendt i værdiansættelse 1, og som Afviklingsinstansen har taget hensyn til i afviklingsordningen, kan det desuden ikke bestrides, at der er tale om komplicerede tekniske vurderinger. Da Afviklingsinstansens ræsonnement klart fremgik af afviklingsordningen, således at det efterfølgende var muligt at bestride rigtigheden heraf for den kompetente domstol, vil det være uforholdsmæssigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art eller de talmæssige oplysninger, der danner grundlag for dette ræsonnement (jf. analogt dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

400 Dels fremgår det imidlertid af analysen af det første klagepunkt, at sagsøgeren ikke havde godtgjort, at de versioner af afviklingsordningen og af værdiansættelse 2, der var offentliggjort på Afviklingsinstansens websted, og som sagsøgeren fik adgang til, var utilstrækkeligt begrundede. Dels har sagsøgeren ikke præciseret, i hvilket omfang de økonomiske oplysninger, der forblev

fortrolige i de ikke-fortrolige versioner af afviklingsordningen og af værdiansættelse 2, var nødvendige for forståelsen af afviklingsordningen og for udøvelsen af sagsøgerens ret til effektive retsmidler.

401 Herefter må det antages, at sagsøgeren ikke kan gøre gældende, at en ret til adgang til hele afviklingsordningen var nødvendig for udøvelsen af selskabets ret til forsvar eller selskabets ret til effektive retsmidler.

402 Det følger af det ovenstående, at det andet klagepunkt må forkastes, og følgelig må det første anbringende i sin helhed forkastes.

6. Det andet anbringende om tilsidesættelse af princippet nemo auditur propriam turpitudinem allegans og af artikel 88 i forordning nr. 806/2014

403 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat princippet nemo auditur propriam turpitudinem allegans og den tavshedspligt, der er fastsat i artikel 88 i forordning nr. 806/2014 og i artikel 339 TEUF med vedtagelsen af en bebyrdende retsakt over for Banco Popular og bankens aktionærer på grund af en krise, som Afviklingsinstansen selv har fremkaldt.

404 Sagsøgeren har gjort gældende, at de udtalelser, som Afviklingsinstansens formand fremkom med i et interview i Bloomberg TV den 23. maj 2017 og i en artikel offentliggjort den 31. maj 2017 af Reuters, udgør en tilsidesættelse af artikel 88 i forordning nr. 806/2014, der fastsætter en tavshedspligt for Afviklingsinstansens ansatte og medlemmer. Sagsøgeren har gjort gældende, at disse udtalelser fremkaldte panik hos borgerne, som i massivt omfang hævede kontanter i Banco Popular, hvilket førte til en indlånsflugt. Sagsøgeren har påberåbt sig diverse forhold, som beviser en årsagsforbindelse mellem disse udtalelser og Banco Populars krise. Oplysningerne i disse udtalelser fra Afviklingsinstansens formand den 23. og 31. maj 2017 ligger til grund for Banco Populars likviditetskrise, som er begrundelsen for afviklingen af Banco Popular.

405 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at en institution i overensstemmelse med princippet nemo auditur propriam turpitudinem allegans ikke kan støtte sig på sine egne fejl med henblik på at vedtage en retsakt, der er bebyrdende for en borger.

406 Kommissionen er af den opfattelse, at under et søgsmål vedrørende afviklingsordningens lovlighed er de omstændigheder, der har kunnet bringe enheden i vanskeligheder, uden betydning, og at det eneste relevante spørgsmål er, om de retlige betingelser for vedtagelsen af denne ordning var opfyldt. Afviklingsinstansen har ligeledes gjort gældende, at afviklingsordningens gyldighed kræver, at enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at betingelserne i forordning nr. 806/2014 er opfyldt på det tidspunkt, hvor ordningen vedtages, uanset hvilke grunde der har ført til en sådan situation.

407 Hvad indledningsvis angår sagsøgerens påberåbelse af princippet nemo auditur propriam turpitudinem allegans, hvorefter ingen kan påberåbe sig sin egen culpøse adfærd over for andre for at opnå en fordel, skal det i lighed med det af Kommissionen og Afviklingsinstansen anførte bemærkes, at dette princip ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

408 Som Afviklingsinstansen har anført, finder dette princip anvendelse, når en part forsøger at drage uretmæssig fordel af sin egen ulovlige adfærd. Sagsøgeren har imidlertid ikke oplyst, hvilken fordel Afviklingsinstansen har fået af vedtagelsen af afviklingsordningen.

409 Desuden gør ingen af de eksempler, der kan udledes af den retspraksis, som sagsøgeren har henvist til, det muligt at fastslå, at dette princip er relevant til støtte for en påstand om annullation af en retsakt, der er vedtaget af en EU-institution eller af et EU-organ. I præmis 55 i dommen af 11. december 1996, Barraux m.fl. mod Kommissionen (T-177/95, EU:T:1996:187), fandt Retten, at argumentet om, at dette princip ville forhindre Rådet i at vedtage en forordning med tilbagevirkende kraft, var irrelevant. I præmis 63 i dom af 10.7.2003, Kommissionen mod Fresh Marine (C-472/00 P, EU:C:2003:399), henviste Domstolen blot til Rettens konstatering af, at Fresh Marine selv havde bidraget til skaden som følge af selskabets egen forsømmelighed. I præmis 13 i dom af 9. februar 1984, Kohler mod Revisionsretten (316/82, EU:C:1984:49), bemærkede Domstolen, at Den Europæiske Revisionsrets argumentation om, at den anfægtede akt ikke forelå skriftlig, og som var blevet påberåbt til støtte for sagens afvisning, ikke var begrundet, uafhængigt af den omstændighed, at en tiltrædelse af denne argumentation ville være ensbetydende med at give Revisionsretten mulighed for at påberåbe sig en tilsidesættelse, som den selv havde gjort sig skyldig i, for at afskære sagsøgerens klageadgang.

410 Følgelig må dette anbringende undersøges, for så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin tavshedspligt som fastsat i artikel 339 TEUF og i artikel 88 i forordning nr. 806/2014.

411 Det bemærkes, at selv hvis sagsøgeren havde godtgjort, at Afviklingsinstansen havde videregivet fortrolige oplysninger til pressen, kan en uregelmæssighed af denne art kun føre til annullation af den omhandlede beslutning, hvis det bevises, at den nævnte beslutning ville have fået et andet indhold, hvis uregelmæssigheden ikke havde foreligget (jf. dom af 6.7.2000, Volkswagen mod Kommissionen, T-62/98, EU:T:2000:180, præmis 283 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.4.2006, Degussa mod Kommissionen, T-279/02, EU:T:2006:103, præmis 416; jf. ligeledes dom af 3.3.2011, Siemens mod Kommissionen, T-110/07, EU:T:2011:68, præmis 402 og den deri nævnte retspraksis).

412 Som Kommissionen og Afviklingsinstansen i denne henseende har gjort gældende, er en afviklingsordning gyldigt vedtaget, når betingelserne i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 er opfyldt, uanset grundene til, at den pågældende enhed er nødlidende eller forventelig nødlidende.

413 Det bemærkes imidlertid, at sagsøgerens argumenter vedrørende en tilsidesættelse af artikel 18 i forordning nr. 806/2014 er blevet forkastet i forbindelse med gennemgangen af det ottende anbringende.

414 Det bemærkes således, at Afviklingsinstansen, idet den var af den opfattelse, at betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, vedtog afviklingsordningen over for Banco Popular, og at Kommissionen, idet den fandt, at afviklingsordningen var i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 806/2014, godkendte denne. De omstændigheder, der førte til, at Banco Popular opfylder de betingelser, der begrunder vedtagelsen af afviklingsordningen, navnlig betingelsen om, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende, er irrelevante.

415 Følgelig er en angivelig årsagsforbindelse mellem udtalelserne af 23. og af 31. maj 2017 og likviditetskrisen i Banco Popular, som sagsøgeren har påberåbt sig, uden betydning og kan ikke føre til annullation af de anfægtede afgørelser.

416 Sagsøgerens argument om, at Afviklingsinstansen ikke gyldigt kunne vedtage afviklingsordningen, eftersom de udtalelser, som Afviklingsinstansens formand fremkom med i strid med sin tavshedspligt og med princippet om god forvaltningsskik, lå til grund for Banco Populars likviditetskrise, skal følgelig forkastes som irrelevant for så vidt angår bedømmelsen af afviklingsordningens lovlighed.

417 I øvrigt kan sagsøgeren ikke med føje gøre gældende, at fremlæggelserne af 23. og 31. maj 2017 har fremkaldt den alvorlige likviditetskrise i Banco Popular. Sagsøgerens argumenter er baseret på en delvis og urigtig fremstilling af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for likviditetskrisen i Banco Popular, og af de årsager, der førte til, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

418 Det bemærkes således, at ECB i sin vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventelige nødlidende, jf. præmis 53-61 ovenfor, har nævnt de forskellige begivenheder, der medførte en forværring af Banco Populars likviditetssituation.

419 I 24. betragtning til afviklingsordningen har Afviklingsinstansen nævnt andre omstændigheder, der førte til den hurtige forværring af Banco Populars likviditetssituation, nemlig:

– I februar 2017 meddelte Banco Popular, at der var behov for ekstraordinære hensættelser til et beløb af 5,7 mia. EUR, hvilket førte til et konsolideret tab på 3,485 mia. EUR, og udnævnte en ny formand.

– Den 10. februar 2017 nedjusterede DBRS Banco Populars kreditvurdering.

– Den 3. april 2017 offentliggjorde Banco Popular en offentlig ad hoc-erklæring med meddelelse om resultatet af interne revisioner, der potentielt havde en betydelig indvirkning på bankens regnskaber, og bekræftede, at bankens generaldirektør blev udskiftet mindre end et år efter sin tiltræden.

– Den 7. april 2017 nedjusterede Standard & Poor's, og den 21. april Moody's, Banco Populars kreditvurdering.

– Den 12. maj 2017 tilsidesatte Banco Popular kravet om dækning af likviditetsbehovet på 80% og var ikke i stand til efterfølgende at genetablere overensstemmelsen med den lovbestemte grænse.

– Den negative og vedvarende mediedækning af Banco Populars økonomiske resultater og af den anførte overhængende risiko for konkurs eller manglende likviditet førte til en stigning i hævningerne af indskud.

– Den 6. juni 2017 nedjusterede DBRS og Moody's Banco Populars kreditvurdering.

420 Afviklingsinstansen har anført, at alle disse omstændigheder havde medført betydelige hævninger af indskud.

421 Det fremgår af disse faktiske omstændigheder, som sagsøgeren ikke har bestridt, at Banco Populars situation allerede var blevet forværret længe før den 23. maj 2017, og at likviditetskrisen i Banco Popular var forårsaget af en række faktorer, som skyldtes bankens dårlige resultater, der blev annonceret i februar og april 2017. Banco Populars likviditetsdækningskrav overholdt navnlig ikke lovkravene siden den 12. maj 2017.

422 Det bemærkes, at sagsøgeren ikke kan bortse fra alle de objektive omstændigheder, der har forvoldt Banco Populars likviditetsproblemer, navnlig siden april 2017. Sagsøgeren kan ikke med føje gøre gældende, at udtalelsen af 23. maj 2017 og artiklen af 31. maj 2017, selv hvis det antages, at de skyldtes Afviklingsinstansens tilsidesættelse af fortrolighedsprincippet, lå til grund for Banco Populars likviditetskrise.

423 Denne konklusion drages ikke i tvivl af sagsøgerens andre argumenter.

424 Sagsøgeren har gjort gældende, at ECB i sin vurdering af, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, bemærkede, at indskudstabene siden den 31. maj 2017 var særligt store, efter at det i medierne var blevet oplyst, at banken ville kunne træde i likvidation, hvis den igangværende private salgsproces ikke faldt på plads inden for en meget kort frist.

425 Det fremgår af ECB's vurdering, at meddelelsen om, at den private salgsprocedure mislykkedes, og at der var risiko for, at virksomheden blev likvideret, styrkede tabet af indskud i Banco Popular. Der er imidlertid kun tale om et af de mange andre forhold, som ECB har nævnt, og som ligger til grund for denne indlånsflugt. Sagsøgeren kan ikke påstå, at ECB har anerkendt, at artiklen i Reuters af 31. maj 2017 lå til grund for Banco Populars likviditetskrise.

426 ECB fremhævede den betydelige negative mediedækning, som Banco Popular havde været udsat for i denne periode, og har endog nævnt eksempler på artikler offentliggjort den 11. og 15. maj 2017, som er nævnt i præmis 40 og 41 ovenfor. Sagsøgeren kan ikke fra alle disse presseartikler udskille den eneste artikel, hvori der nævnes en EU-tjenestemand til støtte for, at det kun er denne ene artikel, der er årsagen til likviditetsudstrømningen i Banco Popular.

427 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at udtalelserne den 23. og den 31. maj 2017 har haft konsekvenser for Banco Populars faldende aktiekurser samt for noteringen af forskellige finansielle instrumenter.

428 Det bemærkes, at udviklingen i kursen på Banco Populars aktier udviste et konstant fald i perioden fra juni 2016 til juni 2017. I modsætning til det af sagsøgeren anførte viser denne udvikling ikke nogen forbindelse mellem udtalelsen af 23. maj og artiklen af 31. maj 2017 og kursen på Banco Populars aktier. Kursfaldet på Banco Populars aktier skyldes bankens dårlige økonomiske situation og skal ses i sammenhæng med kreditvurderingsbureauernes successive nedjusteringer af Banco Populars kreditværdighed, som nævnt ovenfor i præmis 32, 38 og 46.

429 Sagsøgeren har desuden i retsmødet erkendt, at Banco Popular den 15. maj 2017 var udtrådt af MSCI-indekset (Morgan Stanley Capital International). Denne udtræden medførte imidlertid, at store investeringsfonde solgte deres aktier i Banco Popular og bidrog til, at aktierne i Banco Popular faldt.

430 Hvad endvidere angår udviklingen i Banco Populars betingede konvertible obligationer (Cocos) bemærkes blot, at den journalist, der udspurgte Afviklingsinstansens formand den 23. maj 2017, nævnte deres sammenbrud på grund af risikoen for manglende betaling. Sagsøgeren kan derfor ikke påstå, at nedsættelsen af Cocos var en følge af dette interview.

431 Under alle omstændigheder bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremført noget argument med henblik på at fastslå, hvilke oplysninger i udtalelserne af 23. og 31. maj 2017 der udgør en tilsidesættelse af tavshedspligten fra Afviklingsinstansens formands side, og at sagsøgeren ikke har godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af den fortrolighedspligt eller tavshedspligt, der påhviler sidstnævnte.

432 Hvad for det første angår interview'et med Afviklingsinstansens formand på TV-kanalen Bloomberg den 23. maj 2017 spurgte journalisten:

»Can I take you to Spain? I want to show our audience something that is very much on our radar screen here at Bloomberg and that is Banco Popular and the CoCos (Contingent Convertibles) which are under a little bit of pressure right now. This is an institution with a CET 1 just north of 7 per cent. Is it on your radar screen as well?«

433 Afviklingsinstansens formand svarede:

»Well, I am never talking about individual banks. There are more banks than just one on our radar screen and of course, Banco Popular is also a case we are watching but it is not the only one we are watching.«

434 Det konstateres for det første, således som Afviklingsinstansen har anført, at disse udtalelser er generelle, idet tilsynet med institutter er en del af Afviklingsinstansens opgave i samarbejde med ECB. Oplysningen om, at Banco Popular i dens egenskab af et kreditinstitut, der er omfattet af den fælles tilsynsmekanisme, er »overvåget«, er ikke fortrolig.

435 Desuden fremgår det af den artikel af 15. maj 2017, som er offentliggjort af *elconfidencial.com*, og som er nævnt i præmis 41 ovenfor, at oplysningen om, at Banco Popular havde været genstand for en inspektion foretaget af ECB, allerede var offentliggjort.

436 For det andet nævner Afviklingsinstansens formand i dette interview ikke muligheden for en afvikling af Banco Popular. Der kan ikke drages nogen konklusion af disse udtalelser hvad angår den forestående iværksættelse af en afvikling af Banco Popular og endnu mindre hvad angår det afviklingsinstrument, som Afviklingsinstansen ville kunne tage i anvendelse.

437 For så vidt som disse udtalelser ikke kan fortolkes således, at de betyder, at Banco Popular vil blive genstand for en afviklingsprocedure, er de desuden ikke omfattet af de tilfælde, der er omhandlet i 116. betragtning til forordning nr. 806/2014 om enhver oplysning vedrørende en afgørelse om afvikling, som kommer frem, før afgørelsen er truffet.

438 Det må følgelig antages, at de udtalelser, som Afviklingsinstansens formand fremsatte i interviewet den 23. maj 2017, ikke indeholder fortrolige oplysninger og hverken udgør en tilsidesættelse af fortrolighedsprincippet eller af den tavshedspligt, der er fastsat i artikel 88 i forordning nr. 806/2014 og i artikel 339 TEUF.

439 Hvad for det andet angår den artikel, som Reuters offentliggjorde den 31. maj 2017, med overskriften »EU, advarsel om risiko for en afvikling af Banco Popular« [(»La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular«)], fremgår det af denne artikel, at en af de vigtigste tilsynsførende med bankerne i Europa ifølge en anonym højtstående EU-embedsmand havde advaret EU-tjenestemændene om, at det ville kunne blive nødvendigt at afvikle Banco Popular, hvis det ikke lykkedes for banken at finde en køber, og at Afviklingsinstansens formand for nylig havde udstedt en »tidlig advarsel«. Ifølge denne artikel oplyste denne højtstående tjenestemand ligeledes, at Afviklingsinstansens formand havde udtalt, at Afviklingsinstansen fulgte proceduren (Banco Popular) med særlig opmærksomhed med henblik på en mulig intervention, og han tilføjede, at bankens tilbud om fusion kunne være forgæves.

440 Det fremgår ligeledes af denne artikel i Reuters, at generelle forberedelser ifølge en anden ligeledes anonym kilde var i gang, selv om der endnu ikke var truffet nogen konkret foranstaltning. Ifølge denne artikel havde en talsmand for Banco Popular udtalt, at banken arbejdede med flere løsninger, herunder en fusion, en kapitalforhøjelse og salg af aktiver.

441 Det skal ligeledes bemærkes, at denne artikel nævner Afviklingsinstansens pressemeddelelse af samme dag, hvori Afviklingsinstansen oplyste, at den ikke havde kommentarer til en banks specifikke vanskeligheder, at den ikke kunne bekræfte fortolkningerne af de anførte citater, som dens formand var fremkommet med, og at den aldrig udstedte advarsler om bankerne.

442 Det bemærkes, at sagsøgeren hverken har præciseret, hvilke oplysninger i denne artikel der er fortrolige, eller i hvilket omfang videregivelsen heraf ville udgøre en tilsidesættelse af Afviklingsinstansens tavshedspligt. Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansens formand er ophavsmand til de erklæringer, der er nævnt i denne artikel, og at hverken Afviklingsinstansen eller Kommissionen har fremlagt beviser, der kan godtgøre det modsatte. Det bemærkes imidlertid, at de udtalelser fra en EU-tjenestemand, der er nævnt i denne artikel, ikke vedrørte fortrolige oplysninger, som kun kunne være kendt af medlemmer af Afviklingsinstansen, og endnu mindre af dennes formand.

443 For det første nævnte tjenestemanden således en »tidlig advarsel«, som var blevet udstedt af Afviklingsinstansens formand. Det skal imidlertid bemærkes, at denne udtalelse ikke modsvarer en kompetence, der er tillagt Afviklingsinstansen, hvilket sidstnævnte i øvrigt har anført i sin pressemeddelelse af 31. maj 2017.

444 Hvad for det andet angår denne tjenestemands udtalelse om, at »Afviklingsinstansens formand havde udtalt, at Afviklingsinstansen fulgte proceduren (Banco Popular) med særlig opmærksomhed med henblik på en mulig intervention«, konstateres blot, at denne udtalelse gengiver substansen i det, som Afviklingsinstansens formand havde bekræftet offentligt under hans interview med TV-stationen Bloomberg den 23. maj 2017, nemlig at Banco Popular blev »overvåget«. Desuden har Afviklingsinstansen i sin pressemeddelelse dementeret den udvidende fortolkning af denne udtalelse.

445 Hvad for det tredje angår denne tjenestemands udtalelse om, at bankens fusionstilbud kunne være forgæves, fremgår det af samme artikel, at Banco Popular selv havde anført, at banken skulle udskyde den oprindeligt fastsatte frist til den 10. juni 2017 for at afgive bud i forbindelse med den private salgsprocedure.

446 Hvad for det fjerde angår påstanden om, at en af de vigtigste tilsynsførende med bankerne i Europa ifølge en anonym højtstående EU-embedsmand havde advaret EU-tjenestemændene om, at det ville kunne blive nødvendigt at afvikle Banco Popular, hvis det ikke lykkedes for den at finde en køber, bemærkes, at flere avisartikler allerede i løbet af maj måned nævnte, at Banco Popular var i vanskeligheder, og at den havde indledt en privat salgsprocedure.

447 Det fremgår således af en artikel af 11. maj 2017, der er offentliggjort på webstedet *elconserdencial.com*, der er nævnt i præmis 40 ovenfor, at formanden for Banco Popular havde anordnet et hurtigt salg af banken på grund af en risiko for konkurs. Henvisningen i artiklen af 31. maj til den omstændighed, at EU-tjenestemændene var blevet informeret af »en af de største tilsynsførende med bankerne i Europa«, synes at svare til oplysningerne i denne artikel, hvorefter Banco Populars formand på grund af en alvorlig risiko for konkurs, bl.a. som følge af den fortsatte indskudsflugt, havde været nødsaget til at iværksætte salgsproceduren for at opfylde ECB's krav. Desuden fremgik det af en artikel af 15. maj 2017, der var offentliggjort på webstedet *elmardencial.com*, der er nævnt i præmis 41 ovenfor, at Banco Populars salgsplan var blevet gennemført af bankens formand efter ECB's kontrolundersøgelse.

448 Den omstændighed, at Banco Popular stod over for en risiko for konkurs, hvis selskabet ikke fandt en køber efter afslutningen af den salgsprocedure, som banken havde indledt, var således en offentlig oplysning siden midten af maj 2017.

449 Det følger heraf, at i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, indeholder udtalelserne fra den anonyme EU-tjenestemand, der er nævnt i denne artikel, ikke fortrolige oplysninger om gennemførelsen af en afviklingsprocedure vedrørende Banco Popular som dem, der er omhandlet i 116. betragtning til forordning nr. 806/2014.

450 Sagsøgeren har i øvrigt med urette gjort gældende, at det tilkommer Afviklingsinstansen eller Kommissionen at godtgøre, at Afviklingsinstansens formand ikke var ophavsmand til de udtalelser, der er nævnt i denne artikel.

451 Som Afviklingsinstansen har gjort gældende, kunne mange andre personer end Afviklingsinstansens medlemmer eller tjenestemænd fra Kommissionen fremsætte sådanne bemærkninger, navnlig henset til de muligheder for udveksling af oplysninger, der bl.a. er fastsat i artikel 88, stk. 6, i forordning nr. 806/2014.

452 Selv hvis det antages, at udtalelserne i denne artikel skyldes et læk fra en EU-tjenestemand, for så vidt som det ikke er godtgjort, at Afviklingsinstansens formand er ansvarlig for det læk af oplysninger, som de avisartikler, som sagsøgeren har henvist til, vidner om, fremgår det af retspraksis, at det ikke kan lægges til grund, at Kommissionen var kilden dertil (jf. i denne retning dom af 15.3.2006, BASF mod Kommissionen, T-15/02, EU:T:2006:74, præmis 605).

453 Desuden bemærkes, at selv om det kunne være sandsynligt, at Afviklingsinstansen kan stå bag lækagen, er den blotte mulighed ikke tilstrækkelig til, at Kommissionen skal bevise det modsatte, således som sagsøgeren har påstået (jf. i denne retning dom af 5.4.2006, Degussa mod Kommissionen, T-279/02, EU:T:2006:103, præmis 412).

454 Den omstændighed, at denne artikel refererer de angivelige udtalelser fra Afviklingsinstansens formand, er følgelig ikke tilstrækkelig til at godtgøre deres ægthed, så meget desto mere som den person, der anses for at rapportere disse udtalelser, ikke selv er identificeret. I modsætning til det af sagsøgeren anførte udgør Afviklingsinstansens pressemeddelelse af 31. maj 2017, hvis indhold er gengivet i nærværende doms præmis 441, desuden et dementi af oplysningerne i denne artikel.

455 Sagsøgeren kan desuden ikke støtte sig på den omstændighed, at de angivelige udtalelser fra Afviklingsinstansens formand blev gengivet i avisartikler den 1. juni 2017, der er vedlagt som bilag til stævningen. Disse artikler godtgør nemlig ikke, at Afviklingsinstansens formand fremsatte erklæringer den 31. maj 2017. Det konstateres blot, at det uddrag af artiklen i *bolsamania.com* af 1. juni 2017, som sagsøgeren har henvist til, blot gentager indholdet af det interview, som Afviklingsinstansens formand gav til TV-stationen Bloomberg den 23. maj, og at uddraget af artiklen i *The Financial Times* af 1. juni 2017 gengiver indholdet af Reuters artikel af 31. maj 2017.

456 I mangel af en formodning for, at Afviklingsinstansens formand var kilden til udtalelsen af 31. maj 2017, tilkommer det ikke Kommissionen eller Afviklingsinstansen at godtgøre, at den ikke var ophavsmanden hertil.

457 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 2. oktober 2020 har sagsøgeren i øvrigt fremsat et nyt bevis i henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 3. Dette bevis vedrører to interne e-mails fra Afviklingsinstansen af 10. og 18. august 2017 vedrørende de handlinger, som Afviklingsinstansen foretog med henblik på at undersøge lækkene af oplysninger i pressen i forbindelse med afviklingen af Banco Popular. Sagsøgeren har begrundet forsinkelsen i fremlæggelsen af disse dokumenter med, at selskabet fik aktindsigt i disse dokumenter efter Afviklingsinstansens afgørelse af 24. august 2020 om at give aktindsigt i disse dokumenter, som blev vedtaget i overensstemmelse med afgørelsen truffet af Afviklingsinstansens appeludvalg den 15. april 2020 vedrørende en anmodning om aktindsigt indgivet af tredjemand. Sagsøgeren har præciseret, at selskabet fik aktindsigt i disse dokumenter i september 2020. Sagsøgeren har anført, at disse nye beviser har til formål at underbygge den argumentation, som selskabet har fremført i forbindelse med det andet anbringende, og at disse dokumenter viser, at der ikke blev foretaget en undersøgelse af udslippene af oplysninger i pressen den 23. maj 2017.

458 Kommissionen, Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien og Rådet har gjort gældende, at disse dokumenter ikke er relevante med henblik på at bedømme de anfægtede afgørelsers lovlighed.

459 Det konstateres blot, at det på ingen måde af Afviklingsinstansens manglende interne undersøgelser af Afviklingsinstansens formands udtalelse den 23. maj 2017 eller af den erklæring, der ligger til grund for artiklen af 31. maj 2017, kan udledes, at sidstnævnte har tilsidesat sin tavshedspligt. Det må således antages, at den omstændighed, at Afviklingsinstansen ikke har foretaget en intern undersøgelse af disse erklæringer efter vedtagelsen af afviklingsafgørelsen, ikke er relevant for vurderingen af de anfægtede afgørelsers lovlighed.

460 Følgelig skal de dokumenter, der er fremlagt i dette nye bevis, forkastes, idet de ikke er relevante med henblik på løsningen af tvisten.

461 Det følger af alle de ovenstående bemærkninger, at det andet anbringende skal forkastes.

7. Om det sjette anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, og om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 4, TEU

462 Sagsøgeren har i sin egenskab af tidligere aktionær i Banco Popular gjort gældende, at Afviklingsinstansens afgørelse i afviklingsordningen, om at nedskrive og konvertere aktier i Banco Popular og om at sælge sidstnævnte til Banco Santander, udgør en begrænsning af sagsøgerens ejendomsret, der er fastsat i chartrets artikel 17, som ikke overholder den betingelse om proportionalitet, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, og i artikel 5, stk. 4, TEU.

463 Det bemærkes, at der i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, der er nævnt i præmis 158 ovenfor, og den retspraksis, der er nævnt i præmis 159 ovenfor, kan indføres begrænsninger i udøvelsen af ejendomsretten, forudsat at disse begrænsninger er fastsat i de gældende retsakter, er nødvendige for at forfølge et mål af almen interesse og står i rimeligt forhold til dette mål.

464 Med det sjette anbringende har sagsøgeren ikke rejst tvivl om den omstændighed, at den begrænsning af selskabets ejendomsret, der følger af nedskrivningen og konverteringen af Banco Populars egne kapitalinstrumenter og af salget af banken til Banco Santander, der blev vedtaget i afviklingsordningen, var fastsat i de gældende retsakter og var nødvendige for at forfølge et mål af almen interesse. Sagsøgeren har begrænset sig til at rejse tvivl om proportionaliteten af disse foranstaltninger, henset til den omstændighed, at Banco Popular stod over for et likviditetsproblem, og har kritiseret Afviklingsinstansen for ikke at have søgt andre, mindre restriktive løsninger for aktionærernes ejendomsret.

465 Ifølge fast retspraksis, som allerede nævnt i præmis 176 ovenfor, indebærer proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fiskekvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.5.2021, Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, præmis 166 og den deri nævnte retspraksis).

466 Det bemærkes, at beføjelsen til at værdiansætte og konvertere Banco Populars egne kapitalinstrumenter, jf. artikel 21 i forordning nr. 806/2014, er en følge af anvendelsen af det princip, der er fastsat i samme forordnings artikel 15, stk. 1, litra a), hvorefter aktionærerne i et institut, der er under afvikling, først bærer tabene. Salget af Banco Popular til Banco Santander er resultatet af anvendelsen af det virksomhedssalgsværktøj, der er fastsat i artikel 22 i forordning nr. 806/2014.

467 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af analysen af det fjerde anbringende, at artikel 15 og artikel 22 i forordning nr. 806/2014 ikke udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve kernen af ejendomsretten for aktionærerne i den enhed, der er berørt af en afviklingsforanstaltning, men skal anses for at udgøre en begrænsning af deres ejendomsret, der er begrundet og forholdsmæssig i overensstemmelse med bestemmelserne i chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1.

468 Retten har i øvrigt allerede fastslået, at en foranstaltning, der bestod i en nedsættelse af den pålydende værdi af aktierne i en cypriotisk bank, stod i rimeligt forhold til det formål, der blev forfulgt med denne foranstaltning. Retten bemærkede indledningsvis, at denne foranstaltning bidrog til en rekapitalisering af banken, og at den kunne bidrage til det mål, der bestod i at sikre et stabilt finansielt system i Cypern og hele euroområdet. Retten konstaterede dernæst, at denne foranstaltning ikke gik videre end passende og nødvendigt for virkeliggørelsen af dette mål, eftersom mindre indgribende alternativer ikke var gennemførlige eller ikke gjorde det muligt at nå de tilsigtede mål. Endelig fastslog Retten, at foranstaltningen, henset til betydningen af det tilsigtede mål, ikke affødte uforholdsmæssige ulemper. Retten bemærkede i denne henseende, at bankernes aktionærer påtager sig hele risikoen ved deres investeringer (dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, præmis 330).

469 Under disse omstændigheder konkluderede Retten, at det ikke kunne fastslås, at nedsættelsen af den pålydende værdi af aktierne i denne bank udgjorde et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af aktionærernes ejendomsret (dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, præmis 331).

470 I den foreliggende sag bemærkes imidlertid, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen konstaterede, at betingelserne i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, nemlig for det første, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, for det andet, at det ikke så ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor eller tilsynsforanstaltninger inden for en passende tidshorisont ville kunne forhindre, at banken bliver nødlidende, og, for det tredje, at en afviklingsforanstaltning i form af et instrument til overdragelse af Banco Populars aktiviteter var nødvendig i almenhedens interesse. I denne henseende anførte Afviklingsinstansen, at afviklingen var nødvendig og forholdsmæssig i forhold til gennemførelsen af to formål, der er omhandlet i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, nemlig at sikre videreførelsen af bankens kritiske funktioner og at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet. I afgørelse 2017/1246 anførte Kommissionen, at den var enig i afviklingsordningen og navnlig i de grunde, som Afviklingsinstansen havde anført som begrundelse for nødvendigheden af en afviklingsforanstaltning i almenhedens interesse.

471 For så vidt som sagsøgeren ikke har godtgjort, at betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde, og for så vidt som sagsøgeren i sin egenskab af aktionær i Banco Popular fuldt ud skulle bære risikoen for sine investeringer, må det konkluderes, at afgørelsen om at nedskrive og konvertere Banco Populars egne kapitalinstrumenter i afviklingsordningen ikke udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve kernen af sagsøgerens ejendomsret, men skal anses for at være en begrænsning af sagsøgerens ejendomsret, der er begrundet og forholdsmæssig, i overensstemmelse med bestemmelserne i chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1.

472 Sagsøgerens argumenter kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

473 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at nedskrivningen af aktierne og salget af Banco Popular var uforholdsmæssige, eftersom Banco Popular var solvent, og at de ikke var egnede løsninger til at løse et likviditetsproblem. Sagsøgeren har bestridt, at den alternative løsning til afvikling var en insolvensbehandling, for så vidt som Banco Popular var solvent.

474 For det første bemærkes, at det fremgår af analysen af det ottende anbringendes første klagepunkt, at Banco Populars insolvens ikke var en betingelse for vedtagelsen af afviklingsordningen. En situation, hvor en enhed ikke er i stand til at betale sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald,

hvilket bl.a. svarer til en likviditetskrise, er nemlig et af de tilfælde, hvor denne enhed vil blive anset for nødlidende eller forventeligt nødlidende som omhandlet i artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

475 Argumenterne vedrørende den omstændighed, at Banco Popular var solvent, er således irrelevante, for så vidt som ECB konstaterede, at Banco Popular var nødlidende eller forventelig nødlidende, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, på grund af forværringen af bankens likviditetssituation.

476 For det andet bemærkes, at den omstændighed at Banco Popular var nødlidende eller forventelig nødlidende og at der ikke fandtes andre foranstaltninger, der kunne forhindre, at den blev nødlidende inden for en rimelig frist, udgjorde betingelserne for dens afvikling som omhandlet i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. I modsætning til det af sagsøgeren anførte udgjorde insolvensbehandlingen derfor det eneste alternativ til afvikling.

477 For det tredje begrundede Afviklingsinstansen i femte betragtning til afviklingsordningen valget af virksomhedssalgsværktøjet som afviklingsværktøj. Afviklingsinstansen anførte, at dette værktøj var nødvendigt og proportionalt i forhold til de mål, der er fastsat i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, og primært havde til formål at beskytte funktioner, der var kritiske for den reelle økonomis funktion og bevarelsen af den finansielle stabilitet.

478 Det fremgår bl.a. af afviklingsordningens artikel 5, stk. 3, der er nævnt ovenfor i nærværende doms præmis 339, at Afviklingsinstansen, i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, har angivet grundene til, at virksomhedssalgsværktøjet var det mest hensigtsmæssige til at løse Banco Populars likviditetsproblemer.

479 Sagsøgeren har imidlertid ikke fremført noget argument, der kan rejse tvivl om Afviklingsinstansens vurderinger, og har begrænset sig til at anføre, at en adskillelse af aktiverne og broinstitutværktøjet efter sagsøgerens opfattelse udgjorde passende foranstaltninger til at løse likviditetsproblemerne og genoprette markedets tillid.

480 For det andet har sagsøgeren anført, at løsningen på et likviditetsproblem var at tilføre mere likviditet. Sagsøgeren har henvist til ekspertrapporterne i bilaget til stævningen og til replikken, hvorefter det for at løse Banco Populars likviditetsproblem var muligt at træffe tilsynsforanstaltninger, foretage et hastende likviditetsindskud eller yde lån eller foretage en tilførsel af en anden form for likviditet. Sagsøgeren har gjort gældende, at der ifølge disse rapporter fandtes andre mindre restriktive foranstaltninger for aktionærerne, som ville have gjort det muligt for dem at beholde hele eller en del af deres investering, og har henvist til de argumenter, der er fremført til støtte for det ottende anbringende.

481 Det skal for det første bemærkes, at det fremgår af analysen af det ottende anbringende, at et hastende likviditetsindskud ikke var tænkeligt på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsordningen, og at Afviklingsinstansen, da den ikke spillede nogen rolle i forbindelse med leveringen af et hastende likviditetsindskud, som henhører under de nationale centralbankers kompetence, ikke var forpligtet til at tage hensyn til en sådan situation. Sagsøgeren har endvidere ikke forklaret, hvilke overvågningsforanstaltninger og andre former for lån eller tilførsel af likviditet selskabet henviser til. Det fremgår ligeledes af analysen af det ottende anbringende, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at de alternative løsninger, som selskabet foreslog, var mulige.

482 Hvad for det andet angår siderne i den sagkyndige rapport af 16. september 2017 med overskriften »Retlig og økonomisk vurdering«, der findes i bilaget til stævningen, og hvortil sagsøgeren har henvist, er det tilstrækkeligt at konstatere, at de kun indeholder en rent teoretisk analyse af de foranstaltninger, som Afviklingsinstansen ifølge denne ekspert kunne have anvendt for at undgå krisen i Banco Popular, som samarbejde med andre kompetente myndigheder eller underretning af tilsynsmyndighederne. Denne ekspert støtter sig bl.a. på den fejlagtige betragtning, at Afviklingsinstansen kunne forpligte den spanske centralbank til at yde et hastende likviditetsindskud.

483 Hvad endelig angår den samlede henvisning, som sagsøgeren foretager i den sagkyndige rapport af 2. december 2018, med overskriften »Retlig og økonomisk vurdering vedrørende rapporterne om værdiansættelse og forsvar for Afviklingsinstansen«, der findes i bilaget til stævningen, bemærkes blot, at det ikke tilkommer Retten ved hjælp af bilagene at forsøge at klarlægge, hvilke anbringender og argumenter der kan antages at udgøre grundlaget for søgsmålet, idet bilagene alene skal fungere som bevismateriale og et middel til sagens oplysning (jf. dom af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis, af 17.9.2007, Microsoft mod Kommissionen, T-201/04, EU:T:2007:289, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.9.2019, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, T-760/15 og T-636/16, EU:T:2019:669, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

484 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at afviklingsordningen ikke har søgt at finde en balance mellem offentlighedens interesser og sagsøgerens ejendomsret og ikke har afgjort, om der forelå en offentlig interesse i at fratage sagsøgeren ejendomsretten, eller om der fandtes foranstaltninger, der var mindre restriktive for ejendomsretten.

485 Det bemærkes, at artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 lyder således:

»Med henblik på anvendelsen af nærværende artikels stk. 1, litra c), anses en afviklingsforanstaltning for at være begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. artikel 14, og en håndtering af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang.«

486 Det fremgår heraf, at sagsøgerens argumenter hviler på en forkert fortolkning af den betingelse om almene hensyn, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. I modsætning til det af sagsøgeren anførte skulle Afviklingsinstansen nemlig ikke undersøge, om der forelå en »offentlig interesse i, at sagsøgeren berøves sin ejendom«. Desuden drejede det sig for Afviklingsinstansen ikke om at afveje den offentlige interesse og aktionærernes private interesse.

487 I denne henseende bemærkes, at selv om det ifølge den i præmis 164 ovenfor nævnte retspraksis klart er af almen interesse at sikre en stærk og konsekvent beskyttelse af investorer inden for EU, kan denne interesse ikke i alle tilfælde anses for at gå forud for den almene interesse i at sikre det finansielle systems stabilitet.

488 Sagsøgeren har i replikken tilføjet, at Afviklingsinstansen ikke forberedte sig i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik og pligten til at udvise omhu, hvilket forhindrede den i at analysere de øvrige eksisterende løsninger og i at vælge den mest hensigtsmæssige og billigste løsning. Ifølge sagsøgeren kontrollerede afviklingsplanen af 2016, som Afviklingsinstansen havde udarbejdet, ikke, om den planlagte afviklingsstrategi var holdbar, manglede de nødvendige oplysninger og forberedelser til undersøgelsen af andre løsninger og burde have været forkastet.

489 Det er tilstrækkeligt at konstatere, at sagsøgeren med disse argumenter har kritiseret Afviklingsinstansen for ikke at have forberedt afviklingsforanstaltningen i strid med princippet om god forvaltningsskik og dens pligt til at udvise omhu.

490 Som Kommissionen har gjort gældende, skal disse argumenter, der er anført for første gang i replikken, afvises i medfør af procesreglementets artikel 84, stk. 1.

491 Under alle omstændigheder er disse argumenter irrelevante for så vidt angår afgørelsen af, om den afviklingsforanstaltning, som Afviklingsinstansen vedtog, efter at betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, medførte et uforholdsmæssigt indgreb i sagsøgerens ejendomsret.

492 Følgelig skal det sjette anbringende forkastes.

8. Om det syvende anbringende om tilsidesættelse af retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 17 og 41

493 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat chartrets artikel 17 og 41, for så vidt som den vedtog den afviklingsordning, som førte til en tilsidesættelse af sagsøgerens ejendomsret til aktierne i Banco Popular, uden at høre sagsøgeren, hverken før eller efter denne vedtagelse. En høring ville have gjort det muligt at undersøge, om der fandtes private alternative foranstaltninger, såsom en kapitalforhøjelse. Sagsøgeren har tilføjet, at denne begrænsning ikke er fastsat ved lov og ikke er forholdsmæssig, idet uopsættelighed ikke kan begrunde en manglende høring.

494 Indledningsvis fremgår det af analysen af det femte anbringende, at den omstændighed, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 ikke fastsætter en høring af aktionærerne i den enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, udgør en begrænsning af retten til at blive hørt, der dels er begrundet i et mål af almen interesse, nemlig målet om at sikre stabiliteten af de finansielle markeder som omhandlet i artikel 14 i forordning nr. 806/2014, hvortil ligeledes målet om at sikre videreførelsen af enhedens kritiske funktioner henhører, samt i behovet for hurtigt at vedtage en beslutning, når betingelserne i foranstaltningen er opfyldt, dels overholder proportionalitetsprincippet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1.

495 Det fremgår imidlertid af den ovenfor i præmis 225 og 226 nævnte retspraksis, at overholdelsen af retten til at blive hørt skal sikres i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende retsakt, selv om de anvendelige regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet.

496 Indledningsvis bemærkes, at den afviklingsordning, som Afviklingsinstansen vedtog efter udløbet af den procedure, der er fastsat i artikel 18 i forordning nr. 806/2014, har til formål at afvikle Banco Popular. Afviklingsordningen har som eneste adressat FROB, og Banco Popular skal anses for den person, med hensyn til hvilken der er vedtaget en individuel foranstaltning, og med hensyn til hvilken retten til at blive hørt er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

497 Der skal således tages hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren i sin egenskab af aktionær i Banco Popular ikke er adressat for afviklingsordningen, som ikke er en individuel beslutning, der er truffet vedrørende sagsøgeren, eller for beslutning 2017/1246 om godkendelse af denne afviklingsordning.

498 Det bemærkes imidlertid, at Afviklingsinstansen i overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 har udøvet beføjelsen til at nedskrive eller konvertere Banco Populars kapitalinstrumenter.

499 Den procedure, som Afviklingsinstansen har fulgt med henblik på vedtagelsen af afviklingsordningen, kan, selv om den ikke udgør en individuel procedure indledt over for sagsøgeren, herefter føre til vedtagelsen af en foranstaltning, der kan berøre sagsøgerens interesser negativt i dennes egenskab af aktionær i Banco Popular.

500 Domstolen har i den praksis, der er nævnt i præmis 225 ovenfor, imidlertid anlagt en vid fortolkning af retten til at blive hørt som værende sikret enhver person under den procedure, der kan føre til en bebyrdende retsakt.

501 Det skal imidlertid ligeledes bemærkes, at i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, der er nævnt i præmis 158 ovenfor, og den retspraksis, der er nævnt i præmis 235 ovenfor, kan denne ret begrænses i det tilfælde, hvor sagsøgeren ville kunne påberåbe sig retten til at blive hørt, der er fastsat i chartret, i forbindelse med afviklingsproceduren for Banco Popular. Navnlig kunne den manglende høring af sagsøgeren i dennes egenskab af aktionær i Banco Popular i forbindelse med afviklingsproceduren, uanset om det var af Afviklingsinstansen eller af Kommissionen, begrundes.

502 I det foreliggende tilfælde anførte Afviklingsinstansen i artikel 4.2 i afviklingsordningen, at afviklingen af Banco Popular var nødvendig og stod i rimeligt forhold til gennemførelsen af to formål i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, nemlig at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet og at sikre videreførelsen af Banco Populars kritiske funktioner.

503 I denne henseende forklarede Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 4.4.2, at den havde konkluderet, at Banco Populars situation medførte en stigende risiko for betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet i Spanien, idet den baserede sig på forskellige forhold. Blandt disse forhold er for det første størrelsen og betydningen af Banco Popular, som er moderselskab for den sjettestørste bankkoncern i Spanien med samlede aktiver på 147 mia. EUR, og som i 2017 af den spanske centralbank blev udpeget som et institut med systemisk betydning. Afviklingsinstansen anførte bl.a., at Banco Popular var en af de største aktører på markedet i Spanien, med en betydelig markedsandel i segmentet for små og mellemstore virksomheder (SMV), og at banken havde en forholdsvis høj markedsandel af indskud (næsten 6%) og et stort antal detailkunder (ca. 1,4 mio.) i hele Spanien. For det andet tog Afviklingsinstansen hensyn til karakteren af Banco Populars virksomhed, som var baseret på aktiviteterne som forretningsbank og hovedsageligt koncentrerede sig om finansieringstilbud, forvaltning af opsparing og tjenesteydelser til enkeltpersoner, familier og virksomheder (navnlig SMV'er). Ifølge Afviklingsinstansen kunne ligheden mellem Banco Populars forretningsmodel og forretningsmodellen for andre spanske forretningsbanker bidrage til en mulig indirekte spredning til disse banker, som ville kunne opfattes som værende konfronteret med de samme vanskeligheder.

504 I afviklingsordningens artikel 4.4 identificerede Afviklingsinstansen tre kritiske funktioner for Banco Popular som omhandlet i artikel 6 i den delegerede forordning 2016/778, nemlig indsamling af indskud hos husstande og ikke-finansielle selskaber, lån til SMV og kontantbetalingsservice.

505 Det bemærkes, at sagsøgeren ikke har bestridt, at afviklingsordningen var nødvendig i almenhedens interesse som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014, dvs. at Banco Populars afvikling var nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. denne forordnings artikel 14, mens en opløsning af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville have opfyldt afviklingsmålene i samme omfang. Det fremgår heraf, at sagsøgeren ikke har bestridt, at afviklingsordningen var nødvendig og forholdsmæssig med henblik på at undgå de betydelige negative virkninger af Banco Populars misligholdelse for Unionens finansielle stabilitet og for at sikre kontinuiteten af bankens kritiske funktioner.

506 Afviklingsordningen opfyldte således, for så vidt som den havde til formål at bevare Banco Populars finansielle situation og udgjorde et alternativ til dens likvidation, et mål af almen interesse, nemlig målet om at sikre de finansielle markeders stabilitet, som i overensstemmelse med analysen af det femte anbringende kan begrunde en begrænsning af sagsøgerens ret til at blive hørt.

507 Desuden fremgår det ligeledes af analysen af det femte anbringende, at når en enhed opfylder de betingelser, der gør det nødvendigt at vedtage en afviklingsforanstaltning, fastsætter artikel 18 i forordning nr. 806/2014, at en afgørelse skal vedtages inden for en meget kort frist.

508 Fra det tidspunkt, hvor ECB konstaterede, at Banco Popular befandt sig i en nødlidende eller forventelig nødlidende situation, og hvor Afviklingsinstansen fandt, at betingelserne i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, skulle afviklingsordningen således i det foreliggende tilfælde vedtages hurtigst muligt.

509 Denne hurtige beslutning var begrundet i nødvendigheden af at sikre kontinuiteten af Banco Populars kritiske funktioner og nødvendigheden af at undgå de betydelige negative virkninger af bankens situation på de finansielle markeder ved bl.a. at forebygge afsmitningseffekterne. Da Banco Populars misligholdelse i det foreliggende tilfælde fandt sted på en hverdag, var det nødvendigt at afslutte proceduren og vedtage beslutningen inden åbningen af markederne om morgenen den 7. juni 2017.

510 Som generaladvokat Campos Sánchez-Bordona har fremhævet i punkt 80 i sit forslag til afgørelse ABLV Bank m.fl. mod ECB (C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:16), er den hurtighed, hvormed disse EU-institutioner og -agenturer skal træffe deres afgørelser, nødvendig for at hindre en negativ indvirkning af bankens afvikling på finansmarkederne, og denne hurtighed tvinger dem til de facto til at have »forberedt« afgørelsen, inden proceduren iværksættes, således at der drages nytte af, at værdipapirmarkederne er lukkede.

511 Det bemærkes, at sagsøgeren ikke har bestridt, at afviklingsordningen skulle vedtages meget hurtigt.

512 Det skal endvidere bemærkes, at en forudgående høring af sagsøgeren og de øvrige aktionærer i Banco Popular, som informerede dem om, at der forelå en umiddelbart forestående afviklingsforanstaltning, ville have ført til en risiko for, at de ville udvise adfærd på markedet, som forværrede Banco Populars finansielle situation. En sådan høring ville således have kunnet skade effektiviteten af den påtænkte afviklingsforanstaltning.

513 Det må derfor antages, at en høring af sagsøgeren før vedtagelsen af afviklingsordningen eller før vedtagelsen af afgørelse 2017/1246 ville have medført en væsentlig forsinkelse af proceduren og dermed ikke ville have gjort det muligt at nå de mål, der forfølges med afviklingsordningen, og ville have bragt dens effektivitet i fare.

514 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af analysen af det ottende anbringende, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at Afviklingsinstansen havde tilsidesat artikel 18, stk. 1, litra a), og b), i forordning nr. 806/2014. Det fremgår navnlig heraf, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at sagsøgeren var i stand til at foreslå alternative foranstaltninger, der kunne afhjælpe likviditetsproblemerne i Banco Popular og dermed forhindre afviklingen af Banco Popular. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det er blevet fastslået, at den af sagsøgeren nævnte kapitalforhøjelse ikke udgjorde en mulig alternativ foranstaltning, der kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende eller forventeligt nødlidende inden for en rimelig frist.

515 Sagsøgeren kan herefter ikke gøre gældende, at afviklingsordningen ikke ville være blevet vedtaget, hvis selskabet havde haft mulighed for at fremsætte bemærkninger vedrørende eksistensen af alternative privatretlige foranstaltninger under proceduren.

516 Desuden skal sagsøgerens argument om, at en høring ville kunne finde sted, selv efter vedtagelsen af afviklingsordningen, forkastes. En sådan høring ville nemlig ikke kunne ændre indholdet af afviklingsordningen, som hypotetisk allerede er trådt i kraft.

517 Det fremgår af det ovenstående, at den manglende høring af sagsøgeren i forbindelse med den procedure, der førte til vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, udgjorde en begrænsning af retten til at blive hørt, som var begrundet og nødvendig for at opfylde et mål af almen interesse og overholdt proportionalitetsprincippet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1.

518 Følgelig skal det syvende anbringende forkastes.

9. Det niende anbringende om tilsidesættelse af artikel 14 og 20 i forordning nr. 806/2014, af pligten til at udvise omhu og af artikel 296 TEUF

519 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen har tilsidesat artikel 14 og 20 i forordning nr. 806/2014, pligten til at udvise omhu og artikel 296 TEUF, for det første for så vidt som salgsprocessen fandt sted uden at opnå den højst mulige salgspris, og for det andet for så vidt som værdiansættelse 2 ikke blev fastsat i overensstemmelse med markedskriterierne. Dette appelanbringende er opdelt i to led.

a) Det første led vedrørende salgsprocessen

520 Sagsøgeren har gjort gældende, at proceduren for salget af Banco Popular ikke gjorde det muligt at opnå den højst mulige salgspris i strid med artikel 14 i forordning nr. 806/2014. Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at proceduren ikke var konkurrencepræget, og for det andet, at proceduren var behæftet med uregelmæssigheder.

521 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren har anført, at den omstændighed, at salgsproceduren ikke førte til en maksimering af salgsprisen, udgør en tilsidesættelse af artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014, der har følgende ordlyd:

»Når Afviklingsinstansen, Rådet, Kommissionen og, hvor det er relevant, de nationale afviklingsmyndigheder forfølger de i første afsnit omhandlede mål, søger de at minimere afviklingsomkostningerne og undgå værditab, medmindre de er nødvendige for at nå afviklingsmålene.«

522 Det må konstateres, ligesom Kommissionen og Banco Santander har gjort det, at målet om at »maksimere salgsprisen« ikke er opført blandt de mål, der er fastsat i artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014. Der er således ikke tale om den relevante bestemmelse til støtte for sagsøgerens argumenter om maksimering af salgsprisen.

523 Det skal imidlertid bemærkes, at afviklingsordningen ifølge artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 806/2014 for så vidt angår virksomhedssalgsværktøjet bestemmer:

»[O]rdningerne for den nationale afviklingsmyndigheds udb[ud] af den pågældende enhed eller de pågældende instrumenter, aktiver, rettigheder og forpligtelser i overensstemmelse med artikel 39, stk. 1 og 2, i direktiv 2014/59«.

524 Artikel 39, stk. 2, litra f), i direktiv 2014/59 bestemmer, at det salg, der foretages af afviklingsmyndigheden, når den anvender virksomhedssalgsværktøjet, tilsigter en så høj salgspris som muligt for de berørte aktier eller andre ejerskabsinstrumenter, aktiver, rettigheder eller passiver.

525 Der skal derfor foretages en undersøgelse af sagsøgerens argumenter om, at proceduren ikke blev gennemført med alle de nødvendige garantier, der gjorde det muligt at maksimere salgsprisen for Banco Popular.

526 Det skal indledningsvis bemærkes, at Afviklingsinstansen i afgørelsen om salget, der blev vedtaget den 3. juni 2017, under hensyntagen til den hurtige forværring af Banco Populars likviditetssituation, til den betydelige nedgang i værdien af bankens aktier samt til de negative virkninger, som bankens misligholdelse ville kunne have for den finansielle stabilitet, var af den opfattelse, at den skulle træffe alle de nødvendige foranstaltninger for om nødvendigt at kunne vedtage en afviklingsforanstaltning, og at effektiviteten af virksomhedssalgsværktøjet skulle sikres med henblik på at sikre målene med afviklingen. Afviklingsinstansen godkendte således FROB's øjeblikkelige iværksættelse af salgsproceduren for Banco Popular og oplyste sidstnævnte om kravene til salget i overensstemmelse med artikel 39 i direktiv 2014/59.

527 I artikel 2, litra b), i afgørelsen om salget anførte Afviklingsinstansen, at salgsproceduren skulle have til formål at maksimere salgsprisen, idet der skulle tages hensyn til behovet for at foretage en hurtig afvikling. Det blev ligeledes præciseret, at det væsentligste kriterium for bedømmelsen af buddene var den tilbudte pris.

528 Dernæst gennemførte FROB salgsproceduren for Banco Popular i medfør af bestemmelserne i direktiv 2014/59 og i lov nr. 11/2015. I denne henseende opfordrede FROB, i den skrivelse om proceduren, der blev vedtaget den 6. juni 2017, i forbindelse med en mulig afvikling af Banco Popular, de potentielle købere til at deltage i salgsproceduren og til at afgive et bud til FROB på

erhvervelse af 100% af kapitalen i Banco Popular i henhold til de betingelser og betingelser, der var beskrevet i denne skrivelse. I skrivelsen om proceduren anførte FROB, at den pris, der var tilbudt i buddene, skulle være lig med eller højere end 1 EUR.

529 Endelig fandt Afviklingsinstansen, i afviklingsordningens artikel 6.6, at den salgsindsats, som FROB varetog med hensyn til Banco Popular inden vedtagelsen af denne ordning, havde opfyldt kravene i artikel 24 i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med artikel 39 i direktiv 2014/59.

530 Afviklingsinstansen bemærkede, at Banco Popular i perioden umiddelbart forud for afviklingen havde gennemført en privat salgsprocedure, og at det i ugen den 29. maj 2017 havde vist sig, at denne procedure ville slå fejl. Afviklingsinstansen anførte, at beslutningen om at begrænse dens kommercielle indsats til de banker, der allerede havde udtrykt en generel interesse i erhvervelsen af Banco Popular i forbindelse med den private salgsprocedure, var i overensstemmelse med kravene i artikel 39 i direktiv 2014/59.

531 Afviklingsinstansen anførte ligeledes, at to banker efter FROB's iværksættelse af salgsproceduren endelig var blevet opfordret til at deltage i salget. Afviklingsinstansen anførte, at alle potentielle købere var blevet kontaktet på samme dato, havde haft adgang til det samme virtuelle datarum, og at deres bud var blevet underlagt de samme betingelser og samme tidsfrist.

532 Endelig konstaterede Afviklingsinstansen, at der fra den ene af de to potentielle købere var modtaget et gyldigt bud, og var af den opfattelse, at det, eftersom køberen var den eneste, der havde afgivet et bud, var fornuftigt at acceptere dennes vilkår og således afværge en ukontrolleret insolvens hos Banco Popular, som bl.a. kunne have berørt bankens kritiske funktioner.

533 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at proceduren ikke fandt sted inden for et tilstrækkeligt tidsrum, og at der ikke var tale om en konkurrencepræget procedure, for så vidt som den blev gennemført uden offentliggørelse eller gennemsigtighed og uden et tilstrækkeligt antal potentielle købere. Den private salgsprocedure var blevet »genbrugt«, uden at dette blev forklaret i afviklingsordningen. Bankerne i de øvrige medlemsstater var blevet udelukket og havde været genstand for forskelsbehandling.

534 Indledningsvis bemærkes, at kravene til salget og bl.a. til afgørelsen om at begrænse antallet af deltagere i salgsproceduren ikke fremgår af afviklingsordningen, men af den afgørelse om salget, som Afviklingsinstansen havde vedtaget tidligere, den 3. juni 2017.

535 I denne forbindelse bemærkes, at foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning, ikke principielt udgør retsakter, som kan være genstand for et annullationssøgsmål (jf. dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

536 Det fremgår ligeledes af retspraksis, at en mellemkommende retsakt ligeledes ikke kan gøres til genstand for søgsmål, hvis det er fastslået, at den ulovlighed, som denne retsakt er behæftet med, kan påberåbes til støtte for et søgsmål, der er rettet mod den endelige afgørelse, som den forbereder. Under sådanne omstændigheder vil et søgsmål til prøvelse af den afgørelse, der bringer proceduren til ophør, sikre en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse (dom af 15.3.2017, Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen, C-415/15 P, EU:C:2017:216, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

537 I det foreliggende tilfælde fandt Afviklingsinstansen i afviklingsordningen, at den salgsprocedure, der var foranstaltet af FROB, var i overensstemmelse med kravene i artikel 39 i direktiv 2014/59. Det bemærkes imidlertid, at FROB tog hensyn til de krav, som var blevet fastsat af Afviklingsinstansen i afgørelsen om salget. Det fremgår heraf, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen indirekte bekræftede de krav til salget, som Afviklingsinstansen selv havde fastsat i afgørelsen om salget.

538 Det bemærkes desuden, at artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 806/2014 om tidlig indgriben bestemmer:

»Afviklingsinstansen har beføjelse til at kræve, at instituttet eller moderselskabet kontakter potentielle købere med henblik på at forberede en afvikling af instituttet, med forbehold af kriterierne i artikel 39, stk. 2, i direktiv 2014/59/EU og kravene om tavshedspligt i artikel 88 i nærværende forordning.

[...]«

539 Følgelig må det antages, at afgørelsen om salget udgør en mellemkommende retsakt vedtaget af Afviklingsinstansen med henblik på den potentielle afvikling af Banco Popular, og at sagsøgeren ikke kan forhindres i at påberåbe sig den ulovlighed, som behæfter den bedømmelse, der er indeholdt i denne afgørelse til støtte for dets søgsmål til prøvelse af afviklingsordningen.

540 Hvad angår gennemsigtigheden af salgsproceduren for Banco Popular bemærkes, at Afviklingsinstansen i fjerde betragtning til afgørelsen om salget har anført, at enhver offentlig udbredelse af salget af banken skulle udskydes med det formål at undgå negative indvirkninger på den finansielle stabilitet.

541 En sådan mulighed er udtrykkeligt fastsat i artikel 39, stk. 2, sidste afsnit, i direktiv 2014/59, der bestemmer, at en eventuel offentliggørelse af markedsføringen af et institut, der ellers ville være påkrævet i henhold til artikel 17, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF (EUT 2014, L 173, s. 1), kan udsættes i overensstemmelse med artikel 17, stk. 4 eller 5, i nævnte forordning.

542 I ovennævnte direktivs 64. betragtning anføres i denne henseende:

»Oplysninger vedrørende markedsføringen af et nødlidende institut og forhandlingerne med potentielle købere forud for anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet vil ofte være systemisk vigtige. For at sikre finansiel stabilitet er det vigtigt, at den påkrævede offentliggørelse af sådanne oplysninger, jf. [...] forordning [...] nr. 596/2014 [...], kan udsættes med den tid, der er nødvendig til at planlægge og strukturere afviklingen af instituttet, i overensstemmelse med de udsættelser, reglerne for markedsmisbrug tillader.«

543 Det følger heraf, at kravet om gennemsigtighed i artikel 39, stk. 2, litra a), i direktiv 2014/59 skal fortolkes som vedrørende forløbet af salgsproceduren og ikke de eventuelle foranstaltninger om offentlighed, der annoncerer denne procedure.

544 Hvad angår begrænsningen af salgsproceduren til kun at omfatte de institutter, der havde deltaget i den af Banco Popular indledte private salgsprocedure, nævnt i præmis 33 ovenfor, gav Afviklingsinstansen i artikel 2, litra a), nr. i), i afgørelsen om salget en række begrundelser for sin afgørelse om at opfordre FROB til kun at kontakte disse fem deltagere.

545 I denne henseende anførte Afviklingsinstansen:

»For så vidt angår udvælgelsen af de private købere, der skal kontaktes, vil FROB i alle tilfælde kontakte et tilstrækkeligt antal købere efter at have undersøgt markedets interesser i at investere i bankens aktiviteter. Henset til nødvendigheden af at afslutte salgsproceduren inden for en meget kort frist viser den interesse, der kom til udtryk under den private salgsprocedure, analysen af markedets interesser. Under den private salgsprocedure blev flere potentielle tilbudsgivere på det spanske og internationale marked kontaktet. Kun fem parter gav udtryk for deres oprindelige interesse og blev derfor opfordret til at afgive ikke-bindende bud i forbindelse med den private salgsprocedure.

FROB vil kontakte de fem parter, der er blevet opfordret til at afgive bud i forbindelse med den private salgsprocedure.

At kontakte disse fem parter er begrundet i hensyn til finansiel stabilitet og i den væsentlige risiko for, at salg til en større kreds af potentielle købere, udbredelsen af risici og vurderinger eller identifikation af bankens kritiske eller ikke-kritiske funktioner medfører en yderligere usikkerhed og et tab af tillid til markedet. Desuden ville den omstændighed at kontakte et større antal købere kunne øge sandsynligheden for udslip og dermed risikoen for, at banken kan blive genstand for en afvikling inden for en meget kort frist.

Desuden ville den omstændighed at invitere et større antal deltagere øge procedurens kompleksitet på grund af den hastende karakter og den meget begrænsede tid, der bør være til rådighed for markedsføringsproceduren. Desuden er det på grundlag af de oplysninger, som banken har modtaget, tvivlsomt, om tilbudsgivere, der endnu ikke har tilkendegivet interesse for den private salgsprocedure, afgiver bud.

I overensstemmelse med forordningens artikel 24, stk. 3, vil Afviklingsinstansen bestræbe sig på at finde en ligevægt mellem kravene om salg og nødvendigheden af at nå afviklingsmålene. Navnlig vil Afviklingsinstansen delvist afvige fra kravene om salg på grund af omstændighedernes hastende karakter og navnlig den materielle trussel mod den finansielle stabilitet, der ville følge af bankens sammenbrud og af den omstændighed, at overholdelsen af behovet for at kontakte en bredere vifte af købere ligeledes ville bringe effektiviteten af virksomhedssalgsværktøjet i fare.«

546 Det bemærkes, at det i artikel 39, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2014/59 anføres, at principperne omhandlet i dette stykke ikke er til hinder for, at afviklingsmyndigheden kan rette opfordring til bestemte potentielle købere, idet potentielle købere ikke herved må begunstiges ubehørigt eller forskelsbehandles.

547 Følgelig er Afviklingsinstansens afgørelse om at anmode FROB om kun at kontakte de fem institutter, der havde deltaget i den private salgsprocedure, i overensstemmelse med denne bestemmelse.

548 Sagsøgeren har ikke fremført noget argument med henblik på at godtgøre, at begrænsningen af antallet af potentielle købere til de fem deltagere i den private salgsprocedure ikke havde muliggjort en reel priskonkurrence mellem dem.

549 I denne henseende kan Afviklingsinstansen ikke foreholdes de omstændigheder, der fandt sted under proceduren, nemlig at fire af de fem deltagere gav afkald på at afgive et bindende bud, og at det eneste bindende bud, der blev afgivet, foreslog en købspris på 1 EUR.

550 Denne beslutning hvilede desuden på et objektivt kriterium, nemlig den interesse, som disse virksomheder allerede havde udvist for at købe Banco Popular, og var begrundet i den meget korte frist, inden for hvilken salgsproceduren skulle være afsluttet. Som Afviklingsinstansen fremhævede, risikerede den omstændighed, at proceduren blev udvidet til at omfatte et større antal deltagere, at forsinke proceduren, men øgede ligeledes risikoen for læk vedrørende Banco Populars situation og dermed risiciene for den finansielle stabilitet.

551 Det er følgelig med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at denne procedure var diskriminerende. Beslutningen om udelukkende at henvende sig til de virksomheder, der havde tilkendegivet en interesse for erhvervelsen af Banco Popular i forbindelse med den private salgsprocedure, udelukkede i princippet ikke virksomheder i andre medlemsstater.

552 I denne henseende bemærkes, at den private salgsprocedure var åben for enhver spansk eller international aktør. Sagsøgeren har ikke forklaret, hvorfor andre spanske eller udenlandske virksomheder, der ikke havde tilkendegivet deres interesse i at erhverve Banco Popular på tidspunktet for den private salgsprocedure, ville have været interesserede nogle uger senere, da FROB indledte proceduren. Da enhver offentlig oplysning om gennemførelsen af salgsproceduren var udelukket, har sagsøgeren desuden ikke redegjort for, på grundlag af hvilke ikke-diskriminerende kriterier andre aktører kunne være blevet kontaktet.

553 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at salgsproceduren ikke var konkurrencepræget.

554 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at proceduren var behæftet med uregelmæssigheder, som fordrejede salgsprisen. FROB underskrev fortrolighedsaftaler med potentielle købere, inden Banco Popular blev erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende, og afviklingsproceduren var således begyndt, før betingelserne var opfyldt. Sagsøgeren har anført, at Banco Santander afgav sit bud den 7. juni 2017, kl. 3.12, selv om konkurrenceproceduren var afsluttet.

555 Hvad angår procedurens forløb bemærkes, at blandt de fem potentielle købere, som FROB kontaktede, besluttede to ikke at deltage i salgsproceduren og en blev udelukket af ECB af tilsynsmæssige grunde. Den 4. juni 2017 indgik de to potentielle købere, som havde besluttet at deltage i salgsproceduren, Banco Santander og BBVA, en aftale om ikke at videregive oplysninger, og den 5. juni 2017 fik de adgang til det virtuelle datarum. Den 6. juni 2017 fremsendte FROB procedureskrivelsen samt aftalen om køb og salg til disse (*Sale and Purchase Agreement*). Ved skrivelse af 6. juni 2017 meddelte BBVA FROB, at selskabet havde besluttet ikke at afgive bud.

556 Ved skrivelse af 7. juni 2017 underrettede FROB Afviklingsinstansen om resultaterne af salgsproceduren og oplyste, at Banco Santander havde afgivet et bud den 7. juni, kl. 3.12, og at den pris, som Banco Santander havde tilbudt for salget af aktierne i Banco Popular, var 1 EUR. FROB foreslog, at Banco Santander, i dennes egenskab af tilbudsgiver i den konkurrenceprægede salgsprocedure vedrørende Banco Popular, blev udpeget som erhverver af Banco Popular i afviklingsordningen.

557 I afviklingsordningen fandt Afviklingsinstansen, at den salgsprocedure, som FROB havde iværksat med hensyn til Banco Popular, havde opfyldt kravene i artikel 24 i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med artikel 39 i direktiv 2014/59, og accepterede FROB's forslag om at udpege Banco Santander som køber af Banco Popular.

558 Desuden havde FROB i procedureskrivelsen fastsat en tidsplan for afviklingen af salgsproceduren for Banco Popular. I denne tidsplan var det fastsat, at bindende bud skulle indgives senest den 6. juni 2017. I denne tidsplan blev det ligeledes anført, at tilbudsgiverne ville blive kontaktet den 7. juni 2017, kl. 1.00, med henblik på afslutning af proceduren og udvælgelse af buddet; dernæst ville Afviklingsinstansens afviklingsordning (i givet fald) og gennemførelsen af købs-og salgsaftalen finde sted kl. 5.30, FROB's gennemførelsesretsakt ville foreligge kl. 6.30, og kl. 7.00 ville transaktionen blive afsluttet og annonceret.

559 Det bemærkes, at sagsøgeren ikke har forklaret, hvilken bestemmelse der angiveligt er blevet tilsidesat ved den omstændighed, at FROB havde indledt salgsproceduren, før Banco Popular var blevet erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende, eller hvilke konsekvenser dette havde haft for salgsprisen.

560 Hvis FROB skulle have afventet, at Banco Popular blev erklæret for nødlidende eller forventeligt nødlidende med henblik på at indlede salgsproceduren, ville denne i øvrigt ikke kunne have været gennemført inden for en frist, der havde været tilstrækkelig til at forhindre en likvidation af Banco Popular, og ville ikke have gjort det muligt at nå afviklingsmålene.

561 Som Banco Santander har anført, havde den tidsplan for salgsproceduren, der var fastsat i procedureskrivelsen, til formål at gøre det muligt at afslutte alle formaliteter den 7. juni 2017, kl. 7.00, således at Banco Popular kunne fungere normalt efter åbningen af markederne, bl.a. for at undgå en afbrydelse af bankens kritiske funktioner.

562 Eftersom Banco Santander var den eneste deltager i proceduren til at afgive et fast bud, og eftersom det, efter BBVA's udmelding, var sikkert, at ingen af de andre institutioner, der var opfordret til at deltage i salgsproceduren, afgav bud, accepterede FROB dette tilbud, selv om det var blevet fremsat efter udløbet af den frist, der var fastsat i procedureskriftet.

563 I øvrigt fremgår det af artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 806/2014, at:

»Afviklingsinstansen anvender virksomhedssalgsværktøjet uden at skulle overholde salgskravene som fastsat i stk. 2, litra e), hvis den finder, at overholdelse af disse krav vil svække et eller flere af afviklingsmålene, og navnlig, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) Den finder, at der består en væsentlig trussel mod den finansielle stabilitet, og at denne er forårsaget eller forværres af, at det institut, der er under afvikling, er blevet nødlidende eller forventeligt nødlidende.

b) Den finder, at overholdelse af de pågældende krav efter alt at dømme vil svække effektiviteten af virksomhedssalgsværktøjet med hensyn til at imødegå truslen eller opfylde afviklingsmålet i artikel 14, stk. 2, litra b).«

564 I denne henseende bemærkes som anført i nærværende doms præmis 533 ovenfor, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 6.6 anførte, at det, eftersom køberen var den eneste, der havde afgivet et bud, var fornuftigt at acceptere dennes betingelser og således forebygge en ukontrolleret insolvens hos Banco Popular, som bl.a. kunne have skadet bankens kritiske funktioner.

565 Såfremt Afviklingsinstansen ikke havde accepteret FROB's forslag om at udpege Banco Santander som køber af Banco Popular, ville sidstnævnte således være blevet likvideret. Som det blev konstateret i forbindelse med analysen af det femte anbringende, ville en likvidation af Banco Popular efter en almindelig insolvensbehandling i overensstemmelse med artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 ikke have gjort det muligt at nå de mål, der er fastsat i samme forordnings artikel 14, i samme omfang som afviklingen. Det blev navnlig konstateret, at afviklingen var nødvendig for at nå målene om at sikre kontinuiteten af Banco Populars kritiske funktioner og om at undgå væsentlige negative virkninger for den finansielle stabilitet.

566 FROB fremsendte resultaterne af Banco Populars salgsprocedure til Afviklingsinstansen inden for en frist, der var tilstrækkelig til, at sidstnævnte kunne vedtage afviklingsordningen og fremsende denne til Kommissionen kl. 5.13 den 7. juni 2017. Kommissionen vedtog således sin afgørelse, som gjorde det muligt for afviklingsordningen at træde i kraft kl. 6.30 samme dag. Afviklingen af proceduren gjorde det således muligt for FROB at afslutte alle formaliteter og at afslutte salget inden udløbet af den frist, der var fastsat i procedureskrivelsen, dvs. inden den 7. juni 2017, kl. 7.00.

567 Hvad endelig angår sagsøgerens argument om, at Banco Santander, eftersom banken vidste, at den var den eneste, der afgav et bud, havde foreslået minimumsprisen, konstateres blot, at dette argument er støttet på en påstand, der ikke er underbygget, om, at Banco Santander var blevet informeret om, at den var den eneste tilbudsgiver inden afslutningen af den salgsprocedure, som FROB havde tilrettelagt.

568 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at salgsproceduren var behæftet med uregelmæssigheder, og sagsøgeren kan ikke gøre gældende, at procedurens forløb ikke førte til, at salgsprisen blev maksimeret.

569 Det første anbringende skal derfor forkastes.

b) Det andet led vedrørende værdiansættelse 2

570 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at værdiansættelse 2 er forkert, og at Afviklingsinstansen har tilsidesat artikel 20 i forordning nr. 806/2014 og sin begrundelsespligt.

571 Det andet led er i det væsentlige opdelt i seks klagepunkter. For det første har sagsøgeren gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin begrundelsespligt, for så vidt som værdiansættelse 2 ikke var vedlagt afviklingsordningen. For det andet har sagsøgeren ligeledes gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, for så vidt som værdiansættelse 2 ikke var »rimelig, forsigtig og realistisk«. Sagsøgeren har i denne henseende gjort gældende, at værdiansættelse 2 ikke var pålidelig, idet Deloitte har erkendt, at den var baseret på utilstrækkelige oplysninger. Sagsøgeren har gjort gældende, at værdiansættelse 2 kun kan være pålidelig, hvis den suppleres med en endelig værdiansættelse. For det tredje har sagsøgeren bestridt den metode, der er anvendt i værdiansættelse 2. For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at værdiansættelse 2 var i strid med værdiansættelse 1 og med den omstændighed, at Banco Popular var blevet anset for at være solvent, at den ikke tog hensyn til Banco Populars markedsværdi, og at den uden begrundelse medregnede tabsbuffere. For det femte har sagsøgeren gjort gældende, at værdiansættelse 2 ifølge ekspertrapporten af 2. december 2018 vedrørende værdiansættelse 2, der er vedlagt som bilag til replikken (herefter »ekspertrapporten«), indeholder åbenbart urigtige skøn.

572 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at den værdiansættelse af Banco Popular, der blev foretaget inden vedtagelsen af afviklingsordningen, omfatter to rapporter, der er vedlagt som bilag til afviklingsordningen.

573 Værdiansættelse 1, der er dateret den 5. juni 2017, blev udarbejdet af Afviklingsinstansen i medfør af artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014 og havde til formål at tilvejebringe de oplysninger, der ville gøre det muligt at afgøre, om betingelserne for at indlede en afviklingsprocedure, således som disse er defineret i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, var opfyldt.

574 Værdiansættelse 2, der er dateret den 6. juni 2017, blev udarbejdet af Deloitte, i egenskab af uafhængige eksperter, i medfør af artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

575 I afviklingsordningen anføres, at værdiansættelse 2, der er foretaget i overensstemmelse med artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, henset til sagens hastende omstændigheder havde til formål at vurdere værdien af Banco Populars aktiver og passiver, at give en vurdering af den behandling, som aktionærerne og kreditorerne ville have fået, hvis Banco Popular havde været genstand for en almindelig insolvensbehandling, samt at fremlægge oplysninger, der gjorde det muligt at træffe afgørelsen om, hvilke aktier og adkomstbeviser der skulle overføres, og som gjorde det muligt for Afviklingsinstansen at afgøre, hvad der udgør kommercielle vilkår med henblik på virksomhedssalgsværktøjet.

576 I værdiansættelse 2 angav Deloitte, at det havde baseret sig på kravene i artikel 36 i direktiv 2014/59 (svarende til artikel 20 i forordning nr. 806/2014) og på kapitel 3 i det endelige udkast til EBA's reguleringsmæssige tekniske standarder nr. 2017/05 og nr. 2017/06 af 23. maj 2017 om værdiansættelse med henblik på afvikling og værdiansættelse med henblik på at fastslå forskelsbehandling efter den afvikling, der er fastsat i direktiv 2014/59 (herefter »EBA's tekniske standarder«).

577 Artikel 36, stk. 15, i direktiv 2014/59 tillader EBA at udarbejde udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder med henblik på at præcisere de kriterier, på baggrund af hvilke de værdiansættelser, der er foretaget i forbindelse med en afviklingsprocedure, skal foretages.

578 Kapitel 3 i EBA's tekniske standarder vedrører udkastet til reguleringsmæssige tekniske standarder nr. 2017/05 om værdiansættelse med henblik på afvikling (herefter »de reguleringsmæssige tekniske standarder«) og indeholder bl.a. i overensstemmelse med artikel 36, stk. 15, i direktiv 2014/59 et udkast til Kommissionens delegerede forordning om supplering af direktiv 2014/59 med reguleringsmæssige tekniske standarder, der præciserer kriterierne for den metode, der skal anvendes til at vurdere værdien af institutters eller enheders aktiver og passiver.

579 Det skal desuden bemærkes, at de reguleringsmæssige tekniske standarder på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsordningen ikke var bindende, for så vidt som det i artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 bestemmes, at Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen er underlagt de bindende reguleringsmæssige og gennemførelsesmæssige tekniske standarder, som er udarbejdet af EBA, når de er blevet vedtaget af Kommissionen. Disse reguleringsmæssige tekniske standarder blev integreret i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/345 af 14. november 2017 om supplerende regler til direktiv 2014/59/EU for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder, der præciserer kriterierne i forbindelse med metoden til værdiansættelse af aktiver og forpligtelser i institutter eller enheder (EUT 2018, L 67, s. 8).

580 I afviklingsordningens artikel 6.3 anførte Afviklingsinstansen, at den med henblik på at fastsætte nedskrivningen og konverteringen af Banco Populars kapitalinstrumenter baserede sig på værdiansættelse 2, således som suppleret og understøttet af resultaterne af den salgsprocedure, som FROB havde gennemført.

581 For så vidt som værdiansættelse 2 indeholder komplekse tekniske og økonomiske vurderinger, må Afviklingsinstansen indrømmes et vidt skøn, når den var af den opfattelse, at værdiansættelse 2 udgjorde et gyldigt grundlag med henblik på at træffe afgørelse om afviklingsforanstaltninger.

582 I medfør af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 114-119, er Rettens prøvelse følgelig en begrænset kontrol, der begrænser sig til en efterprøvelse af, at Afviklingsinstansen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den fandt, at værdiansættelse 2 var i overensstemmelse med kravene i artikel 20 i forordning nr. 806/2014. Det tilkommer sagsøgeren at fremlægge beviser, som er tilstrækkelige til at bevirke, at værdiansættelse 2 bliver usandsynlig.

1) Det første anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

583 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin begrundelsespligt, for så vidt som værdiansættelse 2 ikke var blevet vedlagt afviklingsordningen og for så vidt som den aktindsigt, der blev givet efter en censureret udgave af denne værdiansættelse, ikke bragte denne tilsidesættelse til ophør. Sagsøgeren er af den opfattelse, at en manglende begrundelse ikke kan afhjælpes efter sagens anlæg.

584 Det bemærkes, at værdiansættelse 2 blev offentliggjort på Afviklingsinstansens websted den 2. februar og den 31. oktober 2018 i versioner, der var mindre og mindre censurerede.

585 Det bemærkes i denne henseende, at sagsøgeren i replikken efter disse offentliggørelser ikke har rejst noget argument om en utilstrækkelig begrundelse af værdiansættelse 2. Sagsøgeren har indskrænket sig til at påstå, at adgangen til en ikke-fortrolig version af værdiansættelse 2 ikke medfører, at begrundelsespligten ikke er tilsidesat.

586 Endvidere konstateres, at de på hinanden følgende offentliggørelser på Afviklingsinstansens websted vedrører afviklingsordningen og værdiansættelse 1 og 2 i deres oprindelige versioner. Disse offentliggørelser havde til formål at give offentligheden aktindsigt i dele af disse dokumenter, som oprindeligt var blevet anset for fortrolige.

587 For Afviklingsinstansen drejede det sig ikke om at offentliggøre oplysninger, der fra begyndelsen ikke fremgik af afviklingsordningen eller af værdiansættelserne 1 og 2, og som havde til formål at supplere deres begrundelse. Sagsøgeren har med dette argument forvekslet offentliggørelsen af en beslutning, dvs. den omstændighed at offentliggøre begrundelsen for denne, og den omstændighed at supplere begrundelsen for denne med yderligere elementer, som ikke fandtes på tidspunktet for beslutningens vedtagelse.

588 Det første klagepunkt må følgelig forkastes.

2) Det andet klagepunkt om pålideligheden af værdiansættelse 2

589 Sagsøgeren har gjort gældende, at værdiansættelse 2 ikke var pålidelig, idet Deloitte har erkendt, at den hvilede på utilstrækkelige oplysninger.

590 I denne henseende bemærkes, at Deloitte i følgeskrivelsen til meddelelsen om værdiansættelse 2 har anført, at firmaet, eftersom Banco Populars likviditetssituation var vanskelig, var blevet opfordret til at foretage sin værdiansættelse inden for en ekstremt kort frist. Hovedarbejdet blev begrænset til tolv dage fra den dag, hvor Deloitte fik adgang til dokumentationen, mens et sådant projekt normalt skal tage seks uger. Deloitte har anført, at der var en række mangler og uoverensstemmelser i de tilgængelige oplysninger. Deloitte har anført, at værdiansættelsen skulle anses for højst usikker og midlertidig i henhold til artikel 36 i direktiv 2014/59, og at der var medtaget en buffer til yderligere tab i overensstemmelse med artikel 36, stk. 9, i direktiv 2014/59, som svarer til artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

591 Artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014 fastsætter udtrykkeligt det tilfælde, hvor det på grund af sagens hastende omstændigheder ikke er muligt at overholde de krav, der er fastsat i denne artikels stk. 7 og 9, dvs. bl.a. det tilfælde, hvor det ikke er muligt at supplere værdiansættelsen med visse oplysninger i regnskaber og optegnelser. Denne bestemmelse anerkender desuden den usikkerhed, der er uløseligt forbundet med enhver midlertidig værdiansættelse, idet det i bestemmelsens andet afsnit bestemmes, at værdiansættelsen skal omfatte en buffer til yderligere tab.

592 Deloitte begrænsede sig således, i overensstemmelse med denne bestemmelse, til at anføre, at firmaet, henset til den korte tid, der var til rådighed til at foretage værdiansættelsen, skulle støtte sig på ufuldstændige oplysninger. Deloitte præciserede, at den værdiansættelse, som firmaet havde foretaget, skulle anses for en midlertidig værdiansættelse i henhold til artikel 36, stk. 9, i direktiv 2014/59.

593 Det fremgår desuden af artikel 20, stk. 13, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen, henset til sagens hastende omstændigheder, kunne basere sig på værdiansættelse 2, der blev foretaget i henhold til artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, med henblik på at vedtage afviklingsordningen, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt.

594 Følgelig må det antages, at visse usikkerheder og tilnærmelser, henset til de tidsmæssige krav og de disponible oplysninger, er uløseligt forbundet med enhver midlertidig værdiansættelse, der foretages i medfør af artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, og at de forbehold, der er anført af Deloitte, ikke kan betyde, at værdiansættelse 2 ikke var »rimelig, forsigtig og realistisk« som omhandlet i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

595 I øvrigt har sagsøgeren gjort gældende, at værdiansættelse 2 kun kan være pålidelig, hvis den suppleres af en endelig værdiansættelse. Afviklingsinstansen har imidlertid bekræftet, at der ikke vil blive foretaget en endelig værdiansættelse ex post.

596 I denne henseende oplyste Afviklingsinstansen den 30. juli 2018 som svar på Rettens spørgsmål i forbindelse med en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, at værdiansættelse 2 ikke ville blive efterfulgt af en endelig værdiansættelse ex post. Afviklingsinstansen tilkendegav, at den var kommet frem til den konklusion, at en endelig værdiansættelse ex post ikke ville tjene noget praktisk formål i forbindelse med artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014 og heller ikke ville føre til en afgørelse om kompensation, jf. artikel 20, stk. 12, i samme forordning.

597 Det bemærkes, at den endelige værdiansættelse ex post, der er fastsat i artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014, pr. definition ligger efter vedtagelsen af afviklingsordningen og Kommissionens afgørelse.

598 Som anført i præmis 593 ovenfor udgør en foreløbig værdiansættelse såsom værdiansættelse 2 desuden i medfør af artikel 20, stk. 13, i forordning nr. 806/2014 et gyldigt grundlag med henblik på vedtagelse af afviklingsforanstaltningen.

599 Det bemærkes blot, at lovligheden af en EU-retsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på den dato, da retsakten blev vedtaget (jf. dom af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Heraf følger, at det er udelukket, at der ved bedømmelsen af retsaktens lovlighed tages omstændigheder i betragtning, som er indtruffet efter det tidspunkt, hvor EU-retsakten blev vedtaget (jf. dom af 17.12.2014, Si.mobil mod Kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

600 Det følger heraf, at den omstændighed, at der foretages en endelig værdiansættelse ex post, som åbenbart ligger senere end vedtagelsen af afviklingsordningen, ikke kan påvirke gyldigheden af de anfægtede afgørelser.

601 Følgelig må det andet klagepunkt forkastes.

3) Det tredje klagepunkt vedrørende den metode, der er anvendt ved værdiansættelse 2

602 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Deloitte i værdiansættelse 2 tog udgangspunkt i princippet om, at værdiansættelsen af Banco Popular skulle foretages inden for rammerne af en likvidation, hvilket forudsætter en anvendelse af kriterierne i artikel 20, stk. 16 og 17, i forordning nr. 806/2014, og hvilket udgør en åbenbar fejl og er i strid med denne forordnings artikel 20, stk. 8. Sagsøgeren er af den opfattelse, at værdiansættelse 2 ikke kunne anvende kriteriet om bankens likvidationsværdi, som er det relevante kriterium for værdiansættelse 3, som er en særskilt værdiansættelse i forhold til værdiansættelse 2.

603 Det bemærkes, at dette argument hviler på en fejlagtig forståelse af den metode, der er anvendt ved værdiansættelse 2. Værdiansættelse 2 omfatter nemlig to dele, en første del, der indeholder den midlertidige værdiansættelse af Banco Popular, og en anden del, der består af en likvidationssimulering. Den første del tilsigter at fastsætte den økonomiske værdi af Banco Popular i forbindelse med anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet. Den anden del har til formål at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville have modtaget en bedre behandling, hvis Banco Popular skulle være genstand for likvidation i forbindelse med en normal insolvensbehandling i medfør af spansk lovgivning.

604 Afviklingsinstansen har vedtaget afviklingsordningen under hensyntagen til den første del af værdiansættelse 2, der indeholder den egentlige værdiansættelse af Banco Populars aktiver og passiver. Idet Deloitte derimod præciserede, at firmaet ikke rådede over alle de nødvendige oplysninger eller tilstrækkelig tid til at foretage et skøn, der var mere end blot vejledende på dette tidspunkt, svarer den anden del af værdiansættelse 2 til en første simulering i overensstemmelse med artikel 20, stk. 9, i forordning nr. 806/2014. Værdiansættelse 3, som er den endelige værdiansættelse med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville have modtaget en bedre behandling, hvis Banco Popular havde været genstand for en normal insolvensbehandling, i henhold til artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014, blev gennemført efter afviklingen.

605 Likvidationsværdien, som sagsøgeren bestrider, at Deloitte har anvendt, svarer imidlertid til den anden del af værdiansættelse 2. I forbindelse med den første del tog Deloitte hensyn til Banco Populars afhændelsesværdi.

606 Hvad angår den anvendte metode anførte Deloitte i værdiansættelse 2, at det scenario, der blev anvendt til at fastsætte den økonomiske værdi, var salget af banken ifølge virksomhedssalgsværktøjet. I overensstemmelse med artikel 20, stk. 5, litra f), i forordning nr. 806/2014 var målet med værdiansættelsen at indgå i afgørelsen om, hvilke aktiver, rettigheder, forpligtelser eller ejerskabsinstrumenter der skal overføres, og at indgå i Afviklingsinstansens forståelse af, hvad der udgør kommercielle vilkår i den i samme forordnings artikel 24, stk. 2, litra b), anvendte betydning.

607 Deloitte har forklaret, at »[firmaets] økonomiske værdiansættelse tilsigte[de] at give en vurdering af den værdi, som en potentiel køber kunne foreslå for banken som helhed, efter en åben, retfærdig og konkurrencedygtig auktionsprocedure (en »afhændelsesværdi« i overensstemmelse med artikel 11 i de reguleringsmæssige tekniske standarder [...])«.

608 Det fremgår af sjette betragtning til de reguleringsmæssige tekniske standarder, at valget af det mest hensigtsmæssige målemetode (værdi ved fortsat hold eller afhændelsesværdi) bør foretages på grundlag af de specifikke afviklingsforanstaltninger, som afviklingsmyndigheden påtænker.

609 Hvad angår valget af målemetode anføres i artikel 11, stk. 4, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, som er gengivet i artikel 11, stk. 4, i den delegerede forordning 2018/345:

> »Hvis de i artikel 10, stk. 1, omhandlede afviklingshandlinger kræver, at en enhed, som fortsætter som going concern-institut, beholder aktiver og forpligtelser, skal valuaren benytte værdien ved fortsat hold som den hensigtsmæssige målemetode. Værdien ved fortsat hold kan, hvis den anses for rimelig, forsigtig og realistisk, være et tegn på normalisering af markedsforholdene.
>
> Værdien ved fortsat hold må ikke anvendes som målemetode, hvis aktiver overføres til et porteføljeadministrationsselskab, jf. artikel 42 i direktiv 2014/59/EU, eller til et broinstitut, jf. nævnte direktivs artikel 40, eller hvis virksomhedssalgsværktøjet anvendes, jf. artikel 38 i direktiv 2014/59/EU.«

610 Det fremgår af artikel 12, stk. 4, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gentaget i artikel 12, stk. 4, i delegeret forordning 2018/345, at »hvis en enheds situation gør, at den ikke kan beholde et aktiv eller fortsætte en forretningsaktivitet, eller afviklingsmyndigheden af andre grunde anser et salg for nødvendigt for at nå afviklingsmålene, knyttes de forventede pengestrømme til de afhændelsesværdier, der forventes over en given afhændelsesperiode«.

611 De faktorer, der skal tages hensyn til ved fastsættelsen af afhændelsesværdien med henblik på virksomhedssalgsværktøjet, er defineret i artikel 12, stk. 5-7, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, som er gentaget i artikel 12, stk. 5-7, i den delegerede forordning 2018/345.

612 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke kan gøre gældende, at afhændelsesværdien ikke var den korrekte metode til at vurdere Banco Populars værdi i forbindelse med værdiansættelse 2.

613 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at værdiansættelse 2 ikke tog hensyn til Banco Populars markedsværdi inden afviklingen.

614 Det bemærkes, at værdien af Banco Populars aktie på markedet før vedtagelsen af beslutningen om afvikling ikke kan udgøre et kriterium for bedømmelsen af Banco Populars afhændelsesværdi i forbindelse med anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet.

615 Artikel 2, stk. 1, i de reguleringsmæssige tekniske standarder bestemmer:

»Valuaren tager i forbindelse med værdiansættelsen hensyn til forhold, som har betydning for de forventede pengestrømme fra en enheds aktiver og forpligtelser (i direktiv 2014/59/EU fortrinsvis benævnt »passiver«) samt de diskonteringssatser, der skal anvendes på disse, og skal sigte mod at give et retvisende billede af enhedens finansielle stilling set i lyset af de muligheder og risici, den står over for.«

616 Hvad mere specifikt angår afhændelsesværdien bestemmer artikel 12, stk. 5, i de reguleringsmæssige tekniske standarder:

»Valuaren fastlægger afhændelsesværdien på grundlag af de pengestrømme netto for afhændelsesomkostninger og netto for den forventede værdi af ydede garantier, som enheden med rimelighed kan forvente under de aktuelle markedsforhold gennem et korrekt gennemført salg eller en korrekt gennemført overførsel af aktiver eller forpligtelser. Hvis det er relevant under henvisning til de handlinger, der skal træffes i henhold til afviklingsordningen, kan valuaren fastlægge afhændelsesværdien ved i den observerbare markedspris for salget eller overførslen at foretage et nedslag for et muligt fremskyndet salg. For at fastlægge afhændelsesværdien af aktiver, som ikke har et likvidt marked, tager valuaren hensyn til observerbare priser på markeder, hvor tilsvarende aktiver handles, eller modelberegninger, som anvender observerbare markedsparametre, med passende nedslag for illikviditet.«

617 Værdiansættelse 2 havde til formål at fastsætte, hvad en potentiel køber ville være villig til at betale Banco Popular under de omstændigheder, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsordningen. I denne henseende anførte Deloitte hvad angår den metode, der blev anvendt ved værdiansættelse 2, at den havde anvendt en metode kategori for kategori, ved at justere de bogførte værdier for hver klasse af aktiver og passiver med henblik på at vurdere tab og fortjeneste og andre justeringer, som enhver erhverver ville anvende på værdien. Deloitte har fremlagt et evalueringsinterval for hver klasse af aktiver og passiver.

618 For det første må det antages, at Banco Populars markedsværdi, inden den blev erklæret for nødlidende eller forventeligt nødlidende, ikke kan udgøre et kriterium for fastlæggelse af bankens afhændelsesværdi. I denne henseende var markederne, som Kommissionen har anført, ikke vidende om Banco Populars forestående afvikling, rækkevidden af de påtænkte foranstaltninger og den omstændighed, at Banco Popular, hvis afviklingen ikke havde fundet sted, ville have været genstand for en insolvensprocedure, således at kursen på denne banks aktie inden afviklingen ikke nødvendigvis svarede til aktiens reelle økonomiske værdi.

619 For det andet kan markedsværdien af Banco Populars aktie ikke udgøre en tilstrækkelig oplysning til, at der kan foretages en vurdering pr. kategori eller gruppe af aktiver.

620 Af disse grunde kan Banco Populars markedsværdi, i modsætning til, hvad der fremgår af ekspertrapporten, ikke anses for at være en indikator for dens værdi med henblik på værdiansættelse 2.

621 I øvrigt forklarede Deloitte i værdiansættelse 2, hvorfor Banco Populars markedsværdi ikke udgjorde en passende metode til at vurdere bankens afhændelsesværdi. Deloitte anførte navnlig, at aktieprisen, henset til den situation, som banken befandt sig i, havde været genstand for stor volatilitet.

622 I denne forbindelse anføres det i ekspertrapporten, at »den gældende pris for aktien er et direkte bevis på en pris, som en køber var parat til at betale for et lille antal aktier, uanset disses volatilitet«. Det bemærkes imidlertid, at den afhændelsesværdi, som Deloitte skulle vurdere, vedrørte erhvervelsen af hele Banco Popular og ikke blot nogle aktier.

623 For det tredje har sagsøgeren anført, at værdiansættelse 2 uden begrundelse omfatter tabsbuffere, hvilket er i strid med artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

624 I denne henseende bemærkes, at det i artikel 20, stk. 10, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 er anført, at den midlertidige værdiansættelse som omhandlet i første afsnit skal omfatte en buffer til yderligere tab, når dette er berettiget.

625 Artikel 13 i de reguleringsmæssige tekniske standarder definerer metoden til beregning og medregning af en buffer til yderligere tab i forbindelse med den midlertidige værdiansættelse, og bestemmer:

»1. For at imødegå usikkerheden ved midlertidige værdiansættelser, som foretages i overensstemmelse med artikel 36, stk. 4, litra b)-g), i direktiv 2014/59/EU, medregner valuaren ved værdiansættelsen en buffer, som afspejler kendsgerninger og forhold, der peger på yderligere tab kendetegnet ved usikkerhed med hensyn til beløbsstørrelse eller tidspunkt. For at undgå dobbelttælling af usikkerheden skal valuaren på passende vis red[e]gøre for og begrunde antagelserne bag beregningen af bufferen.

2. For at fastlægge bufferens størrelse skal valuaren identificere forhold, som kan påvirke de forventede pengestrømme i forbindelse med afviklingshandlinger, som forventes iværksat.«

626 Det bemærkes i denne henseende, at Deloitte i følgeskrivelsen til værdiansættelse 2 udtrykkeligt anførte, at denne værdiansættelse omfattede en buffer til yderligere tab i overensstemmelse med artikel 36, stk. 9, i direktiv 2014/59, og at den anvendte de reguleringsmæssige tekniske standarder, som fastsætter, at værdiansættelsen skal medregne en buffer til yderligere tab. Deloitte anførte, at bufferen til yderligere tab var en integrerende del af værdiansættelse 2, og at detaljerne fremgik af rapporten om værdiansættelse 2 og af bilaget hertil.

627 Hvad angår begrundelsen for denne buffer bemærkes således, at Deloitte i værdiansættelse 2 for hver kategori af aktiver angav forklaringer vedrørende de forskellige omstændigheder, der kunne føre til yderligere tab, og nævnte usikkerheden vedrørende vurderingen af disse. Deloitte begrundede således medregningen af bufferen til yderligere tab i overensstemmelse med kravene i de reguleringsmæssige tekniske standarder.

628 Det bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremført nogen argumenter, hvorved det tilsigtes at bestride disse forklaringer, der er indeholdt i værdiansættelse 2. I ekspertrapporten har eksperten blot hævdet, at Deloitte ikke opgjorte, forklarede eller begrundede bufferen til yderligere tab.

629 Følgelig skal det tredje klagepunkt forkastes.

4) Det fjerde klagepunkt vedrørende uoverensstemmelsen med værdiansættelse 1

630 Sagsøgeren har gjort gældende, at værdiansættelse 2 er i uoverensstemmelse med den omstændighed, at Banco Popular blev anset for at være solvent i værdiansættelse 1 i ECB's vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, og med den omstændighed, at Banco de España den 5. juni 2017 erklærede Banco Popular for solvent.

631 Det bemærkes, at Afviklingsinstansen den 5. juni 2017 vedtog værdiansættelse 1 i medfør af artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, hvis mål var at indgå i bedømmelsen af, om betingelserne for afvikling eller betingelserne for nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter var opfyldt. Afviklingsinstansen anførte navnlig, at værdiansættelse 1 havde til formål at bidrage til afgørelsen af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende som omhandlet i artikel 18, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 806/2014.

632 EBA's tekniske standarder, der blev vedtaget den 23. maj 2017, var ganske vist ikke bindende, men var til rådighed på tidspunktet for værdiansættelse 2. I værdiansættelse 2 oplyste Deloitte udtrykkeligt, at firmaet havde overholdt kravene i EBA's tekniske standarder.

633 EBA's tekniske standarder specificerer i deres indledende sammenfatning nødvendigheden af at sondre mellem to typer af værdiansættelser forud for afviklingen, værdiansættelse 1 foretaget i henhold til artikel 36, stk. 4, litra a), i direktiv 2014/59, der svarer til artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, og værdiansættelse 2 foretaget i henhold til artikel 36, stk. 4, litra b)-g), i direktiv 2014/59, der svarer til artikel 20, stk. 5, litra b)-g), i forordning nr. 806/2014.

634 I første betragtning til de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i første betragtning til delegeret forordning 2018/345, henvises til denne skelnen mellem på den ene side en indledende værdiansættelse til vurdering af, om betingelserne for nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter eller betingelsen for afvikling er opfyldt, og på den anden side en efterfølgende værdiansættelse som grundlag for afgørelsen om at anvende et eller flere afviklingsværktøjer. De reguleringsmæssige tekniske standarder fastsætter forskellige kriterier for gennemførelsen af værdiansættelse 1 og værdiansættelse 2.

635 Desuden bemærkes, at vurderingen af denne betingelse ifølge artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 foretages af ECB eller af Afviklingsinstansen.

636 Hvad angår sagsøgerens argument om, at konklusionerne i værdiansættelse 1 og værdiansættelse 2 var modstridende, konstateres blot, at dette argument er irrelevant.

637 Værdiansættelse 1, der blev vedtaget den 5. juni 2017, og som havde til formål at afgøre, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, med henblik på at fastslå, om betingelserne for at udløse en afviklingsprocedure eller en nedskrivning eller konverteringen af kapitalinstrumenter var opfyldt, blev nemlig forældet efter den vurdering, som ECB foretog den 6. juni 2017 vedrørende den situation, hvor Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

638 I værdiansættelse 1 anførte Afviklingsinstansen ganske vist, at Banco Popular var solvent på skæringsdatoen for dens vurdering, dvs. den 31. marts 2017. Det skal imidlertid for det første bemærkes, at ECB støttede sig på de væsentlige hævninger af indskud hos Banco Popular fra april og maj 2017 og på bankens manglende evne til at generere ny likviditet, da den konkluderede, at Banco Popular den 6. juni 2017 var nødlidende eller forventelig nødlidende. For det andet var

ECB's konklusion baseret på den omstændighed, at Banco Popular ikke ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfalder, som omhandlet i artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, og ikke på den omstændighed, at Banco Popular var balanceført som insolvent. Konklusionerne i værdiansættelse 1 var således ikke længere relevante på datoen for afviklingen.

639 I øvrigt bemærkes, at forskellene i konklusionerne mellem værdiansættelse 1 og værdiansættelse 2 skyldes den omstændighed, at disse, idet de har forskellige formål, er baseret på forskellige vurderingskriterier, der er fastsat i EBA's tekniske standarder. Ifølge EBA's tekniske standarder har værdiansættelse 1 således hovedsageligt til formål at afgøre, om den samlede værdi af enhedens aktiver overstiger den samlede værdi af enhedens passiver, med andre ord, om enheden er solvent i balancen, mens værdiansættelse 2 skal baseres på enhedens økonomiske værdi og ikke dens bogførte værdi.

640 For så vidt som værdiansættelse 2 skal tage hensyn til den økonomiske værdi og ikke til Banco Populars bogførte værdi, kan sagsøgeren endelig ikke gøre gældende, at der foreligger en modsigelse mellem konstateringen af, at Banco Popular var solvent, foretaget i værdiansættelse 1, i ECB's eller Banco de Españas vurdering, og konklusionen i værdiansættelse 2.

641 Følgelig skal det fjerde klagepunkt forkastes.

5) Det femte klagepunkt vedrørende anlæggelse af åbenbart urigtige skøn

642 Sagsøgeren har gjort gældende, at værdiansættelse 2, ifølge ekspertrapporten, indeholder åbenbart urigtige skøn.

643 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren har gjort gældende, at værdiansættelse 2 ifølge ekspertrapporten indeholder en vurdering i nedadgående retning, for så vidt som den ikke tager hensyn til markedsdata og oplysninger fra revisorerne, som havde haft tid til at vurdere Banco Popular.

644 Hvad angår markedsværdien henvises i denne forbindelse til analysen i præmis 614-621 ovenfor. Hvad angår revisorernes oplysninger skal det bemærkes, at den værdi, som disse revisorer har angivet for Banco Populars aktiver, svarer til deres bogførte værdi. Disse oplysninger kan derfor ikke sammenlignes med oplysningerne vedrørende aktivernes økonomiske værdi, som Deloitte skulle tage hensyn til ved fastsættelsen af Banco Populars afhændelsesværdi.

645 Hvad for det første angår lån og fordringer har sagsøgeren, med henvisning til ekspertrapporten, gjort gældende, at deres værdiansættelse er urealistisk, for så vidt som den var i strid med de af tilsynet godkendte hensættelser samt med værdiansættelse 1, hvori den bogførte værdi af låneporteføljen ikke var blevet reduceret.

646 Det bemærkes blot, at det fremgår af præmis 644 ovenfor og af analysen af det fjerde klagepunkt, at oplysningerne fra tilsynet og værdiansættelse 1, for så vidt som disse kun tager hensyn til den bogførte værdi af Banco Populars aktiver, ikke er relevante med henblik på sammenligningen med værdiansættelse 2.

647 Desuden bemærkes, at lån og fordringer hører til de elementer, med hensyn til hvilke der hersker stor usikkerhed, og med hensyn til hvilke valuaren er særlig opmærksom i henhold til artikel 8, litra a), i de tekniske forskrifter, der bestemmer:

»[L]ån eller låneporteføljer, hvis forventede pengestrømme afhænger af en modparts evne, vilje eller tilskyndelse til at opfylde sin forpligtelse, og hvor disse forventninger er baseret på antagelser vedrørende restanceprocenter, misligholdelsessandsynligheder, tab givet misligholdelse eller instrumentegenskaber, navnlig hvor der foreligger dokumentation for sådanne antagelser i form af tabsmønstre for en låneportefølje«.

648 Endvidere forklarede Deloitte, på s. 4-11 i bilaget til værdiansættelse 2, hvilke justeringer selskabet havde foretaget med hensyn til værdiansættelsen af lånene og fordringerne, navnlig henset til risici for manglende betaling. Sagsøgeren har ikke fremført nogen argumenter med henblik på at bestride disse justeringer.

649 Hvad for det andet angår anlægsaktiver har sagsøgeren, med henvisning til ekspertrapporten, gjort gældende, at værdiansættelse 2 uberettiget reducerede værdien heraf ved ikke at tage hensyn til de vurderinger af disse aktiver, der er foretaget af de eksperter, der er bemyndiget af Banco de España. Værdiansættelse 2 bortser fra den værdi af disse aktiver, som er fastsat af revisorerne i Banco Popular, og Banco de Españas anbefalinger til deres værdiansættelse.

650 Dette argument må forkastes, for så vidt som det bygger på en sammenligning med revisorernes vurderinger, som ikke er relevante.

651 Desuden bemærkes, at dette argument ikke er tilstrækkeligt klart til, at det er muligt at forstå rækkevidden heraf. Sagsøgeren har bl.a. ikke præciseret, hvilke eksperter der var bemyndiget af Banco de España, eller hvilke anbefalinger fra Banco de España, som Deloitte ikke tog hensyn til.

652 Under alle omstændigheder fremgår det af læsningen af ekspertrapporten, at »Banco de Españas anbefalinger« henviser til sidstnævntes cirkulære nr. 4/2016. Eksperten har anført, at Deloitte hvad angår vurderingen af de beslaglagte anlægsaktiver anvendte Orden ECO/805/2003, sobre normen de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (regel ECO/805/2003 om regler for værdiansættelse af fast ejendom og visse rettigheder til visse finansielle formål) af 27. marts 2003 (BOE nr. 85 af 9.4.2003, s. 13678) til at foretage justeringer, hvilket førte til en lavere værdi end hvis Deloitte havde fulgt cirkulære nr. 4/2016. I denne henseende konstateres blot, at eksperten ikke har bestridt anvendeligheden af reglen ECO 805/2003.

653 Desuden fandt Deloitte i værdiansættelse 2, at en retmæssig vurdering af de beslaglagte anlægsaktiver nødvendiggjorde en justering på mellem 42 og 47% i forhold til de vurderinger, som Banco Popular havde fremlagt. I bilaget til værdiansættelse 2 anførte Deloitte, at størstedelen af de påpegede uoverensstemmelser skyldtes en utilstrækkelig hensyntagen til regel ECO/805/2003, som fastsætter bindende regler for værdiansættelse af fast ejendom i den spanske banksektor. Deloitte har navnlig anført, at disse uoverensstemmelser bl.a. vedrører vurderingen af forventninger til byplanlægning og arbejdets status.

654 I ekspertrapporten har eksperten ikke fremført konkrete argumenter, som kan rejse tvivl om denne vurdering fra Deloitte i værdiansættelse 2. Han har blot nævnt, at de eksperter, som Banco de España havde bemyndiget, ligeledes var kvalificeret til at foretage vurderingen af Banco Populars anlægsaktiver.

655 Det fremgår heraf, at Deloitte forklarede den metode, der blev anvendt i værdiansættelse 2 til at værdiansætte Banco Populars faste ejendomme, og begrundede årsagerne til, at dens værdiansættelse af de beslaglagte anlægsaktiver adskilte sig fra den, der blev fremlagt af Banco Popular.

656 Hvad for det tredje angår de udskudt skatteaktiver har sagsøgeren gjort gældende, at Deloitte har foretaget en værdiansættelse af disse uden at råde over de nødvendige dokumenter og at denne værdiansættelse er i strid med værdiansættelse 1.

657 Det bemærkes blot, at det fremgår af gennemgangen af det fjerde klagepunkt, at sagsøgerens argument om uoverensstemmelse med værdiansættelse 1 er irrelevant.

658 Hvad angår værdiansættelsen af de udskudte skatteaktiver har Deloitte i bilaget til værdiansættelse 2 anført den usikkerhed omkring dens vurdering, der er forbundet med tiden og de oplysninger, der er til rådighed, og som er uløseligt forbundet med selve karakteren af disse aktiver. Deloitte har i denne forbindelse fremlagt forklaringer vedrørende den metode, der blev anvendt til at vurdere de udskudt skatteaktiver, og vedrørende de tilfælde, som Deloitte havde taget hensyn til.

659 Deloitte har f.eks. i rapporten om værdiansættelse 2 anført, at værdiansættelsen af de ikke-beskyttede udskudte skatteaktiver afhænger af køberens forventede skattepligtige overskud (forretningsplan) og af størrelsen af de eksisterende skattekreditter. Deloitte forklarede bl.a. i bilaget til værdiansættelse 2, at værdiansættelsen af de ikke-beskyttede udskudte skatteaktiver afhang af køberen, navnlig af den omstændighed, at der er tale om en spansk eller udenlandsk enhed, og at deres karakter af at kunne inddrives og registreres på balancen, såfremt erhververen var en spansk bank, var afhængig af Banco Populars og erhververens forretningsplan. I rapporten om værdiansættelsen nævnes, at Deloittes værdiansættelse tager hensyn til disse forskellige tilfælde.

660 Endelig bemærkes, at eksistensen af usikkerheder er uløseligt forbundet med enhver midlertidig værdiansættelse, der foretages på grundlag af artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

661 Sagsøgeren har imidlertid ikke fremført noget argument med henblik på at anfægte den metode for værdiansættelse af de udskudte skatteaktiver, som Deloitte har anvendt, og som er forklaret på s. 27-33 i bilaget til værdiansættelse 2.

662 Hvad for det fjerde angår hensættelser til juridiske risici har sagsøgeren henvist til ekspertrapporten, hvorefter værdiansættelse 2 uberettiget har forøget disse hensættelser.

663 Det konstateres blot, at ekspertrapporten kun sammenligner resultatet af Deloittes værdiansættelse af de retlige risici med den værdiansættelse, der er fastsat i Banco Populars revisionsrapport.

664 Disse vurderinger kan ikke rejse tvivl om de justeringer, som Deloitte foretog på grundlag af virksomhedens egen erfaring og tendenser inden for sektoren, som førte til forskellige antagelser, der blev forklaret på s. 34-38 i bilaget til værdiansættelse 2.

665 Sagsøgeren er i øvrigt af den opfattelse, at værdiansættelse 2 ikke tog hensyn til de væsentlige synergier, som Banco Popular repræsenterede for Banco Santander, hvilket kom til udtryk ved den betydelige stigning i børsnoteringen af Banco Santander den 7. juni 2017 og de to efterfølgende dage.

666 I denne henseende bemærkes blot, at værdiansættelse 2 havde til formål at fastsætte Banco Populars afhændelsesværdi for enhver potentiel erhverver. Deloitte kunne således ikke i værdiansættelse 2 tage hensyn til synergierne vedrørende en erhverver, hvis identitet firmaet ikke kendte. Den særlige værdi, der tillægges Banco Populars aktiver og passiver i Banco Santanders regnskab efter integreringen af denne, er herefter irrelevant.

667 Følgelig har sagsøgeren ikke godtgjort, at værdiansættelse 2 indeholder åbenbart urigtige skøn, og det femte klagepunkt bør herefter forkastes.

668 Det følger af det ovenstående, at det andet led samt det niende anbringende i sin helhed skal forkastes.

10. Det tiende anbringende om tilsidesættelse af artikel 14 i forordning nr. 806/2014, af omsorgspligten og af artikel 296 TEUF

669 Sagsøgeren har gjort gældende, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen tilsidesatte artikel 14 i forordning nr. 806/2014, sin omsorgspligt og artikel 296 TEUF, for så vidt som Afviklingsinstansen foretog en nedskrivning af aktierne og en afvikling af aktiviteterne uden at undersøge, om der fandtes andre foranstaltninger, som medførte et mindre værditab for aktionærerne.

670 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at intet i begrundelsen for afviklingsordningen viser, at Afviklingsinstansen undersøgte andre, mindre indgribende løsninger for aktionærerne, inden den foretog en nedskrivning af Banco Populars kapitalinstrumenter og en afhændelse af aktiviteterne. Afviklingsinstansen begrundede ikke, om andre løsninger ville have gjort det muligt at undgå et værditab for aktionærerne i overensstemmelse med artikel 14 i forordning nr. 806/2014.

671 Det bemærkes, at sagsøgerens argumenter hviler på en forkert fortolkning af artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014, nævnt i præmis 521 ovenfor.

672 Det fremgår af denne bestemmelse, at de afviklingsmål, der er omhandlet i artikel 14, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 806/2014, så vidt muligt skal nås ved hjælp af et afviklingsinstrument, der medfører mindst værditab. Som det præciseres i denne bestemmelse, kan afviklingen imidlertid ikke anses for uforholdsmæssig, når det værditab, som det valgte afviklingsinstrument medfører, er nødvendigt for at nå disse mål og dermed for almenhedens interesse.

673 Som Kommissionen har fremhævet, vedrører værditabet som omhandlet i artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 desuden ikke kun de økonomiske interesser hos enhedens aktionærer og indehavere af kapitalinstrumenter, men ligeledes interesserne hos enhedens indskydere, ansatte og øvrige kreditorer.

674 I modsætning til det af sagsøgeren anførte indebærer denne bestemmelse ikke en bedømmelse af afviklingsforanstaltningens forholdsmæssige karakter i forhold til indgrebet i aktionærernes ejendomsret.

675 Det bemærkes, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 5.2 har anført, at virksomhedssalgsværktøjet udgjorde en hensigtsmæssig, nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning med henblik på at nå de afviklingsmål, der fremgår af artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, nemlig først og fremmest at sikre videreførelsen af kritiske funktioner og at bevare den finansielle stabilitet. Afviklingsinstansen har i afviklingsordningens artikel 5.3, der er nævnt i præmis 339 ovenfor, forklaret grundene til, at de øvrige afviklingsværktøjer, der er fastsat i forordning nr. 806/2014, ikke var hensigtsmæssige og ikke gjorde det muligt at nå afviklingsmålene i samme omfang.

676 Afviklingsinstansen har således angivet grundene til, at de øvrige afviklingsinstrumenter, såsom adskillelsen af aktiver, der ifølge sagsøgeren ville have ført til at undgå værditab for aktionærerne, ikke ville have gjort det muligt at nå de mål, der er fastsat i artikel 14, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 806/2014.

677 I modsætning til det af sagsøgeren anførte behøvede Afviklingsinstansen, for så vidt som denne har godtgjort, at virksomhedssalgsværktøjet var nødvendigt for gennemførelsen af disse mål, ikke at angive, om andre løsninger ville have gjort det muligt at undgå værditab som omhandlet i artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014.

678 Det bemærkes i øvrigt, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 4.5 konkluderede, at afviklingen ligeledes bidrog til at minimere værditabet, når der tages hensyn til den omstændighed, at en likvidation af Banco Popular ville have medført større tab for kreditorerne end afviklingen. Afviklingsinstansen har ligeledes i afviklingsordningens artikel 4.6 anført, at de ulemper og omkostninger, der er forbundet med vedtagelsen af afviklingsforanstaltningen, hovedsageligt de tab, som aktionærerne og de efterstillede kreditorer har lidt, vil blive modsvaret af de fordele, der følger heraf, nemlig opretholdelsen af de kritiske funktioner, begrænsningen af de negative virkninger på økonomien og den finansielle stabilitet samt den omstændighed at undgå tab, som andre kreditorer ville kunne lide.

679 Det fremgår heraf, at Afviklingsinstansen i modsætning til det af sagsøgeren anførte i afviklingsordningen tog hensyn til det værditab, som virksomhedssalgsværktøjet kunne medføre for aktionærerne i Banco Popular.

680 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Afviklingsinstansen ikke har undersøgt, om værktøjet til adskillelse af aktiver, kombineret med et lån fra afviklingsfonden, ville have været egnet til at løse likviditetsproblemerne og genoprette markedets tillid og således overskred grænserne for sin skønsbeføjelse. Sagsøgeren har gjort gældende, at en adskillelse af aktiver kombineret med andre foranstaltninger, der har til formål at tilvejebringe likviditet, ifølge den ekspertrapport, der er indeholdt i bilaget til stævningen, og som er nævnt i præmis 483 ovenfor, i princippet var gennemførlig og ville have gjort det muligt at undgå et værditab for aktionærerne i strid med artikel 14 i forordning nr. 806/2014.

681 Indledningsvis bemærkes, at Afviklingsinstansen, i afviklingsordningens artikel 5.3, der er nævnt i præmis 339 ovenfor, antog, at værktøjet til adskillelse af aktiver, uanset om det blev kombineret med bail-in-værktøjet eller med broinstitutværktøjet, ikke gjorde det muligt at nå afviklingsmålene i samme omfang som virksomhedssalgsværktøjet.

682 Desuden har sagsøgeren ikke fremført noget argument, der kan godtgøre, at den løsning, som sagsøgeren har påberåbt sig, nemlig en adskillelse af aktiverne kombineret med et likviditetsindskud, faktisk var mulig, henset til Banco Populars likviditetssituation og til den uopsættelighed, i forbindelse med hvilken afviklingsordningen skulle vedtages, eller at denne løsning kunne have gjort det muligt at genoprette Banco Populars levedygtighed på lang sigt.

683 I stævningen har sagsøgeren således begrænset sig til at henvise til den del af ekspertrapporten, der er vedlagt som bilag hertil, med overskriften »Afgørelsen tager ikke i tilstrækkeligt omfang hensyn til de alternative afviklingsinstrumenter«. Det konstateres imidlertid blot, at eksperterne i denne rapport, der blev udarbejdet den 16. september 2017 på grundlag af den version af afviklingsordningen, der blev offentliggjort i juli 2017, anerkender adskillige lakuner i deres analyse på grund af den omstændighed, at den version af afviklingsordningen, som de rådede over, var redigeret, og at de ikke kendte til omfanget af Banco Populars likviditetsproblemer. De har anført, at Banco Popular var solvent, og støtter sig på et vist antal rent teoretiske hypoteser vedrørende salget af visse aktiver. Denne rapport indeholder derimod ingen analyse, der har til formål at godtgøre, at en alternativ løsning til virksomhedssalgsværktøjet var praktisk gennemførlig, henset til forværringen af Banco Populars likviditetssituation og uopsættelighed. Det fremgår ikke af denne rapport, at disse salg af aktiver er konkret gennemførlige under de omstændigheder, der var gældende på tidspunktet for afvikling.

684 Som anført af Afviklingsinstansen har sagsøgeren ikke i tilstrækkelig grad forklaret, hvordan den alternative løsning ville have været lige så effektiv, juridisk gennemførlig og billigere end salget af aktiver ved hjælp af virksomhedssalgsværktøjet. Det skal i denne henseende bemærkes, at de eksperter, som udarbejdede ekspertrapporten af 16. september 2017, ligeledes udarbejdede den ekspertrapport, der er indeholdt i bilaget til replikken, og som er nævnt i præmis 483 ovenfor, hvori de erkendte, at de ikke, i mangel af tilgængelige oplysninger, i deres første rapport havde været i stand til detaljeret at forklare, hvorledes denne alternative løsning kunne fungere.

685 Desuden tager ekspertrapporten, der er vedlagt som bilag til stævningen, ikke hensyn til de afviklingsmål, der er fastsat i artikel 14 i forordning nr. 806/2014, og godtgør derfor ikke, at anvendelsen af et andet afviklingsværktøj, såsom adskillelse af aktiver, ville have gjort det muligt at nå disse mål på en måde, der var lige så effektiv som virksomhedssalgsværktøjet.

686 Som Kommissionen og Afviklingsinstansen har fremhævet, kræver anvendelsen af værktøjet til adskillelse af aktiver endelig en frist, der ikke var tilgængelig på datoen for afviklingen.

687 I denne henseende har sagsøgeren i replikken gjort gældende, at Afviklingsinstansen kunne have foretaget en omgående adskillelse af aktiver. Sagsøgeren har i denne henseende henvist til ottende afsnit i ekspertrapporten, der findes i bilaget til replikken. Det bemærkes imidlertid blot, at det i denne ekspertrapport, der er vedlagt som bilag til replikken, blot anføres, at de væsentlige dele af en sådan øvelse ville kunne gennemføres inden for en periode, der er væsentligt kortere end de 6-9 måneder, der er nævnt af Kommissionen. Disse elementer kan ikke godtgøre, at værktøjet til adskillelse af aktiver konkret kunne gennemføres i den nødsituation, som Banco Popular befandt sig i.

688 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at adskillelsen af aktiver kunne have været anvendt omgående, hvis afviklingsplanen af 2016 havde været korrekt forberedt.

689 Det må, i lighed med det af Kommissionen anførte, antages, at dette argument ikke er relevant, for så vidt som afviklingsplanen af 2016 ikke kunne forudse den likviditetskrise, som Banco Popular blev konfronteret med fra april 2017.

690 I denne henseende skal Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen i medfør af artikel 23, tredje afsnit, i forordning nr. 806/2014 »[...]i forbindelse med vedtagelsen af afviklingsordningen tage hensyn til og anvende den i artikel 8 omhandlede afviklingsplan, medmindre Afviklingsinstansen i lyset af sagens omstændigheder vurderer, at afviklingsmålene kan opfyldes mere effektivt ved at træffe foranstaltninger, som ikke er omhandlet i afviklingsplanen«.

691 I det foreliggende tilfælde har Afviklingsinstansen i 44.-46. betragtning til afviklingsordningen forklaret, hvorfor det afviklingsværktøj, der var fastsat i afviklingsplanen af 2016, ikke passede til de omstændigheder, der forelå på tidspunktet for afviklingen. Afviklingsinstansen bemærkede således, at afviklingsplanen af 2016 var baseret på den antagelse, at den omstændighed, at Banco Popular var nødlidende, var forbundet med en forringelse af bankens kapitalsituation. For så vidt som den omstændighed, at Banco Popular var nødlidende, fulgte af forværringen af bankens likviditetssituation, har Afviklingsinstansen imidlertid anført, at det ikke var sikkert, at det bail-in-værktøj, der var fastsat i denne plan, ville have gjort det muligt øjeblikkeligt og effektivt at afhjælpe Banco Populars likviditetskrise.

692 Det følger heraf, at de eventuelle svagheder ved afviklingsplanen af 2016 ikke kan føre til en annullation af de anfægtede afgørelser, og at sagsøgerens argumenter i denne henseende er irrelevante. Navnlig er den specielle rapport fra Revisionsretten nr. 23/2017, med overskriften »[Afviklingsinstansen] – Den ambitiøse konstruktion af bankunionen er begyndt, men er langt fra færdig«, som sagsøgeren har nævnt, irrelevant.

693 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat sin pligt til at udvise omhu og god forvaltning ved ikke at undersøge de eventuelle løsninger i artikel 76 i forordning nr. 806/2014, dvs. et lån fra afviklingsfonden med henblik på at løse Banco Populars likviditetsproblemer.

694 I denne henseende bemærkes blot, at Afviklingsinstansen i henhold til artikel 76, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, når den anvender afviklingsværktøjerne inden for afviklingsordningen, kun kan anvende Afviklingsfonden i det omfang, det er nødvendigt for at sikre en effektiv anvendelse af afviklingsværktøjerne, bl.a. med det formål at yde lån til det institut, der er under afvikling. Det fremgår klart heraf, at denne mulighed kun kan komme på tale i forbindelse med en afviklingsforanstaltning og under ingen omstændigheder udgør en alternativ foranstaltning hertil. Som Afviklingsinstansen har anført, kan anvendelsen af Afviklingsfonden ikke anvendes isoleret med henblik på at løse en enheds likviditetsproblemer.

695 For det fjerde har sagsøgeren subsidiært gjort gældende, at Afviklingsinstansen kunne have anvendt andre foranstaltninger fastsat i direktiv 2014/59. Afviklingsinstansen har tilsidesat sin omsorgspligt og overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved ikke at undersøge muligheden for at forestille sig et ad hoc-afviklingsværktøj, henset til det forhold, at forordning nr. 806/2014 ikke er skabt med henblik på at løse likviditetsproblemer.

696 Det bemærkes blot, i lighed med det af Afviklingsinstansen anførte, at denne kun kan anvende de afviklingsværktøjer, der er omhandlet i artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 806/2014.

697 Følgelig skal det tiende anbringende forkastes.

11. Det 11. anbringende om tilsidesættelse af artikel 20, stk. 14, i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med samme forordnings artikel 20, stk. 11 og 15, samt tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

698 Med dette nye anbringende, der er fremsat i replikken, har sagsøgeren anført, at Afviklingsinstansen i sit svar af 30. juli 2018 på en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse anførte, at Afviklingsinstansen ikke ville foretage en endelig værdiansættelse ex post, og har gjort gældende, at afviklingsordningen er i strid med artikel 20, stk. 11, 14 og 15, i forordning nr. 806/2014. Afviklingsordningen blev vedtaget, uden at der fandtes de bestemmelser og mekanismer, der er nødvendige for, at den værdiansættelse, der er omhandlet i artikel 20 i forordning nr. 806/2014, er baseret på oplysninger om Banco Populars aktiver og passiver, der er så omfattende og ajourførte som muligt.

699 Sagsøgeren har gjort gældende, at dette nye anbringende kan antages til realitetsbehandling i henhold til procesreglementets artikel 84, for så vidt som det støttes på en ny omstændighed, der er kommet frem under sagens behandling, nemlig den oplysning, som Afviklingsinstansen fremsendte i sit svar af 30. juli 2018 på en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, hvorefter der ikke vil blive foretaget en endelig værdiansættelse ex post.

700 Kommissionen har gjort gældende, at dette nye anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling og under alle omstændigheder er ugrundet, for så vidt som sagsøgeren har støttet sig på en omstændighed, der ligger efter vedtagelsen af afviklingsordningen, og som ikke kan påvirke dennes lovlighed. Afviklingsinstansen og Banco Santander har ligeledes gjort gældende, at dette anbringende henviser til en afgørelse fra Afviklingsinstansen, der ligger efter vedtagelsen af afviklingsordningen, og at dette ikke kan påvirke afviklingsordningens lovlighed.

701 Det bemærkes blot, at udførelsen af en endelige værdiansættelse ex post, som åbenlyst ligger efter vedtagelsen af afviklingsordningen, ikke kan påvirke gyldigheden af de anfægtede beslutninger af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 596-599 ovenfor.

702 Sagsøgeren har i øvrigt, i sine bemærkninger til Banco Santanders interventionsindlæg, forklaret, at dette nye anbringende ikke er støttet på en manglende endelig værdiansættelse ex post, men har til formål at gøre gældende, at afviklingsordningen var behæftet med fejl fra dens vedtagelse, for så vidt som de garantier, der er fastsat i artikel 20, stk. 14, i forordning nr. 806/2014, ikke fandtes.

703 Det konstateres blot, at sagsøgeren med denne forklaring har rejst tvivl om de grunde, som virksomheden har fremført med henblik på at begrunde fremsættelsen af dette nye anbringende på tidspunktet for replikken.

704 Det følger heraf, at det 11. anbringende skal forkastes.

12. Det 12. anbringende om tilsidesættelse af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med samme forordnings artikel 20, stk. 3 og 5

705 Med dette nye anbringende, der er fremsat i replikken, har sagsøgeren, efter aktindsigt i de versioner af værdiansættelse 2, der blev offentliggjort i februar og oktober 2018, gjort gældende, at den afviklingsordning, som værdiansættelse 2 er en integrerende del af, tilsidesætter artikel 20, stk. 1 og 5, i forordning nr. 806/2014.

706 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at værdiansættelse 2 kun omfattede et enkelt afviklingsinstrument, nemlig salg af forretningsaktiviteter, hvilket er i strid med artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, hvorefter den midlertidige værdiansættelse skal foretages, inden der træffes afgørelse om en afviklingsforanstaltning. Det ville være i strid med denne bestemmelse at udarbejde en midlertidig værdiansættelse efter at have valgt den afviklingsforanstaltning, der skal anvendes. For det andet tilsidesætter afviklingsordningen artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, for så vidt som værdiansættelse 2 ikke blev foretaget af en uafhængig person. Sagsøgeren har gjort gældende, at Deloitte i sit arbejdet har fulgt Afviklingsinstansens instrukser, at selskabet ikke har kunnet danne sig sin egen mening, idet Afviklingsinstansen pålagde dette at koncentrere sig om virksomhedssalgsværktøjet, og at en del af den foreløbige værdiansættelse, dvs. værdiansættelse 1, blev foretaget af Afviklingsinstansen selv. For det tredje kunne værdiansættelse 2, eftersom afviklingsværktøjet blev valgt på forhånd, ikke opfylde det formål, der er omhandlet i artikel 20, stk. 5, i forordning nr. 806/2014, om at give Afviklingsinstansen oplysninger om, hvilken slags afviklingsværktøj der skal anvendes.

707 Kommissionen har gjort gældende, at dette nye anbringende skal afvises fra realitetsbehandling.

708 I henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

709 Det konstateres, at de argumenter, som sagsøgeren har fremført i dette nye anbringende, i det væsentlige er støttet på den omstændighed, at værdiansættelse 2 blev foretaget ved kun overveje et enkelt afviklingsværktøj, dvs. virksomhedssalgsværktøjet.

710 I denne henseende havde 42. betragtning til afviklingsordningen i den affattelse, der fremgik af bilaget til stævningen, følgende ordlyd:

»Henset til sagens hastende omstændigheder har Deloitte foretaget en midlertidig værdiansættelse, i overensstemmelse med artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014. Denne midlertidige værdiansættelse blev foretaget med henblik på:

[...]

c) at indgå i afgørelsen om, hvilke aktiver eller ejerskabsinstrumenter der skal overføres, og at indgå i Afviklingsinstansens forståelse af, hvad der udgør kommercielle vilkår med henblik på virksomhedssalgsværktøjet.«

711 Det følger heraf, at den omstændighed, at Deloitte foretog en midlertidig værdiansættelse med det formål at vurdere betingelserne for gennemførelsen af virksomhedssalgsværktøjet, er en oplysning, som allerede fremgik af den afviklingsordning, som sagsøgeren rådede over på tidspunktet for sagens anlæg.

712 Sagsøgeren har ikke henvist til nogen nye oplysninger, som var kommet til selskabets kendskab som følge af dets aktindsigt i en mindre fortrolig udgave af værdiansættelse 2, som offentliggjort på Afviklingsinstansens websted i februar og oktober 2018, og som ville kunne begrunde den omstændighed, at dette anbringende først blev fremsat i replikken. Sagsøgeren kan derfor ikke støtte sig på den omstændighed, at selskabet først fik adgang til værdiansættelse 2 under sagens behandling, med henblik på at begrunde, at dette nye anbringende kan antages til realitetsbehandling, jf. procesreglementets artikel 84.

713 Det 12. anbringende skal følgelig afvises.

714 Under alle omstændigheder må det konstateres, at sagsøgerens argumenter er ugrundede.

715 For det første fremgår det ikke, i modsætning til det af sagsøgeren anførte, af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, nævnt i præmis 15 ovenfor, at en værdiansættelse ikke kan foretages under hensyntagen til et særligt afviklingsinstrument. Sagsøgeren har således med urette gjort gældende, at den omstændighed, at værdiansættelse 2 kun overvejede virksomhedssalgsværktøjet, ville være i strid med artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

716 For det andet bemærkes, at artikel 20, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 fastlægger målene med værdiansættelsen i forhold til det anvendte afviklingsinstrument. Artikel 20, stk. 5, litra f), i forordning nr. 806/2014 fastlægger navnlig målene med værdiansættelsen i det tilfælde, hvor virksomhedssalgsværktøjet anvendes, idet disse mål er forskellige fra de mål, der er anført i samme forordnings artikel 20, stk. 5, litra d) og e), der vedrører de tilfælde, hvor bail-in-værktøjet eller broinstitutværktøjet eller værktøjet til adskillelse af aktiver anvendes.

717 Desuden skal artikel 20, stk. 5, litra b), i forordning nr. 806/2014, der bestemmer, at hvis betingelserne for afvikling er opfyldt, er målene med værdiansættelsen at indgå i afgørelsen om, hvilken passende afviklingsforanstaltning der skal træffes for så vidt angår en enhed, fortolkes således, at værdiansættelsen skal give Afviklingsinstansen de tekniske og økonomiske elementer, der gør det muligt at gennemføre det afviklingsværktøj, som sidstnævnte har valgt.

718 Artikel 20, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 kan ikke fortolkes således, at den påbyder evaluatoren at foretage en værdiansættelse, der tager hensyn til alle de potentielt mulige afviklingsværktøjer. Det er herefter med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at denne bestemmelse var til hinder for, at værdiansættelse 2 blev foretaget under hensyntagen til virksomhedssalgsværktøjet, som Afviklingsinstansen havde fundet var det værktøj, der bedst var i stand til at opfylde målet med afviklingen.

719 Hvad for det tredje angår sagsøgerens argumenter, der har til formål at rejse tvivl om evaluatorens uafhængighed, bemærkes, at det ikke tilkommer evaluatoren selv at fastsætte, hvilket afviklingsværktøj der er det mest hensigtsmæssige. Som Afviklingsinstansen har anført, tilkommer det afviklingsmyndigheden at vælge det værktøj, der passer bedst på den pågældende enheds situation.

720 Den omstændighed, at Afviklingsinstansen fandt, at virksomhedssalgsværktøjet var bedst egnet til at opfylde målene med afviklingen, og at Afviklingsinstansen gav Deloitte til opgave at foretage en værdiansættelse, der opfyldte målene med dette værktøj, kan følgelig ikke anses for at rejse tvivl om Deloittes uafhængighed. Endelig skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har forklaret, hvorledes den omstændighed, at Afviklingsinstansen selv gennemførte værdiansættelse 1, kan rejse tvivl om Deloittes uafhængighed, da sidstnævnte foretog værdiansættelse 2, idet disse to værdiansættelser har forskellige mål.

13. Anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse

721 Sagsøgeren har anmodet Retten om at træffe bestemmelse om diverse foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse.

722 For det første har sagsøgeren i stævningen og i replikken samt ved skrivelse af 19. april 2021 anmodet Retten om at træffe bestemmelse om fremlæggelse af diverse dokumenter. Desuden har sagsøgeren ved skrivelse af 17. maj 2021 anmodet Retten om at stille skriftlige spørgsmål til Kongeriget Spanien.

723 Det bemærkes, at Retten ved sin kendelse om bevisoptagelse af 12. maj 2021 i henhold til procesreglementets artikel 91, litra b), artikel 92, stk. 3, og artikel 103 pålagde Afviklingsinstansen at fremlægge visse dokumenter nævnt i præmis 95 ovenfor. Ved kendelse af 9. juni 2021 fastslog Retten, at de dokumenter, som Afviklingsinstansen havde fremlagt i deres fortrolige udgave, ikke var relevante for afgørelsen af tvisten. Derimod blev Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, uden bilaget hertil, fremsendt til de øvrige parter.

724 For det andet har sagsøgeren i stævningen foreslået afhøring af flere vidner.

725 Hvad angår begæringer om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelse, fremsat af en af sagens parter, bemærkes, at det alene tilkommer Retten at bedømme, om det er nødvendigt at supplere bevismaterialet i de sager, der forelægges til afgørelse (jf. dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.11.2020, Fleig mod EU-Udenrigstjenesten, C-446/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:918, præmis 53).

726 Det følger af Domstolens praksis, at selv om en anmodning om afhøring af vidner, som fremsættes i stævningen, indeholder en angivelse af, hvilke konkrete faktiske omstændigheder vidnet eller vidnerne skal afhøres om, og hvilke grunde der gør afhøringen berettiget, skal Retten vurdere, om anmodningen er berettiget i forhold til sagens genstand og nødvendigheden af at afhøre de pågældende vidner (jf. dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.10.2020, Silver Plastics og Johannes Reifenhäuser mod Kommissionen, C-702/19 P, EU:C:2020:857, præmis 29).

727 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at de oplysninger, der er indeholdt i sagsakterne, samt de forklaringer, der blev afgivet under retsmødet, er tilstrækkelige til, at Retten kan træffe afgørelse, idet denne med føje har kunnet træffe afgørelse på grundlag af de påstande, anbringender og argumenter, der er fremført under sagens behandling, og henset til de dokumenter, parterne har fremlagt.

728 Det følger heraf, at sagsøgerens anmodninger om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse skal forkastes, og at Kommissionen bør frifindes i det hele.

V. Sagsomkostninger

729 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen, Afviklingsinstansen og Banco Santander, i overensstemmelse med sidstnævntes påstande herom.

730 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet bærer derfor deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Aeris Invest Sàrl bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen, Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen) og Banco Santander, SA.

3) Kongeriget Spanien, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer hver deres egne omkostninger.

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juni 2022.

Underskrifter

Indhold

I. Retsforskrifter . . . 2

II. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse . . . 6

A. Banco Populars situation før vedtagelsen af afviklingsordningen . . . 6

B. Andre faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af afviklingsordningen . . . 8

C. Afviklingsordningen for Banco Popular Español af 7. juni 2017 . . . 11

D. De faktiske omstændigheder efter vedtagelsen af afviklingsafgørelsen . . . 13

III. Retsforhandlinger og parternes påstande . . . 13

IV. Retlige bemærkninger . . . 16

A. Det nye bevis af 19. april 2021 . . . 16

B. Realiteten . . . 17

1. Det tredje anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 21 og 24 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter principperne om delegation af beføjelser . . . 18

2. Det fjerde anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 15 og 22 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, og proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU . . . 23

3. Det femte anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 18 og 20 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 17 og 41 . . . 33

4. Det ottende anbringende om tilsidesættelse af artikel 18 i forordning nr. 806/2014, af omsorgspligten og af artikel 296 TEUF . . . 41

a) Det første klagepunkt vedrørende artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 . . . 41

b) Det andet klagepunkt vedrørende artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 . . . 45

5. Det første anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten og af retten til forsvar, der er fastsat i artikel 15 TEUF og 296 TEUF og i chartrets artikel 42 og 47 . . . 49

a) Det første klagepunkt om tilsidesættelse af begrundelsespligten . . . 49

b) Det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse . . . 52

6. Det andet anbringende om tilsidesættelse af princippet nemo auditur propriam turpitudinem allegans og af artikel 88 i forordning nr. 806/2014 . . . 59

7. Om det sjette anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, og om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 4, TEU 67

8. Om det syvende anbringende om tilsidesættelse af retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 17 og 41 71

9. Det niende anbringende om tilsidesættelse af artikel 14 og 20 i forordning nr. 806/2014, af pligten til at udvise omhu og af artikel 296 TEUF 74

a) Det første led vedrørende salgsprocessen 74

b) Det andet led vedrørende værdiansættelse 2 81

1) Det første anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten 83

2) Det andet klagepunkt om pålideligheden af værdiansættelse 2 83

3) Det tredje klagepunkt vedrørende den metode, der er anvendt ved værdiansættelse 2 85

4) Det fjerde klagepunkt vedrørende uoverensstemmelsen med værdiansættelse 1 89

5) Det femte klagepunkt vedrørende anlæggelse af åbenbart urigtige skøn 90

10. Det tiende anbringende om tilsidesættelse af artikel 14 i forordning nr. 806/2014, af omsorgspligten og af artikel 296 TEUF 93

11. Det 11. anbringende om tilsidesættelse af artikel 20, stk. 14, i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med samme forordnings artikel 20, stk. 11 og 15, samt tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter 97

12. Det 12. anbringende om tilsidesættelse af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med samme forordnings artikel 20, stk. 3 og 5 97

13. Anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse 99

V. Sagsomkostninger 100

[i] – Der er foretaget sproglige rettelser i præmis 65, 67, 341 og 342.