Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

1. lipnja 2022.*

„Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje slučaju propasti ili vjerojatne propasti subjekta – Sanacijski program za društvo Banco Popular Español koji je donio SRB – Delegiranje ovlasti – Pravo na saslušanje – Pravo na vlasništvo – Obveza obrazlaganja – Članci 14., 18. i 20. Uredbe (EU) br. 806/2014”

U predmetu T-628/17,

Aeris Invest Sàrl, sa sjedištem u Luxembourgu (Luksemburg), koji zastupaju M. Roca Junyent, R. Vallina Hoset, G. Serrano Fenollosa, E. Galán Burgos i M. Varela Suárez, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

i

Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB), koji zastupaju J. King i M. Fernández Rupérez, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Meyringa, S. Schela, F. Fernándeza de Trocóniza Roblesa, T. Klupscha i S. Ianca, odvjetnikâ,

tuženikâ,

koje podupiru

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju L. Aguilera Ruiz i J. Rodríguez de la Rúa Puig, u svojstvu agenata,

Europski parlament, koji zastupaju P. López-Carceller, M. Martínez Iglesias, L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti i M. Sammut, u svojstvu agenata,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju A. de Gregorio Merino, J. Bauerschmidt, H. Marcos Fraile i A. Westerhof Löfflerová, u svojstvu agenata,

i

* Jezik postupka: španjolski

Banco Santander, SA, sa sjedištem u Santanderu (Španjolska), koji zastupaju J. Rodríguez Cárcamo, A. Rodríguez Conde, D. Sarmiento Ramírez-Escudero i J. Remón Peñalver, odvjetnici,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje, s jedne strane, Odluke SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice SRB-a od 7. lipnja 2017. o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español S. A. i, s druge strane, Odluke Komisije (EU) 2017/1246 od 7. lipnja 2017. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español S. A. (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.),

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, M. Jaeger, V. Kreuschitz, G. De Baere (izvjestitelj) i G. Steinfatt, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 17. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

I. Pravni okvir

1 Nakon financijske krize 2008. donesena je odluka da se uspostavi bankovna unija unutar Europske unije, na temelju sveobuhvatnih i detaljnih jedinstvenih pravila za financijske usluge na unutarnjem tržištu kao cjelini, koja bi se sastojala od jedinstvenog nadzornog mehanizma i novih okvira za osiguranje depozita i sanaciju banaka.

2 Prvi korak prema bankovnoj uniji činila je uspostava jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) Uredbom Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.). U skladu s uvodnom izjavom 12. te uredbe SSM bi trebao osigurati da se politika Unije koja se odnosi na bonitetni nadzor kreditnih institucija provodi na dosljedan i učinkovit način, da se jedinstvena pravila za financijske usluge primjenjuju na jednak način na sve kreditne institucije u svim relevantnim državama članicama i da se nad tim kreditnim institucijama provodi nadzor najviše kvalitete, bez drugih razmatranja koja nisu bonitetnog karaktera. U tu se svrhu Uredbom br. 1024/2013 Europskoj središnjoj banci (ESB) dodjeljuju posebne zadaće koje se odnose na politike bonitetnog nadzora kreditnih institucija s ciljem unapređenja sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija te stabilnosti financijskog sustava unutar Unije i u svakoj državi članici.

3 Nakon toga je donesena Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ,

2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.). U njezinoj se uvodnoj izjavi 1. navodi sljedeće:

„Financijska kriza pokazala je da na razini Unije postoji značajan nedostatak odgovarajućih instrumenata za djelotvorno rješavanje problema nezdravih ili propadajućih kreditnih institucija i investicijskih društava […]. Takvi su instrumenti posebno potrebni da bi se spriječila insolventnost ili, kada insolventnost nastupi, da bi se smanjile negativne posljedice tako da se očuvaju funkcije predmetne institucije važne za sustav. Tijekom krize ti su izazovi bili bitan čimbenik koji je prisilio države članice na spašavanje institucija novcem poreznih obveznika. Cilj je vjerodostojnog okvira za oporavak i sanaciju u najvećoj mogućoj mjeri izbjeći potrebu za takvim djelovanjem.”

4 Cilj je Direktive 2014/59 uspostaviti zajednička pravila o minimalnom usklađivanju nacionalnih odredbi kojima se uređuje sanacija banaka u Uniji te se njome predviđa suradnja među sanacijskim tijelima u slučaju propadanja prekograničnih banaka. U tom se pogledu Direktivom 2014/59, među ostalim, predviđa, u njezinu članku 3. stavku 1., da svaka država članica imenuje jedno ili, iznimno, više sanacijskih tijela koja su ovlaštena primjenjivati instrumente sanacije i izvršavati sanacijske ovlasti.

5 Međutim, s obzirom na to da, s jedne strane, Direktiva 2014/59 ne vodi centralizaciji donošenja odluka na području sanacije, da se njome uglavnom predviđaju zajednički sanacijski instrumenti i ovlasti dostupni nacionalnim tijelima svake države članice i da se njome ostavlja sloboda nacionalnim tijelima u pogledu primjene instrumenata i nacionalnih financijskih aranžmana za potporu postupcima sanacije te s obzirom na to da se, s druge strane, tom direktivom ne sprječava u potpunosti donošenje odvojenih i potencijalno nedosljednih odluka država članica u pogledu sanacije prekograničnih grupa, donesena je odluka o uspostavi jedinstvenog sanacijskog mehanizma (SRM).

6 Stoga je drugi korak prema bankovnoj uniji činilo donošenje Uredbe (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.).

7 U uvodnoj izjavi 12. Uredbe br. 806/2014 navodi se:

„Osiguranje djelotvornih odluka o sanaciji banaka koje propadaju unutar Unije, uključujući odluke o primjeni sredstava prikupljenih na razini Unije, nužno je za konačnu uspostavu unutarnjeg tržišta u području financijskih usluga. Na unutarnjem tržištu propast banaka u jednoj državi članici može utjecati na stabilnost financijskih tržišta cijele Unije. Osiguranje djelotvornih i ujednačenih propisa o sanaciji i jednakih uvjeta financiranja sanacije u svim državama članicama, kao sredstvo osiguranja jednakih uvjeta tržišnog natjecanja i poboljšanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, u najvećem su interesu ne samo država članica u kojima banke posluju nego i svih drugih država članica. Bankarski sustavi na unutarnjem tržištu snažno su međusobno povezani, bankarske grupe su međunarodne, a banke imaju velik udio strane imovine. U nedostatku jedinstvenog sanacijskog mehanizma, krize institucija u državama članicama uključenima u jedinstveni nadzorni mehanizam imale bi jači negativni sistemski učinak i na države članice nesudionice. Uspostavom jedinstvenog sanacijskog mehanizma osigurat će se neutralni pristup pri postupanju s bankama koje propadaju te će se stoga povećati stabilnost

institucija država članica sudionica i spriječiti ‚prelijevanje' krize na neuključene države članice, čime će se olakšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta u cijelosti. Mehanizmi za suradnju u vezi s institucijama s poslovnim nastanom u državama članicama sudionicama i nesudionicama trebali bi biti jasni, te niti jedna država članica ili skupina država članica ne bi smjela biti izložena izravnoj ili neizravnoj diskriminaciji kao mjesto pružanja financijskih usluga."

8 Cilj je Uredbe br. 806/2014, u skladu s njezinim člankom 1. prvim stavkom, utvrditi jedinstvena pravila i jedinstven postupak sanacije subjekata iz članka 2. s poslovnim nastanom u državama članicama sudionicama, odnosno banaka čije je domaće nadzorno tijelo ESB ili nadležno nacionalno tijelo u državama članicama čija je valuta euro ili u državama članicama čija valuta nije euro, koje su uspostavile blisku suradnju u skladu s člankom 7. Uredbe br. 1024/2013 (vidjeti uvodnu izjavu 15. Uredbe br. 806/2014).

9 Člankom 1. drugim stavkom Uredbe br. 806/2014 predviđa se da ta jedinstvena pravila i jedinstveni postupak primjenjuje Jedinstveni sanacijski odbor (SRB) osnovan prema članku 42. te uredbe zajedno s Vijećem Europske unije i Europskom komisijom, i sanacijskim nacionalnim tijelima unutar okvira jedinstvenog sanacijskog mehanizma utvrđenog tom uredbom. Predviđa se i da se jedinstveni sanacijski mehanizam podupire jedinstvenim fondom za sanaciju (SRF).

10 U skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014, SRB odlučuje o sanacijskim mjerama koje se odnose na financijsku instituciju s poslovnim nastanom u državi članici sudionici ako su zadovoljena tri uvjeta predviđena u članku 18. stavku 1. te uredbe.

11 Prvi uvjet zahtijeva da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti. Procjenu tog uvjeta provodi ESB nakon savjetovanja sa SRB-om ili sam SRB, a smatra se da je ispunjen ako se subjekt nalazi u jednoj ili više situacija navedenih u članku 18. stavku 4. Uredbe br. 806/2014.

12 Drugi uvjet pretpostavlja da nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere spriječile propadanje subjekta u razumnom vremenskom razdoblju.

13 Treći uvjet podrazumijeva da je mjera sanacije u javnom interesu, odnosno da je potrebna da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri.

14 U članku 14. Uredbe br. 806/2014 ciljevi sanacije definiraju se na sljedeći način: osigurati kontinuitet temeljnih funkcija; izbjeći velike štetne učinke na financijsku stabilnost, posebno sprječavanjem širenja; štititi javna sredstva tako da se na minimum smanji oslanjanje na izvanrednu javnu financijsku potporu; štititi deponente i ulagatelje te štititi sredstva i imovinu klijenata.

15 Člankom 20. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da, prije odluke o provedbi sanacijske mjere ili izvršavanju ovlasti za otpis ili konverziju relevantnih instrumenata kapitala, SRB omogućuje da pravično, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza dotičnog subjekta provede osoba koja je neovisna u odnosu na bilo koje tijelo javne vlasti, uključujući SRB i nacionalna sanacijska tijela te na dotični subjekt.

16 U skladu s člankom 20. stavkom 15. Uredbe br. 806/2014 vrednovanje je sastavni dio odluke o primjeni sanacijskog instrumenta ili izvršavanju sanacijske ovlasti ili odluke o izvršavanju ovlasti za otpis ili konverziju instrumenata kapitala.

17 Ako su ispunjeni uvjeti predviđeni u članku 18. stavku 1. Uredbe br. 806/2014, SRB pokreće postupak usvajanja sanacijskog programa.

18 Kada djeluju u okviru sanacijskog postupka, SRB, Vijeće i Komisija trebaju osigurati da se sanacijska mjera donosi u skladu s određenim načelima navedenima u članku 15. Uredbe br. 806/2014, među kojim su načelo da dioničari institucije u sanaciji snose prve gubitke te načelo da ni jedan vjerovnik ne trpi veće gubitke od onih koje bi pretrpio da se subjekt na koji se odnosi sanacijska mjera likvidirao redovnim postupkom u slučaju insolventnosti.

19 SRB u sanacijskom programu odlučuje o primjeni sanacijskih instrumenata. U članku 22. stavku 2. Uredbe br. 806/2014 navode se različiti dostupni sanacijski instrumenti, odnosno prodaja poduzeća, prijelazna institucija, odvajanje imovine i *bail-in*.

20 SRB u sanacijskom programu može izvršavati i ovlast za otpis ili konverziju instrumenata kapitala predmetnog subjekta, pod uvjetima predviđenima u članku 21. Uredbe br. 806/2014. U skladu s člankom 19. Uredbe br. 806/2014 sanacijska mjera može uključivati i dodjelu državne potpore ili korištenje SRF-a.

21 U skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014, odmah nakon usvajanja sanacijskog programa SRB ga dostavlja Komisiji. Nakon što SRB dostavi sanacijski program, Komisija ga u roku od 24 sata potvrđuje ili ulaže prigovor u odnosu na njegove diskrecijske aspekte u slučajevima koji nisu obuhvaćeni trećim podstavkom, odnosno poštovanje kriterija javnog interesa ili materijalnu promjenu iznosa sredstava iz SRF-a. Što se tiče potonjih diskrecijskih aspekata, nakon što SRB dostavi sanacijski program, Komisija u roku od 12 sati može Vijeću predložiti da uloži prigovor na sanacijski program koji je SRB donio jer ne zadovoljava kriterij javnog interesa ili da potvrdi ili uloži prigovor na materijalnu promjenu iznosa sredstava iz SRF-a predviđenu sanacijskim programom koji je SRB donio. Sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga SRB dostavi.

22 U članku 18. stavku 9. Uredbe br. 806/2014 navodi se da SRB osigurava da relevantna nacionalna sanacijska tijela poduzimaju potrebne sanacijske mjere kako bi se proveo sanacijski program. Potonja tijela obavještavaju se o sanacijskom programu i njime se daju upute tim tijelima da poduzmu sve potrebne mjere kako bi se provela SRB-ova odluka u skladu s člankom 29. te uredbe tako da izvršavaju sanacijske ovlasti.

23 Nakon donošenja sanacijske mjere SRB u skladu s člankom 20. stavkom 16. Uredbe br. 806/2014 osigurava da vrednovanje provodi neovisna osoba kako bi se procijenilo bi li se s dioničarima i vjerovnicima bolje postupalo da je nad institucijom u sanaciji proveden redovni postupak u slučaju insolventnosti. To vrednovanje može u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (e) Uredbe br. 806/2014 dovesti do plaćanja odštete dioničarima ili vjerovnicima ako su u okviru sanacije pretrpjeli veće gubitke nego što bi ih inače pretrpjeli likvidacijom u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti.

II. Okolnosti spora i činjenice koje su nastale nakon podnošenja tužbe

24 Tužitelj, Aeris Invest Sàrl, pravna je osoba osnovana u skladu s luksemburškim prava koja je bila dioničar društva Banco Popular Español, SA (u daljnjem tekstu: Banco Popular) prije donošenja sanacijskog programa za potonje društvo.

A. Situacija društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa

25 Grupa Banco Popular, u kojoj je društvo Banco Popular bilo društvo majka, bila je na dan sanacije šesta po veličini španjolska bankovna grupa.

26 Banco Popular je 2016. povećao kapital za 2,5 milijardi eura.

27 SRB je na izvršnoj sjednici 5. prosinca 2016. donio plan sanacije grupe Banco Popular (u daljnjem tekstu: sanacijski plan iz 2016.). Sanacijski instrument kojem se dala prednost u sanacijskom planu iz 2016. bio je *bail-in* instrument predviđen člankom 27. Uredbe br. 806/2014.

28 Banco Popular objavio je 3. veljače 2017. svoje godišnje izvješće za 2016., u kojem je najavio potrebu za izvanrednim rezervacijama u iznosu od 5,7 milijardi eura, što je dovelo do konsolidiranog gubitka od 3,485 milijardi eura, kao i imenovanja novog predsjednika.

29 DBRS Ratings Limited (DBRS) (koji je postao DBRS Morningstar) snizio je 10. veljače 2017. rejting društva Banco Popular, s negativnim izgledima, s obzirom na oslabljeno stanje kapitala tog društva nakon neto gubitka većeg od onog predviđenog u godišnjem izvješću, koji je naveden u točki 28. ove presude, kao i nastojanja društva Banco Popular da smanji svoje i dalje velike zalihe neprihodonosne imovine.

30 Banco Popular objavio je 3. travnja 2017. rezultate unutarnjih revizija u kojima se navodi da će možda biti potrebno ispraviti godišnje izvješće za 2016. Te su prilagodbe izvršene u financijskom izvještaju društva Banco Popular za prvo tromjesečje 2017.

31 Na glavnoj skupštini dioničara društva Banco Popular održanoj 10. travnja 2017. predsjednik upravnog odbora najavio je da banka namjerava provesti povećanje kapitala ili korporativnu transakciju zbog situacije grupe u pogledu regulatornog kapitala i njezine razine neprihodonosne imovine. Glavni izvršni direktor društva Banco Popular smijenjen je manje od jedne godine nakon što je stupio na dužnost.

32 Nakon najave od 3. travnja 2017. da je potrebno prilagoditi financijske rezultate za 2016., DBRS je 6. travnja snizio rejting društva Banco Popular i zadržao negativne izglede. Rejting društva Banco Popular s negativnim izgledima snizili su i Standard & Poor's 7. travnja te Moody's Investors service (u daljnjem tekstu: Moody's) 21. travnja 2017.

33 Banco Popular je u travnju 2017. pokrenuo postupak privatne prodaje kako bi se to društvo prodalo snažnom konkurentu i time obnovio njegov financijski položaj. Krajnji datum do kojeg su eventualni kupci zainteresirani za kupnju društva Banco Popular trebali podnijeti svoje ponude bio je utvrđen na 10. lipnja 2017., a zatim odgođen na kraj lipnja 2017.

34 Banco Popular predstavio je 5. svibnja 2017. svoj financijski izvještaj za prvo tromjesečje 2017. i najavio gubitke u iznosu od 137 milijuna eura.

35 Zahtjev za likvidnosnu pokrivenost (*Liquidity Coverage Requirement*) društva Banco Popular 12. svibnja 2017. pao je ispod minimalnog praga od 80 % utvrđenog člankom 460. stavkom 2. točkom (c) Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.).

36 Dopisom od 16. svibnja 2017. društvo Banco Santander, SA obavijestilo je društvo Banco Popular da ne može podnijeti obvezujuću ponudu u okviru postupka privatne prodaje.

37 Banco Popular je 16. svibnja 2017. u obavijesti o relevantnoj činjenici Comisiónu nacional del mercado de valores (CNMV, Nacionalna komisija za tržište vrijednosnih papira, Španjolska) naveo da su potencijalni kupci izrazili svoj interes u postupku privatne prodaje, ali nije zaprimio nijednu obvezujuću ponudu.

38 Agencija FITCH snizila je 19. svibnja 2017. dugoročni rejting društva Banco Popular.

39 SRB-ova predsjednica Elke König dala je 23. svibnja 2017. intervju za televizijski kanal Bloomberg, u kojem su joj postavljena pitanja, među ostalim, o situaciji društva Banco Popular.

40 Tijekom svibnja 2017. o poteškoćama društva Banco Popular izvještavalo se u brojnim novinskim člancima. Primjerice, valja navesti članak od 11. svibnja 2017. objavljen na internetskoj stranici *elconfidencial.com*, naslovljen „Saracho nalaže JP Morganu i Lazardu da hitno prodaju Popular zbog rizika od stečaja” (*Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra*). U tom se članku navodi da je predsjednik banke društvima JP Morgan i Lazard povjerio da organiziraju hitnu prodaju banke zbog rizika od stečaja jer je došlo do masovnog povlačenja depozita pojedinaca i institucionalnih klijenata i da je smatrao da je kompletna i hitna prodaja cijele grupe jedini način da se osigura održivost banke. U članku se navodi da je, „s obzirom na postojan odljev depozita i zatvaranje vanjskih izvora financiranja banka suočena s ozbiljnim rizikom od stečaja i da je [njezin predsjednik] stoga bio prisiljen poduzeti najdrastičniju mjeru te se postupno suzdržavati od prodaje imovine kako bi poboljšao stopu regulatornog kapitala i ispunio zahtjeve ESB-a”.

41 U članku objavljenom 15. svibnja 2017. na internetskoj stranici *elconfidencial.com*, naslovljenom „ESB istražuje Banco Popular tijekom dva mjeseca u jeku postupka prodaje” (*El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta*), navodi se da je plan prodaje društva Banco Popular koji provodi njegov predsjednik donesen nakon ESB-ove inspekcije koja je potvrdila manjak rezervacija. Prema tom članku, istražitelji ESB-a zaključili su da su poteškoće društva Banco Popular povezane s manjkom rezervacija za pokriće njegove izloženosti na tržištu nekretnina i da je potrebno izbjeći povremene odljeve depozita. Ti su istražitelji izrazili i nezadovoljstvo u pogledu podnošenja financijskih izvještaja za 2016.

42 Agencija Reuters objavila je 31. svibnja 2017. članak naslovljen „Unija je bila upozorena na rizik od sanacije društva Banco Popular” (*La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular*). U tom se članku osobito navodi da je, prema riječima visokog dužnosnika Unije koji je ostao anoniman, jedno od glavnih tijela za nadzor banaka u Europi upozorilo dužnosnike Unije da bi mogla biti potrebna sanacija društva Banco Popular ako ne uspije pronaći kupca. Prema tom članku, taj je dužnosnik naveo i da je SRB-ova predsjednica nedavno izdala „rano upozorenje” i izjavila da SRB s posebnom pozornošću prati postupak (društva Banco Popular) radi moguće intervencije.

43 SRB je istog dana objavio priopćenje za medije u kojem se osporavao sadržaj tog članka.

44 Prvih dana u lipnju 2017. Banco Popular morao se suočiti s masovnim povlačenjem novčanih sredstava.

45 Banco Popular je 5. lipnja 2017. ujutro Bancu de España (Banka Španjolske) podnio prvi zahtjev za hitnu likvidnosnu pomoć, a poslijepodne i drugi, koji je sadržavao povećanje traženog iznosa zbog značajnog kretanja likvidnosti. Na temelju zahtjeva Banke Španjolske i nakon ESB-ove procjene od istog dana u pogledu zahtjeva za hitnu likvidnosnu pomoć društva Banco Popular, upravno vijeće ESB-a nije uložilo prigovor na hitnu likvidnosnu pomoć za društvo Banco Popular za razdoblje do 8. lipnja 2017. Banco Popular primio je dio te hitne likvidnosne pomoći, nakon čega je Banka Španjolske navela da mu ne može pružiti dodatnu hitnu likvidnosnu pomoć.

46 DBRS i Moody's snizili su 6. lipnja 2017. rejting društva Banco Popular.

B. Druge činjenice koje su nastale prije donošenja sanacijskog programa

47 SRB je 23. svibnja 2017. povjerio Deloitteu da u svojstvu neovisnog stručnjaka provede vrednovanje društva Banco Popular na temelju članka 20. Uredbe br. 806/2014.

48 SRB je 24. svibnja 2017. od društva Banco Popular, na temelju članka 34. Uredbe br. 806/2014, zatražio informacije potrebne za provedbu njegova vrednovanja. Od društva Banco Popular također je 2. lipnja 2017. zatražio da pruži informacije o postupku privatne prodaje i da omogući pristup sigurnoj virtualnoj sobi s podacima koju je potonje društvo uspostavilo u okviru tog postupka.

49 SRB je na izvršnoj sjednici 3. lipnja 2017. donio Odluku SRB/EES/2017/06, upućenu Fondu de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, Fond za uredno restrukturiranje banaka, Španjolska), o prodaji društva Banco Popular (u daljnjem tekstu: odluka o prodaji). SRB je odobrio FROB-u trenutno pokretanje postupka prodaje društva Banco Popular te mu je naveo zahtjeve u pogledu prodaje u skladu s člankom 39. Direktive 2014/59. SRB je osobito naveo da FROB treba kontaktirati pet potencijalnih kupaca kojima je upućen poziv na podnošenje ponude u okviru postupka privatne prodaje.

50 Od pet potencijalnih kupaca dva su odlučila da neće sudjelovati u postupku prodaje, dok je jednog ESB isključio zbog bonitetnih razloga.

51 Banco Santander i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA (BBVA), dva potencijalna kupca koja su odlučila sudjelovati u postupku prodaje, potpisali su 4. lipnja 2017. sporazum o povjerljivosti podataka te su 5. lipnja 2017. dobili pristup virtualnoj sobi s podacima.

52 SRB je 5. lipnja 2017. donio prvo vrednovanje (u daljnjem tekstu: vrednovanje 1) u skladu s člankom 20. stavkom 5. točkom (a) Uredbe br. 806/2014, a njegova je svrha bila pružanje informacija koje bi omogućile da se utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za pokretanje sanacijskog postupka, kako su definirani člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014.

53 ESB je 6. lipnja 2017. nakon savjetovanja sa SRB-om proveo procjenu o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular, u skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014.

54 ESB je u toj procjeni naveo da se tijekom posljednjih mjeseci likvidnost društva Banco Popular znatno pogoršala, ponajprije zbog velikog iscrpljivanja njegove baze depozita. Banco Popular bio je suočen sa znatnim likvidnosnim odljevima u svim kategorijama klijenata. ESB je naveo događaje koji su doveli do problema povezanih s likvidnošću s kojima se društvo Banco Popular moralo suočiti.

55 U tom je pogledu naveo da je Banco Popular u veljači 2017. prilikom podnošenja godišnjih financijskih izvještaja objavio potrebu za izvanrednim rezervacijama u iznosu od 5,7 milijardi eura, što je dovelo do gubitka od 3,485 milijardi eura u 2016., kao i zamjenu svojeg dugoročnog predsjednika, koji je proveo reviziju strategije banke. Zbog najave dodatnih rezervacija i gubitaka na kraju financijske godine DBRS je 10. veljače 2017. snizio rejting društva Banco Popular te je ona izazvala ozbiljnu zabrinutost kod klijenata društva Banco Popular, koja se odrazila u znatnom i neočekivanom povlačenju depozita te u povećanom broju posjeta klijenata podružnicama banke.

56 ESB je naveo i da je drugi val povlačenja depozita prouzročila *ad hoc* javna izjava društva Banco Popular od 3. travnja 2017. u kojoj su objavljeni rezultati nekoliko unutarnjih revizija koje su mogle znatno utjecati na financijske izvještaje institucije, kao i potvrda da će glavni izvršni direktor institucije biti smijenjen manje od jedne godine nakon stupanja na dužnost. ESB je istaknuo da su taj val povlačenja depozita također izazvali:

– snižavanje rejtinga društva Banco Popular koje je izvršio Standard & Poor's 7. travnja 2017.;

– najava društva Banco Popular od 10. travnja 2017. da neće isplaćivati dividende i da bi moglo biti potrebno povećanje kapitala ili korporativna transakcija zbog napete situacije u pogledu regulatornog kapitala i potrebnog usklađivanja pokrića za neprihodonosnu imovinu s usporedivim institucijama;

– snižavanje rejtinga društva Banco Popular koje je izvršio Moody's 21. travnja 2017.;

– otkrivanje rezultata za prvo tromjesečje 2017., koji su bili lošiji nego što je predviđeno;

– negativna i stalna medijska pokrivenost, kao što su članci od 11. i 15. svibnja 2017., navedeni u točkama 40. i 41. ove presude, u kojima se navodi da je predsjednik društva Banco Popular naložio hitnu prodaju banke zbog neposrednog rizika od stečaja ili manjka likvidnosti i da se banka mora suočiti s velikom dodatnom potrebom za rezervacijama koja je utvrđena kao rezultat izravnog nadzora nadzornog tijela.

57 ESB je utvrdio i da su osobito relevantni bili depoziti koji su izgubljeni od 31. svibnja 2017., nakon što je u medijima otkrivena činjenica da bi banka mogla biti likvidirana ako postupak prodaje koji je u tijeku ne bude uspješan u vrlo kratkom roku.

58 Usto, ESB je istaknuo da, iako je društvo Banco Popular tijekom prethodnih tjedana razvilo različite mjere kojima se stvara dodatna likvidnost te ih je počelo provoditi, opseg ostvarenih i očekivanih priljeva nije bio dovoljan da se nadoknadi iscrpljivanje likvidnosne pozicije društva Banco Popular na dan procjene. Naveo je i da, čak i uz upotrebu hitne likvidnosne pomoći u pogledu koje upravno vijeće ESB-a nije uložilo prigovor 5. lipnja 2017., likvidnost na taj dan nije bila dovoljna da zajamči sposobnost društva Banco Popular da ispuni svoje obveze najkasnije do 7. lipnja 2017.

59 ESB je smatrao da mjere koje je Banco Popular već donio nisu bile dovoljno učinkovite da se promijeni trend pogoršanja njegove likvidnosti. Istaknuo je da je Banco Popular, kao alternativnu mjeru za jamčenje sposobnosti da ispuni svoje obveze po njihovu dospijeću, pokušao provesti korporativnu transakciju, odnosno prodaju snažnijem konkurentu. Međutim, ESB je smatrao da, s obzirom na pogoršanje likvidnosti društva Banco Popular, nepostojanje dokaza o njegovoj sposobnosti da u bliskoj budućnosti promijeni taj trend u pogledu likvidnosti i činjenicu da

pregovori do tada nisu doveli do pozitivnog rezultata, potvrda takve privatne transakcije nije bila izgledna u roku koji bi društvu Banco Popular omogućio da podmiri svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću.

60 ESB je utvrdio da istodobno nisu postojale dostupne nadzorne mjere ili mjere rane intervencije koje bi omogućile neposrednu obnovu likvidnosti društva Banco Popular te mu osigurale dovoljno vremena da provede korporativnu transakciju ili neko drugo rješenje. Mjerama koje su ESB-u bile na raspolaganju kao nadležnom tijelu na temelju prenošenja u nacionalno zakonodavstvo članka 104. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.) i članaka 27. do 29. Direktive 2014/59 ili članka 16. Uredbe br. 1024/2013 društvu Banco Popular nije se moglo osigurati da podmiri svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću s obzirom na opseg i brzinu zabilježenog pogoršanja likvidnosti.

61 Zaključno, ESB je smatrao, uzimajući u obzir osobito prekomjerne odljeve depozita, brzinu kojom je banka izgubila likvidnost i njezinu nesposobnost da ostvari likvidnost na drugi način, da postoje objektivni elementi koji upućuju na to da Banco Popular u bliskoj budućnosti vjerojatno neće moći podmiriti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću. ESB je zaključio da se smatra da Banco Popular propada ili je, u svakom slučaju, vjerojatno da će propasti u bliskoj budućnosti, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) i člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

62 Upravni odbor društva Banco Popular 6. lipnja 2017. obavijestio je ESB da je došao do zaključka da je vjerojatno da će banka propasti.

63 FROB je istog dana donio dopis s informacijama o postupku prodaje (u daljnjem tekstu: dopis o postupku) u kojem je rok za podnošenje ponuda utvrđen na 6. lipnja 2017. do ponoći.

64 BBVA, jedan od dvaju potencijalnih kupaca društva Banco Popular, tog je istog dana obavijestio FROB da neće podnijeti ponudu.

65 Deloitte je, također 6. lipnja 2017., SRB-u dostavio drugo vrednovanje (u daljnjem tekstu: vrednovanje 2), izrađeno u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014. Cilj vrednovanja 2 bio je procijeniti vrijednost imovine i obveza društva Banco Popular, dati procjenu postupanja prema dioničarima i vjerovnicima u slučaju da je društvo Banco Popular predmet uobičajenog postupka nesolventnosti, kao i pružiti informacije koje omogućuju donošenje odluke o dionicama i vlasničkim instrumentima koje treba prenijeti i koje SRB-u omogućuju određivanje komercijalnih uvjeta za potrebe instrumenta prodaje poslovanja. U tom je vrednovanju, među ostalim, ekonomska vrijednost društva Banco Popular procijenjena na 1,3 milijarde eura u najboljem slučaju, na minus 8,2 milijarde eura u najgorem slučaju i na minus 2 milijarde eura prema najboljoj procjeni.

66 Banco Santander podnio je 7. lipnja 2017. obvezujuću ponudu.

67 Dopisom od 7. lipnja 2017. FROB je obavijestio SRB da je Banco Santander podnio ponudu 7. lipnja u 3:12 i da cijena koju je Banco Santander ponudio za prodaju dionica društva Banco Popular iznosi jedan euro. FROB je naveo da je njegov upravni odbor utvrdio da je Banco

Santander uspješni ponuditelj u natjecateljskom postupku prodaje društva Banco Popular i da je SRB-u odlučio predložiti da se društvo Banco Santander odredi kao kupac u SRB-ovoj odluci o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular.

C. Sanacijski program za društvo Banco Popular od 7. lipnja 2017.

68 SRB je na izvršnoj sjednici 7. lipnja 2017. donio Odluku SRB/EES/2017/08 o sanacijskom programu za Banco Popular (u daljnjem tekstu: sanacijski program) na temelju Uredbe br. 806/2014.

69 SRB je, u skladu s člankom 1. sanacijskog programa, s obzirom na to da su uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 bili ispunjeni, odlučio podvrgnuti društvo Banco Popular sanacijskom postupku počevši od dana sanacije.

70 Tako je SRB smatrao, kao prvo, da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, kao drugo, da se nijednom alternativnom mjerom ne bi moglo spriječiti propadanje društva Banco Popular u razumnom roku i, kao treće, da je sanacijska mjera u obliku instrumenta prodaje poslovanja društva Banco Popular nužna radi javnog interesa. SRB je u tom pogledu naveo da je sanacija nužna i proporcionalna ostvarivanju dvaju ciljeva iz članka 14. stavka 2. Uredbe br. 806/2014, odnosno osiguranju kontinuiteta temeljnih funkcija banke i izbjegavanju velikih štetnih učinaka na financijsku stabilnost.

71 U članku 5.1. sanacijskog programa SRB je odlučio sljedeće:

„Sanacijski instrument koji će se primijeniti na Banco Popular sastojat će se od prodaje poslovanja na temelju članka 24. Uredbe br. 806/2014 prijenosom dionica kupcu. Otpis i konverzija instrumenata kapitala izvršit će se odmah, prije primjene instrumenta prodaje poslovanja.”

72 Članak 6. sanacijskog programa odnosi se na otpis instrumenata kapitala i instrument prodaje poslovanja. U članku 6.1. SRB je naveo mjere koje je donio u skladu sa svojom ovlasti otpisa predviđenom člankom 21. Uredbe br. 806/2014.

73 Tako je SRB u članku 6.1. sanacijskog programa odlučio:

– najprije, otpisati nominalni iznos temeljnog kapitala društva Banco Popular u visini od 2 098 429 046 eura, što je dovelo do poništenja svih dionica tog društva;

– zatim, konvertirati cjelokupnu glavnicu instrumenata dodatnog osnovnog kapitala koje je izdalo društvo Banco Popular i koji su bili u optjecaju na dan donošenja odluke o sanacijskom programu u nove dionice koje izdaje društvo Banco Popular, odnosno „nove dionice I”;

– zatim, otpisati na nulu nominalnu vrijednost „novih dionica I”, što je dovelo do poništenja svih „novih dionica I”;

– naposljetku, konvertirati cjelokupnu glavnicu instrumenata dopunskog kapitala koje je izdalo društvo Banco Popular i koji su bili u optjecaju na dan donošenja odluke o sanaciji u nove dionice koje izdaje društvo Banco Popular, odnosno „nove dionice II”.

74 Člankom 6.3. sanacijskog programa predviđa se da se te mjere otpisa i konverzije temelje na vrednovanju 2, što je potkrijepljeno rezultatima transparentnog i otvorenog postupka prodaje koji je provelo španjolsko sanacijsko tijelo FROB.

75 U članku 6.5. sanacijskog programa SRB je naveo da je izvršavao ovlasti koje su mu povjerene člankom 24. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014 o instrumentima prodaje poslovanja te da je naložio da se „nove dionice II” prenesu na društvo Banco Santander, oslobođene svakog prava ili povlastice trećih uz plaćanje kupovne cijene od jednog eura. Navedeno je da je kupac već pristao na prijenos.

76 SRB je također naveo da prijenos „novih dionica II” treba izvršiti na temelju obvezujuće ponude kupca od 7. lipnja 2017. i da ga FROB treba provesti u skladu s Leyem 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (Zakon 11/2015 o oporavku i sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava) od 18. lipnja 2015. (BOE br. 146 od 19. lipnja 2015., str. 50797., u daljnjem tekstu: Zakon 11/2015).

77 Sanacijski program podnesen je Komisiji na potvrđivanje 7. lipnja 2017. u 5:13.

78 Komisija je 7. lipnja 2017. u 6:30 donijela Odluku (EU) 2017/1246 o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.) i dostavila je SRB-u. Slijedom toga, sanacijski je program stupio na snagu istog dana.

79 Iz uvodne izjave 4. Odluke 2017/1246 proizlazi sljedeće:

„Komisija se slaže sa sanacijskim programom. Posebno se slaže s razlozima koje je iznio Jedinstveni sanacijski odbor zbog kojih je sanacija nužna radi javnog interesa u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 806/2014.”

80 Istog je dana FROB donio potrebne mjere za provedbu sanacijskog programa, u skladu s člankom 29. Uredbe br. 806/2014. U tom je okviru FROB dao svoj pristanak za prijenos novih dionica društva Banco Popular dobivenih konverzijom instrumenata dopunskog kapitala („nove dionice II”) društvu Banco Santander.

D. Činjenice koje su nastale nakon donošenja odluke o sanaciji

81 Deloitte je 14. lipnja 2018. SRB-u dostavio vrednovanje razlike u postupanju predviđeno u članku 20. stavcima 16. do 18. Uredbe br. 806/2014, koje je provedeno kako bi se utvrdilo bi li se prema dioničarima i vjerovnicima postupalo bolje da je u pogledu društva Banco Popular proveden redovan postupak u slučaju insolventnosti (u daljnjem tekstu: vrednovanje 3). Deloitte je 31. srpnja 2018. SRB-u poslao dodatak tom vrednovanju u kojem se ispravljaju određene formalne pogreške.

82 Društvo Banco Santander je 28. rujna 2018., nakon spajanja preuzimanjem, postalo sveopći pravni sljednik društva Banco Popular.

83 SRB je 17. ožujka 2020. donio Odluku SRB/EES/2020/52 kojom se utvrđuje treba li isplatiti odštetu dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete sanacijske mjere u pogledu društva Banco Popular. Ta je odluka objavljena 20. ožujka 2020. u *Službenom listu Europske unije*

(SL 2020., C 91, str. 2.). U toj je odluci SRB smatrao da dioničari i vjerovnici na koje je utjecala sanacija društva Banco Popular nemaju pravo na odštetu iz SRF-a u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (e) Uredbe br. 806/2014.

III. Postupak i zahtjevi stranaka

84 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 18. rujna 2017. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

85 Aktom podnesenim tajništvu 15. studenog 2017. SRB je zatražio od Općeg suda, u skladu s člankom 92. stavkom 3. Poslovnika Općeg suda, da odredi mjere izvođenja dokaza u pogledu podnošenja određenih dokumenata navedenih u prilogu. Odlukom od 30. studenoga 2017. Opći sud odlučio je da neće prihvatiti taj zahtjev za donošenje mjere izvođenja dokaza u toj fazi postupka.

86 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 6. studenoga, 30. studenoga, 5. prosinca odnosno 13. prosinca 2017., Banco Santander, Vijeće, Kraljevina Španjolska i Europski parlament zatražili su intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu SRB-a i Komisije. Odlukama od 6. kolovoza 2018. predsjednik osmog vijeća Općeg suda odobrio je intervencije Kraljevine Španjolske, Parlamenta i Vijeća, a rješenjem od 12. travnja 2019. odobrio je intervenciju društva Banco Santander. Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće i Banco Santander podnijeli su podneske, a tužitelj i SRB podnijeli su očitovanja na te podneske u za to određenim rokovima.

87 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika Opći sud tražio je 16. veljače 2018. od SRB-a da dostavi najnoviju verziju sanacijskog programa koja nije klasificirana oznakom tajnosti, kao i verziju vrednovanja 2 koja nije klasificirana oznakom tajnosti, a koje su objavljene na njegovoj internetskoj stranici. SRB je dostavio dokumente u za to određenom roku.

88 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika Opći sud postavio je 6. srpnja 2018. pisana pitanja glavnim strankama. Glavne stranke odgovorile su na taj zahtjev u za to određenom roku.

89 Uslijed promjene sastava vijeća Općeg suda, u skladu s člankom 27. stavkom 5. Poslovnika, sudac izvjestitelj raspoređen je u treće vijeće, kojem je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.

90 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 21. siječnja 2020. tužitelj je podnio novi tužbeni razlog na temelju članka 84. Poslovnika. Komisija, SRB, Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće i Banco Santander podnijeli su očitovanja u za to određenim rokovima.

91 Opći sud je na prijedlog trećeg vijeća, u skladu s člankom 28. Poslovnika, odlučio uputiti predmet proširenom sastavu suda.

92 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 2. listopada 2020. tužitelj je podnio novi dokazni prijedlog u skladu s člankom 85. stavkom 3. Poslovnika. Komisija, SRB, Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće i Banco Santander podnijeli su očitovanja u za to određenom roku.

93 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika Opći sud tražio je 16. ožujka 2021. od SRB-a da podnese više dokumenata. SRB je u dopisu od 30. ožujka 2021. odgovorio da su zatraženi dokumenti dijelom povjerljivi i da ih može podnijeti ako Opći sud donese mjeru izvođenja dokaza.

94 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 19. travnja 2021. tužitelj je podnio novi dokazni prijedlog i zahtjev za određivanje mjera upravljanja postupkom. Komisija, SRB, Parlament, Vijeće i Banco Santander podnijeli su očitovanja u za to određenom roku.

95 Opći sud je rješenjem od 12. svibnja 2021., na temelju, s jedne strane, članka 24. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i, s druge strane, članka 91. točke (b) i članka 92. stavka 3., kao i članka 103. Poslovnika, SRB-u naložio da podnese cjelovite verzije sanacijskog programa, vrednovanja 2, ESB-ove procjene od 6. lipnja 2017. o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular, dopisa društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., uključujući njegov prilog, te ESB-ova dopisa društvu Banco Popular od 18. svibnja 2017. Opći sud naložio je SRB-u i da podnese verzije dopisa društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., uključujući njegov prilog, i dopisa ESB-a društvu Banco Popular od 18. svibnja 2017. koje nisu klasificirane oznakom tajnosti.

96 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 17. svibnja 2021. tužitelj je podnio zahtjev za određivanje mjera upravljanja postupkom. Komisija, SRB, Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće i Banco Santander podnijeli su očitovanja u za to određenom roku.

97 Rješenjem od 9. lipnja 2021. Opći sud izdvojio je iz spisa povjerljive verzije dokumenata koje je SRB podnio u skladu s rješenjem od 12. svibnja 2021. te je tužitelju, kao i Kraljevini Španjolskoj, Parlamentu, Vijeću i društvu Banco Santander proslijedio dopis društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., bez njegova priloga.

98 Budući da su dva člana trećeg proširenog vijeća bila spriječena sudjelovati u postupku, predsjednik Općeg suda odredio je druga dva suca kako bi se vijeće popunilo.

99 Na raspravi održanoj 17. lipnja 2021. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.

100 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 30. srpnja 2021. tužitelj je podnio zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka na temelju članka 113. stavka 2. točke (c) Poslovnika. Odlukom od 27. kolovoza 2021. predsjednik trećeg proširenog vijeća Općeg suda odbio je taj zahtjev jer u ovom slučaju nije ispunjen nijedan od uvjeta predviđenih člankom 113. stavkom 2. Poslovnika s obzirom na to da elementi na kojima je tužitelj temeljio svoj zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka ne mogu imati odlučujući utjecaj na odluku Općeg suda.

101 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi sanacijski program i Odluku 2017/1246 (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: pobijane odluke);

– naloži SRB-u snošenje troškova.

102 Komisija i SRB od Općeg suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

103 Kraljevina Španjolska, Vijeće i Banco Santander od Općeg suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

104 Parlament od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu u dijelu u kojem se temelji na prigovorima nezakonitosti Uredbe br. 806/2014;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

IV. Pravo

A. Novi dokazni prijedlog od 19. travnja 2021.

105 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 19. travnja 2021. tužitelj je podnio novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika. Taj se dokaz odnosi na zahtjev za pristup dokumentima koji je tužitelj 4. svibnja 2018. uputio SRB-u s ciljem dobivanja *ex post* konačnog vrednovanja društva Banco Popular i SRB-ova odgovora od 19. lipnja 2018.

106 Komisija, SRB i Banco Santander tvrde da ti dokumenti nisu relevantni za ovaj spor.

107 U skladu s člankom 85. stavkom 3. Poslovnika, iznimno, glavne stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge i prije zatvaranja usmenog dijela postupka, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga.

108 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, zakonitost akta Unije ocjenjuje se u skladu s činjeničnim i pravnim elementima koji su postojali na dan kada je taj akt donesen (vidjeti presudu od 3. rujna 2015., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 22. i navedenu sudsku praksu). Iz toga slijedi da se prilikom ocjenjivanja zakonitosti tog akta ne uzimaju u obzir okolnosti nastale nakon dana donošenja tog akta Unije (vidjeti presudu od 17. prosinca 2014., Si.mobil/Komisija, T-201/11., EU:T:2014:1096, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

109 Dovoljno je utvrditi da se novi dokazni prijedlog koji je podnio tužitelj odnosi na razmjenu dopisa između njega i SRB-a u pogledu zahtjeva za pristup dokumentima iz svibnja i lipnja 2018. Stoga ti dokumenti ne mogu dovesti u pitanje zakonitost pobijanih odluka jer su nastali znatno kasnije od donošenja tih odluka.

110 Štoviše, tužitelj ne objašnjava koja je informacija sadržana u toj razmjeni dopisa relevantna za rješenje spora i ne utvrđuje koji argument istaknut u tužbi ili replici treba potvrditi ta razmjena.

111 Stoga valja smatrati da novi dokazni prijedlog koji je tužitelj podnio 19. travnja 2021. nije relevantan za ocjenu zakonitosti pobijanih odluka a da pritom nije potrebno ispitati je li tužitelj opravdao nepravodobno podnošenje tih dokumenata koji su mu, s obzirom na njihov datum, već bili na raspolaganju prije podnošenja replike.

B. Meritum

112 U prilog svojoj tužbi tužitelj iznosi deset tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja i povredi prava obrane propisanih člancima 15. i 296. UFEU-a te člancima 42. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* i članka 88. Uredbe br. 806/2014. Treći tužbeni razlog temelji se na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 povređuju načela koja se odnose na delegiranje ovlasti. Četvrti tužbeni razlog temelji se na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014. povređuju pravo na vlasništvo propisano člankom 17. Povelje i načelo proporcionalnosti predviđeno člankom 5. stavkom 4. UEU-a. Peti tužbeni razlog temelji se na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 18. i 20. Uredbe br. 806/2014. povređuje pravo na saslušanje propisano člancima 17. i 41. Povelje. Šesti tužbeni razlog temelji se na povredi prava na vlasništvo propisanog člankom 17. Povelje i povredi članka 5. stavka 4. UEU-a. Sedmi tužbeni razlog temelji se na povredi prava na saslušanje propisanog člancima 17. i 41. Povelje. Osmi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 18. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a. Deveti tužbeni razlog temelji se na povredi članaka 14. i 20. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a. Deseti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 14. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a.

113 Tužitelj u replici ističe dva nova tužbena razloga. Jedanaesti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 20. stavka 14. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 20. stavcima 11. i 15. te uredbe te na bitnoj povredi postupka. Dvanaesti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 20. stavcima 3. i 5. te uredbe.

114 Uvodno valja istaknuti da je sudska praksa ograničila opseg nadzora koji Opći sud izvršava u situacijama u kojima se pobijani akt temelji na ocjeni činjeničnih elemenata iznimno složene znanstvene i tehničke prirode, kao i kad je riječ o složenim gospodarskim ocjenama.

115 S jedne strane, što se tiče situacija u kojima tijela Unije imaju široku diskrecijsku ovlast, osobito u pogledu ocjene vrlo složenih znanstvenih i tehničkih činjenica, kako bi utvrdila prirodu i opseg mjera koje usvajaju, nadzor sudova Unije treba se ograničiti na ispitivanje postoji li očita pogreška u ocjeni ili zloporaba prava ili su možda ta tijela očito prekoračila svoje diskrecijske ovlasti. U takvom kontekstu sud Unije doista ne može zamijeniti svojom ocjenom znanstvenih ili tehničkih činjenica ocjenu tijelâ Unije, kojima UFEU isključivo povjerava tu zadaću (presude od 21. srpnja 2011., Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, t. 60. i od 7. ožujka 2013., Bilbaína de Alquitranes i dr./ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, t. 76.; vidjeti i presudu od 11. svibnja 2017., Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, t. 163. i navedenu sudsku praksu).

116 S druge strane, što se tiče nadzora koji sudovi Unije obavljaju nad složenim ekonomskim ocjenama tijela Unije, on je ograničen, i to na provjeru poštovanja pravila postupka i obrazloženja, materijalne točnosti utvrđenih činjenica, postojanja očite pogreške u ocjeni ili zlouporabe ovlasti. Stoga nije na sudu Unije da u okviru tog nadzora ekonomsku ocjenu nadležnog tijela Unije zamijeni svojom (vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 1985., Remia i

dr./Komisija, 42/84, EU:C:1985:327, t. 34.; od 10. prosinca 2020., Comune di Milano/Komisija, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, t. 100. i navedenu sudsku praksu i od 16. siječnja 2020., Iberpotash/Komisija, T-257/18, EU:T:2020:1, t. 96. i navedenu sudsku praksu).

117 Budući da se odluke koje SRB treba donijeti u okviru sanacijskog postupka temelje na iznimno složenim gospodarskim i tehničkim ocjenama, valja smatrati da se načela koja proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 115. i 116. ove presude primjenjuju na nadzor koji sud treba izvršiti.

118 Međutim, iako SRB raspolaže diskrecijskom ovlasti u gospodarskim i tehničkim pitanjima, to ne znači da se sud Unije mora suzdržati od nadzora nad SRB-ovim tumačenjem u pogledu gospodarskih podataka na kojima se temelji njegova odluka. Naime, kao što je Sud već presudio, čak i kod složenih ocjena sud Unije mora provjeriti ne samo materijalnu točnost navedenih dokaznih elemenata, njihovu pouzdanost i dosljednost, nego mora provjeriti i jesu li ti elementi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije te mogu li se njima poduprijeti zaključci koji su na temelju njih izvedeni (vidjeti presude od 22. studenoga 2007., Španjolska/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, t. 57. i navedenu sudsku praksu; od 26. ožujka 2019., Komisija/Italija, C-621/16 P, EU:C:2019:251, t. 104. i navedenu sudsku praksu te od 10. prosinca 2020., Comune di Milano/Komisija, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, t. 115. i navedenu sudsku praksu).

119 U tom pogledu, kako bi se utvrdilo da je SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni činjenica, što bi moglo opravdati poništenje sanacijskog programa, tužiteljevi dokazi moraju biti dostatni da ocjenu činjenica u tom programu liše vjerodostojnosti (vidjeti po analogiji presudu od 14. lipnja 2018., Lubrizol France/Vijeće, C-223/17 P, neobjavljenu, EU:C:2018:442, t. 39. i presude od 12. prosinca 1996., AIUFFASS i AKT/Komisija, T-380/94, EU:T:1996:195, t. 59. i od 13. prosinca 2018., Comune di Milano/Komisija, T-167/13, EU:T:2018:940, t. 108. i navedenu sudsku praksu).

120 Opći sud smatra da je korisno najprije ispitati prigovore nezakonitosti istaknute u trećem, četvrtom i petom tužbenom razlogu, zatim osmi tužbeni razlog i, naposljetku, ostale tužbene razloge.

1. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 povređuju načela koja se odnose na delegiranje ovlasti

121 Tužitelj tvrdi da se člancima 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 povređuju načela utvrđena u presudama od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7) i od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18), u pogledu delegiranja ovlasti od strane institucija. Delegiranjem SRB-u ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala predviđene člankom 21. Uredbe br. 806/2014 i ovlasti za prodaju poslovanja predviđene člankom 24. te uredbe ne poštuju se tri uvjeta utvrđena u tim presudama, odnosno ciljevi nisu točno utvrđeni, okolnosti i uvjeti u kojima se te ovlasti mogu izvršiti nisu određeni i ne može se zajamčiti poštovanje načela proporcionalnosti.

122 Komisija, Parlament i Vijeće u biti tvrde da zakonodavac Unije nije delegirao diskrecijske ovlasti SRB-u jer SRB-ov sanacijski program proizvodi obvezujuće pravne učinke samo ako ga potvrde Komisija ili Vijeće. Ovlasti predviđene člancima 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 zahtijevaju Komisijino odobrenje u skladu s presudom od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56,

EU:C:1958:7). Budući da je ovlast odlučivanja o pitanjima koja uključuju diskrecijska prava predviđena za Komisiju ili Vijeće, potonje institucije tako preuzimaju pravnu i političku odgovornost za određivanje politike Unije u pogledu sanacije.

123 Valja istaknuti da Ugovori ne sadržavaju nijednu odredbu kojom se predviđa dodjela ovlasti tijelu, uredu ili agenciji Unije. Tako ni članak 290. UFEU-a, kojim se propisuje delegacija regulatornih ovlasti Komisiji, ni članak 291. UFEU-a kojim se provedbene ovlasti dodjeljuju državama članicama, Komisiji, i, u točno utvrđenim okolnostima, Vijeću, ne spominju agencije (mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2013:562, t. 75.).

124 Stoga su načela u području delegiranja ovlasti utvrđena u sudskoj praksi te osobito u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7). Nadalje, u presudi od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18), ta su se načela primijenila na slučajeve u kojima je zakonodavac Unije dodijelio agenciji autonomnu ovlast.

125 U točki 41. presude od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18) Sud je naveo da je u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7) u bitnome naglasio da su posljedice dodjeljivanja ovlasti vrlo različite ovisno o tome radi li se kod potonje, s jedne strane, o jasno određenim provedbenim ovlastima čije izvršavanje, stoga, podliježe strogoj kontroli objektivnih kriterija koje je utvrdila vlast koja dodjeljuje ovlast ili, s druge strane, o „diskrecijskoj ovlasti, koja uključuje široku slobodu procjene, koja može, ovisno o načinu na koji se koristi, omogućiti izražavanje stvarne ekonomske politike”.

126 Sud je dodao da je u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7) također naveo da dodjeljivanje ovlasti prve vrste ne može značajno izmijeniti posljedice koje uključuje izvršavanje predmetnih ovlasti, dok druga vrsta dodjeljivanja, s obzirom na to da se njime zamjenjuje izbor vlasti koja dodjeljuje ovlasti onim vlasti kojoj su dodijeljene ovlasti, dovodi do „stvarnog prenošenja odgovornosti” (presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 42.).

127 Najprije valja istaknuti da su se u postupku donošenja sanacijskih mjera koji je zakonodavac uspostavio u Uredbi br. 806/2014 uzele u obzir napomene koje je pravna služba Vijeća iznijela u mišljenju od 7. listopada 2013. o prijedlogu uredbe Komisije, čiji je cilj bio ocijeniti usklađenost prvotno predviđenog postupka u prijedlogu uredbe s načelima u području delegiranja ovlasti, kako se tumače u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

128 Izvorno je u prijedlogu uredbe koji se ispituje u tom mišljenju podjela ovlasti između Komisije i SRB-a bila drukčija nego što je naposljetku utvrđena u Uredbi br. 806/2014. Komisija je, među ostalim, bila ovlaštena podvrgnuti subjekt sanaciji, utvrditi okvir za upotrebu sanacijskih instrumenata i odlučiti mogu li se i kako primjenjivati ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala, dok je SRB, u skladu s okvirom koji je utvrdila Komisija, bio nadležan za donošenje odluka koje se upućuju nacionalnim sanacijskim tijelima.

129 Pravna služba Vijeća u svojem je mišljenju istaknula da određene mjere koje SRB može uključiti u odluku o sanaciji nisu dovoljno precizno definirane. Pravna služba Vijeća smatrala je da su opća struktura i struktura prijedloga uredbe, u kojem Komisija donosi osnovnu odluku o sanaciji, a SRB je dužan djelovati u okviru kriterija koje je utvrdila Komisija, u skladu s pravom Unije kako se ono tumači u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7). Međutim, smatrala je da se SRB-ove ovlasti u pogledu provođenja sanacijskih instrumenata i njegove odluka

u određenoj mjeri čine diskrecijskima i da se čini da prekoračuju izvršavanje isključivo tehničkih ovlasti. Zaključila je da je stoga možda potrebno uključiti u uredbu druge odredbe s ciljem točnog određivanja granica u kojima SRB primjenjuje sanacijske instrumente ili u izvršavanje tih ovlasti uključiti instituciju Unije kojoj su povjerene provedbene ovlasti.

130 Zakonodavac Unije izmijenio je, uzimajući u obzir to mišljenje pravne službe Vijeća, mehanizam za donošenje sanacijskih mjera. Budući da donošenje sanacijske mjere podrazumijeva diskrecijsku marginu prosudbe, zakonodavac je tu ovlast namijenio instituciji, a ne SRB-u.

131 To osobito proizlazi iz uvodnih izjava 24. i 26. Uredbe br. 806/2014 kojima se predviđa:

„(24) Uzimajući u obzir da samo institucije Unije mogu oblikovati politiku Unije na području sanacije i budući da pri usvajanju svakog pojedinog sanacijskog programa postoji pravo diskrecijske ocjene, nužno je predvidjeti odgovarajuću uključenost Vijeća i Komisije kao institucija koje u skladu s člankom 291. UFEU-a mogu izvršavati provedbene ovlasti. Ocjenu diskrecijskih aspekata odluka o sanaciji koje donese Odbor trebala bi provoditi Komisija. Uzimajući u obzir značajan učinak odluka o sanaciji na financijsku stabilnost država članica i na Uniju kao takvu, kao i na fiskalni suverenitet država članica, važno je da se provedbene ovlasti za donošenje određenih odluka koje se odnose na sanaciju dodijele Vijeću. Na Vijeću bi stoga trebalo biti da, na prijedlog Komisije, provodi učinkovitu kontrolu ocjenjivanja, koje provodi Odbor, postojanja javnog interesa te da ocjenjuje sve materijalne promjene iznosa sredstava Fonda koji će se koristiti u određenoj mjeri sanacije. […]

(26) […] Ako smatra da su ispunjeni svi kriteriji povezani s pokretanjem sanacije, Odbor bi trebao usvojiti sanacijski program. Postupak koji se odnosi na usvajanje sanacijskog programa, koji uključuje Vijeće i Komisiju, jača potrebnu operativnu neovisnost Odbora poštujući pritom načelo delegiranja ovlasti agencijama na način na koji to tumači Sud Europske unije […]. Stoga se ovom Uredbom predviđa da sanacijski program koji usvoji Odbor stupa na snagu samo ako Vijeće ili Komisija ne ulože prigovor u razdoblju od 24 sata nakon što ga usvoji Odbor, ili ako program sanacije odobri Komisija. Razlozi na osnovi kojih je Vijeću dopušteno, na prijedlog Komisije, uložiti prigovor na sanacijski program Odbora trebali bi biti strogo ograničeni na postojanje javnog interesa i na materijalne promjene Komisije koje se odnose na iznos korištenja sredstava Fonda koji je predložio Odbor. […] Kao promatrač na sjednicama Odbora, Komisija bi trebala provjeravati je li sanacijski program koji je usvojio Odbor u potpunosti u skladu s ovom Uredbom, pruža li uravnoteženost različitih ciljeva i interesa, poštuje li javni interes i cjelovitost unutarnjeg tržišta. Budući da mjera sanacije zahtijeva vrlo brzi postupak donošenja odluka, Vijeće i Komisija trebali bi usko surađivati i Vijeće ne bi trebalo duplicirati pripremni rad koji je Komisija već obavila. […]”

132 Stoga, što se tiče sanacijskog postupka, člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da ga Komisija potvrđuje ili ulaže prigovor u odnosu na njegove diskrecijske aspekte i da sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga SRB dostavi.

133 Stoga je, u skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014, potrebno da institucija Unije, odnosno Komisija ili Vijeće, potvrdi sanacijski program u odnosu na njegove diskrecijske aspekte kako bi on mogao proizvesti pravne učinke. Zakonodavac Unije tako je instituciji povjerio pravnu i

političku odgovornost da odredi politiku Unije u području sanacije, čime je izbjegao „stvarno prenošenje odgovornosti” u smislu presude od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

134 Kao što to tvrde Komisija, Parlament i Vijeće, time što je uspostavio postupak donošenja sanacijskih mjera predviđen Uredbom br. 806/2014 i time što je izričito predvidio da institucije Unije donesu odluku o diskrecijskim aspektima takve mjere, europski zakonodavac nije delegirao autonomnu ovlast SRB-u.

135 S obzirom na ta razmatranja, valja ispitati ovlasti koje se SRB-u dodjeljuju na temelju članka 21. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na ovlasti otpisa i konverzije instrumenata kapitala, i članka 24. te uredbe, koji se odnosi na instrument prodaje poslovanja, na koje se odnosi prigovor nezakonitosti koji je istaknuo tužitelj.

136 Najprije valja istaknuti da odabir instrumenta prodaje poslovanja te izvršavanje ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala u okviru sanacijske mjere pretpostavljaju da su ispunjeni uvjeti za donošenje sanacijskog programa iz članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Konkretno, podrazumijevaju da je sanacijska mjera nužna radi javnog interesa u smislu članka 18. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 806/2014.

137 Međutim, u skladu s člankom 18. stavkom 7. trećim podstavkom točkom (a) Uredbe br. 806/2014, nakon što SRB dostavi sanacijski program Komisija može predložiti Vijeću da uloži prigovor na sanacijski program jer sanacijski program koji je SRB usvojio ne zadovoljava kriterij javnog interesa iz stavka 1. točke (c) tog članka.

138 Poštovanje uvjeta predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014 uvjet je za odluku o pokretanju sanacije institucije, a provjera je li mjera nužna s obzirom na javni interes podrazumijeva izvršavanje diskrecijske ovlasti koja uključuje široku marginu prosudbe. Stoga je zakonodavac Unije nadzor poštovanja tog uvjeta izričito povjerio Komisiji te, po potrebi, Vijeću, a ne SRB-u.

139 U skladu s člankom 18. stavkom 5. Uredbe br. 806/2014 „[z]a potrebe stavka 1. točke (c) ovog članka smatra […] da su sanacijske mjere u javnom interesu ako su potrebne da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. i ako su razmjerne njima te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri”.

140 U članku 14. stavku 1. Uredbe br. 806/2014 navodi se:

„Pri djelovanju na temelju sanacijskog postupka iz članka 18. Odbor, Vijeće i Komisija te, prema potrebi, nacionalna sanacijska tijela, ovisno o svojim nadležnostima, uzimaju u obzir ciljeve sanacije, odabiru sanacijske instrumente i ovlasti kojima se, prema njihovu stajalištu, najbolje postižu ciljevi sanacije koji su relevantni u okolnostima pojedinog slučaja.”

141 Iz toga proizlazi da je na Komisiji da, u okviru svoje procjene poštovanja kriterija javnog interesa, ocijeni jesu li odabir sanacijskog instrumenta i izvršavanje ovlasti otpisa i konverzije instrumenata kapitala u skladu s ciljevima sanacije i proporcionalni tim ciljevima. Iz toga proizlazi i da Komisija treba ocijeniti je li sanacijski program koji predviđa SRB primjeren s obzirom na okolnosti predmetnog subjekta, osobito uzimajući u obzir razloge zbog kojih se smatra da taj subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti.

142 Stoga, s jedne strane, valja smatrati da odabir instrumenta prodaje poslovanja predviđenog člankom 24. Uredbe br. 806/2014 kao sanacijskog instrumenta pridonosi proporcionalnosti mjere s obzirom na kriterij javnog interesa te da se Uredbom br. 806/2014 izričito predviđa da je na Komisiji da ga odobri ili uloži prigovor. Stoga valja smatrati da se tim člankom SRB-u ne dodjeljuje diskrecijska ovlast.

143 S druge strane, što se tiče izvršavanja ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala koji se predviđaju člankom 21. Uredbe br. 806/2014, valja istaknuti da se u tom članku u više navrata upućuje na postupak iz članka 18. te uredbe, osobito u članku 21. stavku 9. kojim se predviđa da „[a]ko je zadovoljen jedan ili više uvjeta iz stavka 1. i uvjeta iz članka 18. stavka 1. također, primjenjuje se postupak utvrđen u članku 18. stavcima 6., 7. i 8.”. Stoga odluka o otpisu ili konverziji instrumenata kapitala predmetnog subjekta podliježe postupku donošenja sanacijskog programa iz članka 18. Uredbe br. 806/2014 i, među ostalim, Komisijinu odobrenju.

144 Usto, ovlast za otpis i konverziju instrumenata kapitala dio je sanacijskih ovlasti iz članka 14. stavka 1. Uredbe br. 806/2014, čija upotreba treba biti proporcionalna s obzirom na ciljeve sanacije i koje proizlaze iz Komisijine ocjene poštovanja kriterija javnog interesa. Stoga valja smatrati da se člankom 21. Uredbe br. 806/2014 SRB-u ne dodjeljuje diskrecijska ovlast.

145 Osim toga, valja podsjetiti na to da odabir instrumenta prodaje poslovanja te izvršavanje ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala kao ključni elementi sanacijskog programa proizvode pravne učinke samo ako ih je odobrila institucija Unije, odnosno Komisija ili Vijeće.

146 Stoga valja smatrati da članci 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 ne sadržavaju delegiranje samostalnih ovlasti SRB-u u smislu presude od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

147 Tužitelj svojim argumentima u biti tvrdi da se delegiranjem ovlasti SRB-u člancima 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 ne poštuju uvjeti utvrđeni u presudi od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18), koji su navedeni u točki 121. ove presude.

148 Međutim, s obzirom na to da je utvrđeno da članci 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 ne dovode do delegiranja ovlasti SRB-u, uvjeti koje je Sud utvrdio u presudi od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18), čiji je cilj ocijeniti je li delegiranje samostalnih ovlasti agenciji u skladu s načelima utvrđenima u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7), nisu stoga primjenjivi u ovom slučaju. Stoga nisu relevantni tužiteljevi argumenti kojima se nastoji utvrditi da nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni tom presudom.

149 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da prigovor nezakonitosti iz članaka 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 treba odbiti.

2. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014. povređuju pravo na vlasništvo propisano člankom 17. Povelje i načelo proporcionalnosti predviđeno člankom 5. stavkom 4. UEU-a

150 Tužitelj na temelju članka 277. UFEU-a ističe prigovor nezakonitosti članaka 15. i 22. Uredbe br. 806/2014. On u biti tvrdi da te odredbe, time što obvezuju dioničare da snose prve gubitke u svim okolnostima, povređuju, s jedne strane, pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. Povelje, a da se pritom to ograničenje ne može smatrati opravdanim u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, i, s druge strane, načelo proporcionalnosti zajamčeno člankom 5. stavkom 4. UEU-a.

151 Tužitelj tvrdi da se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 ograničava pravo na vlasništvo dioničara jer su oni dužni snositi gubitke koji proizlaze iz sanacije. Tim se člancima sprečava da se pronađu manje restriktivna rješenja i stoga ne ispunjavaju uvjete predviđene člankom 52. stavkom 1. Povelje. U tom pogledu tužitelj tvrdi da nije moguće utvrditi opću pretpostavku prema kojoj postoji javni interes u pogledu toga da dioničari snose prve gubitke bez mogućnosti ispitivanja drugih mjera. Tužitelj smatra da tijelo javne vlasti treba moći procijeniti javni interes da se u svakom konkretnom slučaju ne koriste javna sredstva ili SRF, s obzirom na stanje javnih financija, situaciju na tržištu, gospodarski kontekst te solventnost institucije.

152 Tužitelj tvrdi i da se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 povređuje načelo proporcionalnosti zajamčeno člankom 5. stavkom 4. UEU-a jer SRB u svakom slučaju zasebno mora moći provjeriti postoji li javni interes da gubitke snose dioničari ili treba li s obzirom na okolnosti svakog slučaja prevladati pravo na vlasništvo. Tim se člancima utvrđuje i diskriminacija među različitim kategorijama vjerovnika, osobito s obzirom na članak 27. stavak 3. Uredbe br. 806/2014.

153 Najprije valja podsjetiti na to da odredbe čiju zakonitost osporava tužitelj sadržavaju opća načela koja uređuju sanaciju ili sanacijske instrumente.

154 Člankom 15. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 predviđa se:

„Pri djelovanju na temelju sanacijskog postupka iz članka 18. Odbor, Vijeće, Komisija te, prema potrebi, nacionalna sanacijska tijela poduzimaju sve prikladne mjere kako bi osigurali da se sanacijske mjere poduzimaju u skladu sa sljedećim načelima:

(a) dioničari institucije u sanaciji snose prve gubitke;

[…]”

155 Člankom 22. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 predviđa se:

„Ako Odbor odluči primijeniti sanacijski instrument na subjekt ili grupu iz članka 7. stavka 2. i na subjekt ili grupu iz članka 7. stavka 4. točke (b) i članka 7. stavka 5. gdje su ispunjeni uvjeti za primjenu tih stavaka, te sanacijske mjere rezultiraju gubitcima koje snose vjerovnici ili konverzijom njihovih potraživanja, Odbor nalaže nacionalnim sanacijskim tijelima da izvrše ovlast za otpis ili konverziju relevantnih instrumenata kapitala u skladu s člankom 21. neposredno prije primjene sanacijskog instrumenta ili zajedno s njim.”

156 Valja smatrati da otpis i konverzija instrumenata kapitala predviđeni člankom 22. Uredbe br. 806/2014 predstavljaju primjenu načela prema kojem dioničari snose prve gubitke, koje se predviđa člankom 15. te uredbe.

157 Člankom 17. stavkom 1. Povelje predviđa se:

„Svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.”

158 U članku 52. stavku 1. Povelje navodi se:

„Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.”

159 Valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. stavkom 1. Povelje nije apsolutno pravo i njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja koja se mogu opravdati ciljevima u općem interesu koje Unija slijedi. Slijedom toga, kao što to proizlazi iz članka 52. stavka 1. Povelje, moguće je uvesti ograničenja u uživanje prava na vlasništvo, pod uvjetom da zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa i da, s obzirom na željeni cilj, ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti tako zajamčenih prava (vidjeti presudu od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 69. i 70. i navedenu sudsku praksu; presude od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 85. i od 23. svibnja 2019., Steinhoff i dr./ESB, T-107/17, EU:T:2019:353, t. 100.).

160 Iz toga proizlazi da pravo na vlasništvo nije apsolutno pravo, nego da može biti ograničeno ako su ta ograničenja predviđena primjenjivim tekstovima, potrebna radi postizanja općeg cilja i proporcionalna tom cilju.

161 Kao prvo, iz sudske prakse proizlazi da financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije. Banke i kreditne institucije ključan su izvor financiranja za poduzetnike koji djeluju na različitim tržištima. Štoviše, banke su često međusobno povezane, a mnoge od njih obavljaju djelatnost na međunarodnoj razini. Iz tog bi se razloga propast jedne ili više njih mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama. To sa svoje strane može proizvesti negativne učinke prelijevanja u drugim sektorima gospodarstva (presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 50.; od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 72. i od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 108.).

162 Prema mišljenju Suda, cilj osiguranja stabilnosti financijskog sustava uz izbjegavanje pretjeranog javnog trošenja i smanjenje narušavanja tržišnog natjecanja spada u prevagujuće javne interese (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 69.).

163 Sud je već presudio da, s obzirom na cilj osiguranja stabilnosti bankarskog sustava u europodručju i neposredni rizik od financijskog gubitka kojem bi deponenti u bankama bili izloženi u slučaju njihova stečaja, određena ograničenja prava na vlasništvo mogu biti opravdana (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 74.).

164 Sud je presudio i da se, iako postoji očit javni interes za osiguranje snažne i dosljedne zaštite ulagača u Uniji, ne može smatrati da taj interes u svim okolnostima prevladava nad općim interesom koji se sastoji od jamčenja stabilnosti financijskog sustava (presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 91. i od 8. studenoga 2016., Dowling i dr., C-41/15, EU:C:2016:836, t. 54.).

165 U tom se pogledu uvodnom izjavom 61. Uredbe br. 806/2014 predviđa da ograničenja prava dioničara i vjerovnika trebaju biti u skladu s člankom 52. Povelje i sanacijske instrumente treba stoga primjenjivati samo na one subjekte koji propadaju ili je vjerojatno da će propasti, i to samo kad je to potrebno da bi se ostvario cilj financijske stabilnosti koja je od općeg interesa.

166 Valja istaknuti da se člankom 15. stavkom 1. i člankom 22. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 izričito predviđa da se ta ograničenja provode u okviru sanacijske mjere, što podrazumijeva da odgovaraju ciljevima sanacije.

167 U tom pogledu, u članku 14. stavku 2. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da sanacija ima sljedeće ciljeve: osigurati kontinuitet temeljnih funkcija; izbjeći velike štetne učinke na financijsku stabilnost sprječavanjem širenja; štititi javna sredstva tako da se na minimum smanji oslanjanje na izvanrednu javnu financijsku potporu; štititi deponente te štititi sredstva i imovinu klijenata.

168 Stoga valja smatrati da je cilj sanacijske mjere kojim se nastoji zajamčiti stabilnost financijskog sustava cilj od općeg interesa kojim se, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 162. do 164. ove presude, mogu opravdati određena ograničenja prava na vlasništvo. Ograničenja prava na vlasništvo dioničarâ koja bi mogli prouzročiti članci 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 imaju isti cilj od općeg interesa koji priznaje Unija i stoga ih se može opravdati u skladu sa zahtjevima iz članka 52. stavka 1. Povelje.

169 Kao drugo, valja podsjetiti na to da primjena članaka 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 pretpostavlja da su ispunjeni uvjeti donošenja sanacijske mjere.

170 Što se tiče uvjeta donošenja sanacijske mjere, člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da subjekt na koji se odnosi sanacijska mjera treba propadati ili je vjerojatno da će propasti, ne smije biti razumno očekivati da bi alternativne mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju i da mjera mora biti nužna radi javnog interesa.

171 Također valja istaknuti, kao što to osobito proizlazi iz članka 18. stavka 8. Uredbe br. 806/2014, da je sanacijska mjera alternativa redovnom postupku u slučaju insolventnosti.

172 Što se tiče dioničara banaka, Sud je presudio da prema općem sustavu koji se primjenjuje na status dioničara dioničkih društava, oni u cijelosti preuzimaju rizik svojih ulaganja (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 73.).

173 Sud je u području državnih potpora smatrao da, budući da su dioničari odgovorni za dugove banke do iznosa njezina društvenog kapitala, ne može se smatrati da činjenica da točke 40. do 46. Komunikacije Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”) (SL 2013., C 216, str. 1.) zahtijevaju da za prevladavanje manjka temeljnog kapitala neke banke prije dodjele državne potpore ti dioničari doprinose pokrivanju gubitaka koje je banka pretrpjela u istoj mjeri kao u slučaju nepostojanja takve državne potpore negativno utječe na njihovo pravo vlasništva (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 74.).

174 Stoga po analogiji valja smatrati da su, u slučaju subjekta na koji se odnosi sanacijska mjera, primjena načela prema kojem dioničari snose prve gubitke, predviđenog člankom 15. Uredbe br. 806/2014, i izvršavanje ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala, predviđeno

člankom 22. te uredbe, posljedica činjenice da dioničari nekog subjekta trebaju snositi rizike svojstvene svojim ulaganjima i činjenice da, s obzirom na to da je taj subjekt predmet sanacije zbog toga što propada, trebaju snositi ekonomske posljedice.

175 Tužitelj iznosi nekoliko argumenata kojima tvrdi da se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 povređuje načelo proporcionalnosti time što ne omogućuju analizu svakog slučaja zasebno ili ispitivanje drugih rješenja.

176 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti, koje čini sastavni dio općih načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanih legitimnih ciljeva predmetnog propisa, pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima (vidjeti presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 166. i navedenu sudsku praksu). To je načelo navedeno u članku 5. stavku 4. UEU-a kao i u članku 1. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, priloženog UEU-u i UFEU-u.

177 Kao prvo, tužitelj tvrdi da se članci 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 primjenjuju u svim okolnostima a da se pritom ne uzimaju u obzir okolnosti svakog slučaja.

178 Točno je da članak 15. Uredbe br. 806/2014 sadržava načelo na kojem treba temeljiti svaku sanacijsku mjeru s obzirom na to da dioničari moraju preuzeti rizike povezane sa svojim ulaganjima. U tom pogledu u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 173. ove presude valja podsjetiti na to da doprinos dioničara gubicima banke ne može predstavljati povredu njihova prava na vlasništvo.

179 Međutim, suprotno onomu što se čini da tvrdi tužitelj, primjena tog načela ne dovodi automatski do izvršavanja ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala predviđenog člankom 22. Uredbe br. 806/2014 u svakom slučaju kada se na neki subjekt primjenjuje sanacijska mjera.

180 Prema tome, što se tiče sudjelovanja dioničarâ i vjerovnika, u članku 21. Uredbe br. 806/2014 navode se uvjeti u kojima se izvršava ovlast za otpis i konverziju instrumenata kapitala.

181 Usto, valja istaknuti da se člankom 22. Uredbe br. 806/2014 ne nalaže primjena posebnog sanacijskog instrumenta. Na SRB-u i Komisiji je da ovisno o okolnostima predmetnog slučaja odluče o najprikladnijem sanacijskom instrumentu.

182 Kao drugo, tužitelj tvrdi da se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 sprečava traženje manje restriktivnih rješenja, kao što je korištenje SRF-a, javnih sredstava ili kredita, ovisno o okolnostima. Valja smatrati da se taj argument temelji na pogrešnom shvaćanju sanacijskog mehanizma.

183 Naime, s jedne strane, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014, donošenje sanacijske mjere i, stoga, izvršavanje u tom okviru ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala pretpostavljaju da ne postoji alternativno rješenje privatnog sektora ili nadzornog tijela.

184 Manje restriktivna rješenja koja predviđa tužitelj ne mogu se stoga smatrati alternativnim mjerama za sudjelovanje dioničara i vjerovnika u okviru sanacijske mjere.

185 Štoviše, čini se da tužitelj nije uzeo u obzir činjenicu da je sanacijska mjera alternativa likvidaciji subjekta u redovnom postupku u slučaju insolventnosti. Ako se poteškoće s kojima se susrela banka mogu riješiti javnim ili privatnim kreditima, sanacijski se postupak ne može pokrenuti jer nije ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014.

186 S druge strane, valja istaknuti da nije isključeno da se u okviru sanacijske mjere dodijeli državna potpora ili potpora iz SRF-a u skladu s člankom 19. Uredbe br. 806/2014. Stoga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, ovisno o predmetnim okolnostima, SRB i Komisija mogu dopustiti upotrebu javnih sredstava ili SRF-a.

187 Kao treće, tužitelj u replici dodaje da članci 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 ne omogućuju upotrebu fleksibilnijih rješenja, osobito u slučaju krize likvidnosti, što nije najveći problem koji banka može imati, kao što su krediti od tijela javnih vlasti ili ESB-ova likvidnosna pomoć.

188 Čini se da tužitelj tim argumentom prigovara zakonodavcu Unije da u članku 22. Uredbe br. 806/2014 nije predvidio drugo rješenje osim sanacijske mjere za rješavanje poteškoća na koje može naići neka banka. Dovoljno je utvrditi da je taj argument bespredmetan jer, ako se banka ne nalazi u situaciji u kojoj ispunjava uvjete da se na nju primijeni sanacijska mjera, to ne proizlazi iz područja primjene Uredbe br. 806/2014.

189 U svakom slučaju, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, kriza likvidnosti može banku dovesti u situaciju u kojoj ne može podmiriti svoje dugove ili druge obveze po dospijeću, ili u kojoj postoje objektivni elementi na temelju kojih se može zaključiti da će se to uskoro dogoditi, što je jedan od slučajeva koji se predviđa člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014, odnosno da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti.

190 Kao četvrto, tužitelj tvrdi da se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 povređuje i načelo proporcionalnosti jer se njima utvrđuje diskriminacija među različitim kategorijama vjerovnika te se prema vlasnicima depozita neopravdano postupa povlašteno.

191 Valja podsjetiti na to da načelo jednakog postupanja predstavlja opće načelo prava Unije, sada potvrđeno člancima 20. i 21. Povelje, koje zabranjuje različito postupanje u usporedivim situacijama i jednako postupanje u različitim situacijama, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presude od 9. ožujka 2017., Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, t. 55.; od 16. prosinca 2020, Vijeće i dr./K. Chrysostomides & Co. i dr., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, t. 191. i od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 98.).

192 U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, da se člankom 15. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014 predviđa da „vjerovnici institucije u sanaciji snose gubitke nakon dioničara u skladu s redoslijedom prvenstva njihovih potraživanja iz članka 17., osim ako je u ovoj Uredbi izričito navedeno drugačije”. Člankom 15. stavkom 1. točkom (f) Uredbe br. 806/2014 predviđa se da se prema vjerovnicima istog isplatnog reda postupa jednako.

193 Štoviše, u članku 21. stavku 10. Uredbe br. 806/2014 navodi se da „Odbor osigurava da nacionalna sanacijska tijela izvršavaju ovlasti za otpis ili konverziju bez odgode u skladu s prvenstvom potraživanja iz članka 17.”. Tom se odredbom predviđa prvenstvo potraživanja i u tom se

pogledu razlikuju različite kategorije vjerovnika, imatelji instrumenata redovnog osnovnog kapitala, imatelji instrumenata dodatnog osnovnog kapitala i imatelji instrumenata dopunskog kapitala.

194 Dioničari i vjerovnici imatelji podređenih instrumenata, ovisno o svojoj pripadnosti jednoj od tih kategorija, nisu u usporedivoj situaciji i prema njima se vjerojatno drukčije postupa ovisno o prvenstvu njihovih potraživanja. Usto, poštovanje načela nediskriminacije među vjerovnicima zajamčeno je člankom 15. stavkom 1. točkom (f) Uredbe br. 806/2014.

195 S druge strane, dioničari neke banke nisu u situaciji koja je usporediva sa situacijom deponenata. Za razliku od dioničara, deponenti se ne mogu smatrati ulagateljima koji trebaju snositi gospodarske rizike ulaganja u temeljni kapital banke.

196 Usto, zaštita deponenata dio je ciljeva sanacije na temelju članka 14. stavka 2. točke (d) Uredbe br. 806/2014 i na nju se podsjeća u članku 15. stavku 1. točki (h) te uredbe. Uredbom br. 806/2014 jamči se usklađenost sanacijske mjere s načelima koja se uspostavljaju Direktivom 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149. i ispravak SL 2014., SL 212, str. 47.).

197 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelj nije dokazao da članci 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 dovode do neproporcionalnog ograničenja prava na vlasništvo.

198 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, valja uzeti u obzir činjenicu da se Uredbom br. 806/2014 predvidio mehanizam kojim se nastoji zajamčiti da povrede prava na vlasništvo dioničara, koje mogu proizlaziti iz sankcijske mjere, ne budu neproporcionalne.

199 U tom se pogledu uvodnom izjavom 62. Uredbe br. 806/2014 predviđa da uplitanje u vlasnička prava ne smije biti nerazmjerno i da pogođeni dioničari i vjerovnici ne bi zbog toga trebali trpjeti gubitke veće od gubitaka koje bi pretrpjeli da je subjekt likvidiran u trenutku donošenja odluke o sanaciji.

200 Među općim načelima sanacije člankom 15. stavkom 1. točkom (g) Uredbe br. 806/2014 utvrđuje se načelo prema kojem nijedan vjerovnik nije u slabijem položaju, odnosno:

„niti jedan vjerovnik ne trpi veće gubitke od onih koje bi pretrpio da se subjekt iz članka 2. likvidirao redovnim postupkom u slučaju insolventnosti u skladu sa zaštitnim mjerama iz članka 29.”

201 Da bi se procijenilo bi li se s dioničarima i vjerovnicima bolje postupalo da je nad predmetnim subjektom proveden redovni postupak u slučaju insolventnosti, člankom 20. stavkom 16. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da se vrednovanje provodi nakon sanacije. U skladu s člankom 20. stavkom 17. Uredbe br. 806/2014, tim se vrednovanjem utvrđuje postoji li razlika između načina na koji bi se postupalo s dioničarima i vjerovnicima da je nad institucijom proveden redovni postupak u slučaju insolventnosti u vrijeme kad je donesena odluka o sanaciji te stvarnog postupanja s njima pri sanaciji.

202 Ako se nakon tog vrednovanja utvrdi da su dioničari i vjerovnici pretrpjeli veće gubitke u okviru sanacije nego što bi ih inače pretrpjeli likvidacijom u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti, člankom 76. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da SRB može koristiti sredstva iz SRF-a kako bi im isplatio odštetu.

203 Stoga Uredba br. 806/2014 jamči da dioničari i vjerovnici neće zbog sanacije trpjeti postupanje koje je nepovoljnije od onog koje bi pretrpjeli u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti, pri čemu se po potrebi predviđa mehanizam naknade štete. U skladu s poštovanjem prava na vlasništvo propisanog člankom 17. stavkom 1. Povelje, u slučaju da sanacijski program dovede do povrede prava na vlasništvo dioničarâ i vjerovnikâ, Uredbom br. 806/2014 utvrđuje se mehanizam kojim se jamči pravična naknada za njihov gubitak.

204 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, postupak u slučaju insolventnosti jedina je alternativa sanaciji. Naime, valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 činjenica da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti i činjenica da nije razumno očekivati da alternativne mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere mogu spriječiti to propadanje čine uvjete za donošenje sanacijske mjere.

205 U tom pogledu valja istaknuti da je Sud u području državnih potpora presudio da su gubici dioničara banaka u teškoćama istoga opsega neovisno o pitanju počiva li njihov uzrok na sudskoj odluci o stečaju zbog nedodjeljivanja državne potpore ili na postupku dodjele takve potpore koji podliježe uvjetu prethodne podjele obveza (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 75.).

206 Sud je istaknuo da točka 46. Komunikacije o bankarstvu propisuje da „[se] treba […] pridržavati načela prema kojem se nijedan vjerovnik ne smije nalaziti u gorem položaju” i da, „[p]rema tome, podređeni vjerovnici u ekonomskom smislu ne bi smjeli primiti manje nego što bi njihova sredstva vrijedila da državna potpora nije bila odobrena” (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 77.).

207 Prema mišljenju Suda, iz te točke proizlazi da mjere podjele obveza kojima će biti podvrgnuta dodjela državne potpore u korist banke s manjkom kapitala ne mogu izvršiti zahvat u pravo vlasništva podređenih vjerovnika koji ne bi nastao u okviru stečajnog postupka nakon nedodjeljivanja takve potpore. U tim se uvjetima ne može valjano smatrati da su mjere podjele obveza poput onih predviđenih Komunikacijom o bankarstvu zahvat u pravo vlasništva dioničara i podređenih vjerovnika (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 78. i 79.).

208 Stoga po analogiji valja smatrati da primjena načela prema kojem niti jedan vjerovnik ne smije biti u slabijem položaju, predviđenog u članku 15. Uredbe br. 806/2014 dioničarima subjekta na koje se primjenjuje sanacijska mjera jamči pravičnu naknadu u skladu sa zahtjevima iz članka 17. Povelje.

209 Osim toga, aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 21. siječnja 2020. tužitelj je podnio novi tužbeni razlog na temelju članka 84. stavka 2. Poslovnika. Tvrdi da rješenje od 10. listopada 2019., Aeris Invest/SRB (T-599/18, neobjavljeno, u žalbenom postupku, EU:T:2019:740) izravno utječe na prigovor nezakonitosti članaka 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 i da tvrdnje iznesene u četvrtom tužbenom razlogu treba dopuniti s obzirom na to rješenje.

210 Komisija, SRB, Kraljevina Španjolska, Vijeće i Banco Santander tvrde da argumenti koje je 21. siječnja 2020. istaknuo tužitelj čine novi tužbeni razlog koji je nedopušten.

211 Budući da je tužitelj na raspravi potvrdio da nije riječ o novom tužbenom razlogu, nego o proširenju četvrtog tužbenog razloga, Opći sud ispitat će nove argumente istaknute 21. siječnja 2020. u dijelu u kojem se iznose u potporu prigovoru nezakonitosti istaknutom u četvrtom tužbenom razlogu.

212 Tužitelj tvrdi da iz točaka 48. i 49. rješenja od 10. listopada 2019., Aeris Invest/SRB (T-599/18, neobjavljeno, u žalbenom postupku, EU:T:2019:740), protiv kojeg je podnio žalbu, proizlazi da se Uredbom br. 806/2014 ne predviđa naknada za dioničare kojima je uskraćeno pravo na vlasništvo u slučajevima kao što je to slučaj društva Banco Popular. U skladu s tim rješenjem, dioničari društva Banco Popular nemaju pravo na naknadu čak i ako je stvarna vrijednost društva Banco Popular veća od one koja mu je dodijeljena vrednovanjem 2. Tužitelj iz toga zaključuje da se Uredbom br. 806/2014 ne predviđa sustav naknade štete prikladan za dioničare kojima je uskraćeno pravo na vlasništvo i da stoga treba prihvatiti prigovor nezakonitosti. Dodaje da naknada štete predviđena člankom 20. stavkom 16. Uredbe br. 806/2014 nije odgovarajuća ni dovoljna.

213 Valja podsjetiti na to da je u rješenju od 10. listopada 2019, Aeris Invest/SRB (T-599/18, neobjavljeno, u žalbenom postupku, EU:T:2019:740), Opći sud odbio tužbu za poništenje koju je tužitelj podnio protiv SRB-ove odluke da ne provede *ex post* konačno vrednovanje društva Banco Popular. U točki 47. tog rješenja Opći sud utvrdio je da instrument prodaje poslovanja koji se primijenio na društvo Banco Popular nije jedan od slučajeva obuhvaćenih člankom 20. stavkom 12. Uredbe br. 806/2014 u kojima se naknada može isplatiti nakon *ex post* konačnog vrednovanja. Tako je Opći sud u točkama 48. i 49. svojeg rješenja, koje navodi tužitelj, smatrao da:

„48. Usto, valja utvrditi da članak 20. stavak 12. Uredbe br. 806/2014 ne omogućuje naknadu štete bivšim dioničarima i vjerovnicima subjekta čiji su instrumenti kapitala u potpunosti konvertirani, otpisani ili preneseni na treću stranu.

49. Tužitelj u tom pogledu pogrešno tvrdi da *ex post* konačno vrednovanje izravno utječe na pravni položaj bivših dioničara društva Banco Popular i da, ako je procjena tržišne vrijednosti društva Banco Popular veća od one koja proizlazi iz vrednovanja 2, potonji dioničari imaju pravo na naknadu u skladu s člankom 20. Uredbe br. 806/2014.”

214 Dovoljno je istaknuti da je u rješenju od 10. listopada 2019., Aeris Invest/SRB (T-599/18, neobjavljeno, u žalbenom postupku, EU:T:2019:740), Opći sud odlučio samo o tužiteljevoj situaciji u okviru sanacije društva Banco Popular i da je smatrao da naknada predviđena člankom 20. stavkom 12. Uredbe br. 806/2014 u ovom slučaju nije primjenjiva.

215 Iz toga proizlazi da razmatranja ograničena na ovaj slučaj, koja je iznio Opći sud u rješenju od 10. listopada 2019., Aeris Invest/SRB (T-599/18, neobjavljeno, u žalbenom postupku, EU:T:2019:740), nisu relevantna za ocjenu zakonitosti Uredbe br. 806/2014. Usto, tužitelj u aktu koji je podnio 21. siječnja 2020. nije utvrdio nikakvu vezu između tog rješenja i članaka 15. i 22. Uredbe br. 806/2014, čija se nezakonitost ističe u četvrtom tužbenom razlogu.

216 Osim toga, valja istaknuti da, s obzirom na to da je tužitelj podnio žalbu protiv rješenja od 10. listopada 2019., Aeris Invest/SRB (T-599/18, neobjavljeno, u žalbenom postupku, EU:T:2019:740), to rješenje nije pravomoćno.

217 Iz toga slijedi da novi argumenti koje je 21. siječnja 2020. istaknuo tužitelj nisu relevantni u svrhu ocjene prigovora nezakonitosti istaknutog u četvrtom tužbenom razlogu.

218 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da članci 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti prava na vlasništvo dioničara predmetnog subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera, nego treba smatrati da se njima uspostavlja opravdano i proporcionalno ograničenje njihova prava na vlasništvo u skladu s odredbama članka 17. stavka 1. i članka 52. stavka 1. Povelje, kao i odredbama članka 5. stavka 4. UEU-a.

219 Stoga treba odbiti prigovor nezakonitost istaknut u četvrtom tužbenom razlogu.

3. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 18. i 20. Uredbe br. 806/2014. povređuje pravo na saslušanje propisano člancima 17. i 41. Povelje

220 Tužitelj na temelju članka 277. UFEU-a ističe prigovor nezakonitosti članaka 18. i 20. Uredbe br. 806/2014 jer se tim odredbama povređuje pravo na saslušanje propisano člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje s obzirom na to da ne predviđaju saslušanje dioničara subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera. To nepostojanje saslušanja nije u skladu ni s postupovnim jamstvima prava na vlasništvo predviđenog člankom 17. Povelje, u vezi s člankom 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950., prema kojima u slučaju zadiranja u pravo na vlasništvo neke osobe toj osobi valja pružiti odgovarajuću priliku da nadležnim tijelima izloži svoj slučaj.

221 Komisija, SRB i Parlament tvrde da, u slučaju da dioničari institucije u sanaciji imaju pravo na saslušanje propisano člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje, to bi se pravo priznavalo unatoč nepostojanju izričite odredbe u Uredbi br. 806/2014. Nepostojanje izričite odredbe u članku 18. Uredbe br. 806/2014 kojom se predviđa saslušanje dioničara ne dovodi do nezakonitosti te uredbe jer se nijednom odredbom ne zabranjuje takvo saslušanje.

222 Najprije valja istaknuti da tužitelj osporava nepostojanje saslušanja dioničara subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera tijekom postupka donošenja te mjere, ali ne ističe nijedan argument u pogledu članka 20. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na vrednovanje. Stoga valja smatrati da tužitelj prigovorom nezakonitosti istaknutim u okviru petog tužbenog razloga osporava valjanost članka 18. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na sanacijski postupak jer ta odredba, time što ne predviđa da SRB sasluša dioničare prije donošenja sanacijske mjere, povređuje njihovo pravo na saslušanje zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje.

223 Valja podsjetiti na to da se člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje predviđa da pravo na dobru upravu uključuje pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.

224 Pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese. Nadalje, valja pojasniti da pravo na saslušanje slijedi dvostruki cilj. S jedne strane, služi proučavanju spisa i utvrđivanju činjenica što je preciznije i točnije moguće i, s druge strane, omogućava osiguranje djelotvorne zaštite dotične osobe. Pravo na saslušanje odnosi se konkretno na jamstvo da se svaka odluka kojom se negativno utječe donosi uz puno poznavanje slučaja i njegov je cilj osobito omogućiti nadležnom tijelu da ispravi pogrešku ili dotičnoj osobi da iznese informacije koje se odnose na njezinu osobnu situaciju, koje idu za tim u smislu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti presudu od 4. lipnja 2020., ESVD/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, t. 68. i 69. i navedenu sudsku praksu).

225 Valja istaknuti da je Sud priznao važnost prava na saslušanje i njegovo široko područje primjene u pravnom poretku Unije, uzimajući u obzir da se to pravo mora primjenjivati u svim postupcima koji bi mogli rezultirati mjerom koja će negativno utjecati na osobu. Prema sudskoj praksi Suda, poštovanje prava na saslušanje nameće se i kad mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost (vidjeti presude od 22. studenoga 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 85. i 86. i navedenu sudsku praksu; od 18. lipnja 2020., Komisija/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, t. 67. i navedenu sudsku praksu i od 7. studenoga 2019., ADDE/Parlament, T-48/17, EU:T:2019:780, t. 89. i navedenu sudsku praksu).

226 Stoga imajući u vidu njegov karakter temeljnog i općeg načela prava Unije, primjena načela prava na obranu, koja uključuju pravo na saslušanje, ne može biti isključena ni ograničena odredbom pravnog propisa i njegovo poštovanje mora stoga biti osigurano, kako u slučaju potpunog nepostojanja posebnog pravnog propisa tako i u slučaju kad postoji pravni propis koji o navedenom načelu ne vodi računa (vidjeti presudu od 18. lipnja 2014., Španjolska/Komisija, T-260/11, EU:T:2014:555, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

227 Naime, područje primjene prava na saslušanje kao načela i temeljnog prava pravnog poretka Unije otvoreno je kad administracija namjerava donijeti akt koji negativno utječe na prava neke osobe, odnosno akt koji može nepovoljno utjecati na interese pojedinca ili dotične države članice jer njegova primjena ne ovisi o postojanju izričitog pravila koje je sekundarnim pravom predviđeno u tu svrhu (presuda od 18. lipnja 2014., Španjolska/Komisija, T-260/11, EU:T:2014:555, t. 64.).

228 U tom pogledu, s jedne strane, valja istaknuti da se u skladu s njezinom uvodnom izjavom 121., Uredbom br. 806/2014 poštuju temeljna prava i prava, slobode i načela priznata osobito u Povelji, među kojima je pravo na obranu, te bi se ona trebala provesti u skladu s tim pravima i načelima. S druge strane, nijednom se odredbom Uredbe br. 806/2014 izričito ne isključuje i ne ograničava pravo na saslušanje dioničara i vjerovnika predmetnog subjekta u sanacijskom postupku.

229 Usto, valja istaknuti, kao što su to učinili Komisija i Vijeće, da je cilj sanacijske mjere koju je donio SRB nakon postupka iz članka 18. Uredbe br. 806/2014 sanacija subjekta. Subjekt u pogledu kojeg se provodi sanacija treba smatrati osobom u odnosu na koju je donesena pojedinačna mjera i kojoj je pravo na saslušanje zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje.

230 Prema tome, valja uzeti u obzir činjenicu da dioničari i vjerovnici tog subjekta nisu adresati sanacijske mjere, koja nije pojedinačna odluka donesena protiv njih.

231 Međutim, valja istaknuti da SRB, u skladu s člankom 21. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014, može izvršiti ovlast za otpis ili konverziju instrumenata kapitala subjekta na koji se odnosi sanacijska mjera i pritom postupa u skladu s postupkom utvrđenim u članku 18. te uredbe.

232 Stoga postupak iz članka 18. Uredbe br. 806/2014, iako nije pojedinačan postupak koji je pokrenut protiv dioničara i vjerovnika predmetnog subjekta, može dovesti do donošenja sanacijske mjere koja može nepovoljno utjecati na njihove interese.

233 Naime, sudskom praksom Suda, navedenom u točki 225. ove presude, utvrđeno je široko tumačenje prava na saslušanje u smislu da se jamči svakoj osobi u postupku koji može rezultirati aktom koji na nju negativno utječe. Stoga se ne može isključiti da se dioničari institucije na koju se primjenjuje sanacijska mjera mogu pozivati na pravo na saslušanje u okviru sanacijskog postupka.

234 Međutim, ostvarivanje prava na saslušanje može biti ograničeno u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, navedenim u točki 158. ove presude.

235 Stoga valja ispitati predstavlja li činjenica da u Uredbi br. 806/2014 ne postoji odredba kojom se izričito predviđa saslušanje dioničara i vjerovnika predmetnog subjekta u okviru postupka iz članka 18. navedene uredbe ograničenje u ostvarivanju prava na saslušanje koje je u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje.

236 Sud je smatrao da temeljna prava, kao što je to poštovanje pravâ obrane, nisu apsolutna prava, već se mogu ograničiti, pod uvjetom da ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima u općem interesu koji se žele postići predmetnom mjerom i da u odnosu na postavljeni cilj ne predstavljaju neproporcionalan i neprihvatljiv zahvat kojim se krši sama bit tako zajamčenih prava (vidjeti presude od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 33. i navedenu sudsku praksu i od 20. prosinca 2017., Prequ'Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

237 U tom pogledu, SRB, kao i Kraljevina Španjolska, Parlament i Vijeće tvrde da se ograničenje prava na saslušanje dioničara opravdava, s jedne strane, ciljem da se zajamči stabilnost financijskih tržišta i, s druge strane, potrebom da se osigura učinkovitost odluka o sanaciji treba žurno donijeti.

238 Kao prvo, valja istaknuti da se u nekoliko uvodnih izjava Uredbe br. 806/2014, osobito u njezinim uvodnim izjavama 12., 58. i 61., navodi da je stabilnost financijskih tržišta jedan od ciljeva koji se nastoje postići sanacijskim mehanizmima uspostavljenima tom uredbom.

239 Štoviše, u skladu s člankom 18. stavkom 5. Uredbe br. 806/2014, smatra se da su sanacijske mjere u javnom interesu ako su potrebne da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. te uredbe i ako su razmjerne njima te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri. Neki su od ciljeva sanacije iz članka 14. Uredbe br. 806/2014 osobito „izbjeći velike štetne učinke na financijsku stabilnost, posebno sprječavanjem širenja, uključujući na tržišne infrastrukture, te održavanjem tržišne discipline" i „štititi javna sredstva tako da se na minimum smanji oslanjanje na izvanrednu javnu financijsku potporu".

240 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da iz sudske prakse navedene u točki 161. ove presude proizlazi da financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije i da bi se propast jedne ili više banaka mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama. Štoviše, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 162. ove presude, cilj osiguranja stabilnosti financijskog sustava uz izbjegavanje pretjeranog javnog trošenja i smanjenje narušavanja tržišnog natjecanja spada u prevagujuće javne interese.

241 Usto je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u svojoj odluci od 1. travnja 2004., Camberrow MM5 AD protiv Bugarske (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, t. 6.), smatrao da, u ekonomski osjetljivim područjima kao što je stabilnost bankovnog sustava, države raspolažu širokom marginom prosudbe i da stoga nemogućnost da dioničar sudjeluje u postupku koji dovodi do prodaje banke nije neproporcionalna u odnosu na legitimne ciljeve zaštite prava vjerovnika i očuvanja dobre uprave u pogledu stanja insolventnosti banke.

242 Valja navesti i presudu od 8. studenoga 2016., Dowling i dr. (C-41/15, EU:C:2016:836), donesenu povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članaka 8., 25. i 29. Druge direktive Vijeća 77/91/EEZ od 13. prosinca 1976. o koordinaciji zaštitnih mehanizama koje, radi

zaštite interesa članica i ostalih, države članice zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka [54. drugog stavka UFEU-a], s obzirom na osnivanje dioničkih društava i održavanje i promjenu njihovog kapitala, a s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mehanizama (SL 1977., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 3.). Taj se predmet odnosio na izvanrednu mjeru nacionalnih vlasti kojoj je cilj bio povećanjem kapitala izbjeći insolventnost društva koja bi, po mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ugrozila financijsku stabilnost Unije. Sud je smatrao da se zaštita koju Druga direktiva 77/91 pruža dioničarima i vjerovnicima dioničkog društva u pogledu njegova temeljnog kapitala ne proteže na takvu nacionalnu mjeru donesenu u situaciji ozbiljnih poteškoća gospodarstva i financijskog sustava države članice koja ima za cilj otkloniti sistemsku prijetnju financijskoj stabilnosti Unije koja proizlazi iz nedostatnosti dioničkog kapitala predmetnog društva (presuda od 8. studenoga 2016., Dowling i dr., C-41/15, EU:C:2016:836, t. 50.). Sud je dodao da se stoga odredbama Druge direktive 77/91 ne protivi izvanredna mjera u vezi s temeljnim kapitalom dioničkog društva, koju su nacionalne vlasti donijele u situaciji ozbiljnih poteškoća gospodarstva i financijskog sustava države članice bez odobrenja glavne skupštine tog društva te s ciljem izbjegavanja sustavnog rizika i osiguranja financijske stabilnosti Unije (vidjeti presudu od 8. studenoga 2016., Dowling i dr., C-41/15, EU:C:2016:836, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

243 Ta se razmatranja po analogiji primjenjuju na situaciju bivših dioničara banke koja je podvrgnuta sanacijskom postupku u skladu s Uredbom br. 806/2014.

244 Osim toga, valja istaknuti da i drugi cilj koji se nastoji postići sanacijom iz članka 14. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 806/2014, odnosno cilj da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija subjekta na koji se odnosi sanacijska mjera, pridonosi cilju zaštite stabilnosti financijskih tržišta koji je od općeg interesa.

245 U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom 35. Direktive 2014/59, ključne funkcije institucije definiraju se kao „aktivnosti, usluge ili djelatnosti čije bi obustavljanje u jednoj ili više država članica vjerojatno dovelo do prekida usluga bitnih za stvarno gospodarstvo ili do poremećaja financijske stabilnosti zbog veličine, tržišnog udjela, vanjske i unutarnje međusobne povezanosti, složenosti ili prekograničnih aktivnosti institucije ili grupe posebno s obzirom na zamjenjivost tih aktivnosti, usluga ili djelatnosti”.

246 U tom se pogledu člankom 6. stavkom 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/778 od 2. veljače 2016. o dopuni Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu okolnosti i uvjeta u kojima se plaćanje izvanrednih *ex post* doprinosa može djelomično ili u cijelosti odgoditi te o kriterijima za utvrđivanje aktivnosti, usluga i djelatnosti povezanih s ključnim funkcijama i za utvrđivanje linija poslovanja i pripadajućih usluga u pogledu temeljnih linija poslovanja (SL 2016., L 131, str. 41.) predviđaju kriteriji za utvrđivanje ključnih funkcija. Riječ je o funkciji koju institucija izvršava za treće osobe koje nisu povezane s institucijom ili grupom i za koju je vjerojatno da bi njezin nagli prekid u znatnoj mjeri negativno utjecao na treće osobe te da bi se mogla proširiti ili ugroziti opće povjerenje sudionika na tržištu zbog sistemske važnosti funkcije za treće osobe i sistemske važnosti institucije ili grupe u izvršavanju te funkcije.

247 Ciljem da se sanacijskom mjerom osigura kontinuitet temeljnih funkcija predmetnog subjekta, koji je predviđen člankom 14. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 806/2014, nastoji se izbjeći prekid tih funkcija koji bi mogao prouzročiti poremećaje, ne samo na predmetnom tržištu, nego i za cjelokupnu financijsku stabilnost Unije.

248 Stoga, budući da je svrha sanacijske mjere očuvati ili obnoviti financijsko stanje kreditne institucije, osobito s obzirom na to da predstavlja alternativu za njezinu likvidaciju, treba smatrati da doista odgovara cilju od općeg interesa koji priznaje Unija (vidjeti po analogiji presudu od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 108.).

249 Iz prethodno navedenog proizlazi da se sanacijskim postupkom, uspostavljenim Uredbom br. 806/2014 i opisanim u njezinu članku 18., nastoji postići cilj od općeg interesa u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, odnosno cilj da se zajamči stabilnost financijskih tržišta, kojim se može opravdati ograničenje prava na saslušanje.

250 Kao drugo, u nekoliko uvodnih izjava Uredbe br. 806/2014 upućuje se na to da sanacijsku mjeru, kad ona postane nužna, treba donijeti brzo. Riječ je osobito o uvodnim izjavama 26., 31. i 53. i, konkretno, o uvodnoj izjavi 56. te uredbe, kojom se predviđa da bi sanacijski postupak trebalo dovršiti u kratkom vremenu da bi se poremećaji na financijskom tržištu i u gospodarstvu sveli na najmanju moguću mjeru.

251 U tom je pogledu Sud smatrao da je cilj Uredbe br. 806/2014 uspostaviti, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 8., učinkovitije sanacijske mehanizme koji moraju biti ključan instrument za izbjegavanje šteta do kojih je u prošlosti dolazilo zbog propadanja banaka i da takav cilj pretpostavlja brzo donošenje odluka, kao što to pokazuju kratki rokovi predviđeni u članku 18. navedene uredbe, kako se ne bi ugrozila financijska stabilnost (presuda od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 55.).

252 Stoga se u članku 18. stavku 1. Uredbe br. 806/2014 osobito navodi da ESB, ako procijeni da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti, o toj procjeni bez odgode obavješćuje Komisiju i SRB. U skladu sa stavkom 2. tog članka, ako SRB sam donese procjenu, o njoj bez odgode obavješćuje ESB. Ako su ispunjeni uvjeti utvrđeni u njegovu stavku 1., SRB donosi sanacijski program koji se na temelju članka 18. stavka 7. Uredbe br. 806/2014 odmah nakon donošenja dostavlja Komisiji. Komisija tada ima rok od 24 sata da potvrdi sanacijski program ili uloži prigovor.

253 Iz toga proizlazi da se, nakon što subjekt ispuni uvjete za donošenje sanacijske mjere, odnosno, kao prvo, ako propada ili je vjerojatno da će propasti, kao drugo, ako nije razumno očekivati da bi druge mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju i, kao treće, ako je njegova sanacija nužna radi postizanja jednog ili više ciljeva iz članka 14. Uredbe br. 806/2014, člankom 18. te uredbe predviđa da odluku treba donijeti u vrlo kratkom roku.

254 Tim se brzim donošenjem odluke osobito želi osigurati kontinuitet temeljnih funkcija predmetnog subjekta i izbjeći posljedice koje bi propast subjekta imala za financijsku stabilnost. Brzina donošenja odluke stoga je uvjet za njezinu učinkovitost.

255 Tako je Sud već presudio da hitnost koja nalaže trenutno djelovanje nadležnog tijela opravdava ograničenje prava na saslušanje osoba na koje se odnose mjere donesene u području odgovornosti za okoliš (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 67.) i području poljoprivrede (vidjeti u tom smislu presudu od 15. lipnja 2006., Dokter i dr., C-28/05, EU:C:2006:408, t. 76.).

256 Štoviše, Sud je u području mjera zamrzavanja financijskih sredstava presudio da bi priopćavanje razloga na kojima se temelji prvotno uvrštenje imena osobe ili subjekta na popis osoba na koje se odnose mjere ograničavanja, prije tog uvrštenja, ugrozilo učinkovitost mjera zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora koje se nalažu pravom Unije. Kako bi se ostvario cilj primjenjivog propisa, takve mjere moraju po samoj svojoj naravi imati učinak iznenađenja te se moraju trenutno primijeniti (vidjeti u tom smislu presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 338. do 340.; od 21. prosinca 2011., Francuska/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, t. 61. i od 12. veljače 2020., Amisi Kumba/Vijeće, T-163/18, EU:T:2020:57, t. 51.).

257 Zbog razloga koji se odnose na cilj koji se nastoji postići pravom Unije i na učinkovitost mjera predviđenih tim pravom, tijela Unije isto tako nisu dužna saslušati tužitelje prije prvotnog uvrštenja njihovih imena na popis osoba na koje se odnose mjere ograničavanja (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 341. i presudu od 25. travnja 2013., Gbagbo/Vijeće, T-119/11, neobjavljenu, EU:T:2013:216, t. 103.).

258 To vrijedi tim više u slučaju u kojem se ograničenje prava na saslušanje ne odnosi na subjekt u sanaciji, nego na njegove dioničare ili vjerovnike.

259 Također valja istaknuti da je ESLJP u svojoj odluci od 1. travnja 2004., Camberrow MM5 AD protiv Bugarske (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), utvrdio da se prodaja banke u stečaju kao poduzetnika s trajnim poslovanjem provela kako bi se brzo i na sigurniji način namirili njezini vjerovnici, koji su godinama čekali da im se isplate potraživanja, i kako bi se brzo dovršio stečajni postupak. Stoga je potreba da postupak koji je doveo do prodaje banke bude jednostavan i brz imala ključnu važnost. Da je zakonom bilo predviđeno da se sud nadležan za stečajni postupak mora savjetovati sa svim dioničarima i vjerovnicima banke, to bi dovelo do znatnog usporavanja postupka, a stoga i dodatnog kašnjenja u plaćanju potraživanih iznosa vjerovnicima i dovršetku stečajnog postupka.

260 ESLJP je u presudi od 24. studenoga 2005., Capital Bank AD protiv Bugarske (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, t. 136.), presudio da u ekonomski osjetljivom području kao što je stabilnost bankovnog sustava i u određenim situacijama može biti apsolutno nužno djelovati što revnije i bez prethodne najave kako bi se izbjegla nepopravljiva šteta za banku, njezine deponente i druge vjerovnike ili za bankovni i financijski sustav u cijelosti.

261 Usto, činjenica da sanacijska mjera može dovesti do zadiranja u pravo na vlasništvo dioničarâ i vjerovnikâ predmetnog subjekta ne može opravdati obvezu da im se prije njezina donošenja odobri pravo na saslušanje.

262 Opći sud u tom je pogledu već naglasio, u točki 282. presude od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr. (T-680/13, EU:T:2018:486), da primjenjivi postupci trebaju svakoj dotičnoj osobi pružiti odgovarajuću priliku da nadležnim tijelima izloži svoj slučaj. Kako bi se osiguralo poštovanje tog zahtjeva koji predstavlja zahtjev svojstven članku 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, primjenjive postupke treba razmotriti s općeg stajališta (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2008, Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 368. i navedenu sudsku praksu, presudu od 25. travnja 2013., Gbagbo/Vijeće, T-119/11, neobjavljenu, EU:T:2013:216, t. 119. i presudu ESLJP, 20. srpnja 2004., Bäck protiv Finske, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, t. 56.). Stoga se taj zahtjev ne može tumačiti na

način da zainteresirana osoba treba u svim okolnostima imati mogućnost izraziti nadležnim tijelima svoje stajalište prije donošenja mjera koje krše njezino pravo na vlasništvo (vidjeti u tom smislu ESLJP, 19. rujna 2006., Maupas i dr. protiv Francuske, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, t. 20. i 21.).

263 Opći sud smatrao je da je to osobito slučaj, kao kad je riječ o sanacijskoj mjeri, kada predmetne mjere nisu sankcija i dio su konteksta osobite hitnosti. U ovom potonjem pogledu Opći sud je istaknuo da se radilo o sprječavanju neposrednog rizika od urušavanja dotičnih banaka kako bi se očuvala stabilnost financijskog sustava države članice i tako izbjeglo širenje na druge države članice europodručja. Provedba postupka prethodnog savjetovanja u okviru kojeg bi tisuće deponenata i dioničara dotičnih banaka mogle djelotvorno iznijeti svoje stajalište prije donošenja štetnih odredbi neizbježno bi usporilo primjenu mjera čija je namjena bila spriječiti takvo urušavanje. Ostvarivanje cilja koji se sastoji od očuvanja stabilnosti financijskog sustava te države članice i time izbjegavanja širenja na druge države članice europodručja bilo bi izloženo velikim rizicima (vidjeti presudu od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr., T-680/13, EU:T:2018:486, t. 282. i navedenu sudsku praksu).

264 Tu je ocjenu potvrdio Sud koji je smatrao da je Opći sud svoje rasuđivanje pravilno temeljio na presudi ESLJP-a od 21. srpnja 2016., Mamatas i dr. protiv Grčke (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), iz koje proizlazi da se zahtjev u skladu s kojim svako ograničenje prava na vlasništvo mora biti predviđeno zakonom ne može tumačiti na način da se s predmetnim osobama moralo savjetovati prije donošenja tog zakona, osobito kad bi provedba takvog prethodnog savjetovanja neizbježno odgodila primjenu mjera čija je namjena bila spriječiti propast predmetnih banaka (presuda od 16. prosinca 2020., Vijeće i dr./K. Chrysostomides & Co. i dr., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, t. 159.).

265 Osim toga, valja smatrati da je cilj potrebe za brzim djelovanjem, bez obavješćivanja dioničara i vjerovnika subjekta o neminovnosti njegove sanacije, izbjeći pogoršanje stanja tog subjekta koje bi ugrozilo učinkovitost sanacijske mjere. Naime, kad bi se dioničare ili imatelje obveznica banke obavijestilo da bi ona mogla biti podvrgnuta sanacijskom postupku i, stoga, da se smatra da propada ili je vjerojatno da će propasti, to bi ih moglo potaknuti na to da prodaju svoje vrijednosnice na tržištima te bi također moglo dovesti do masovnog povlačenja depozita, što bi za posljedicu imalo pogoršanje financijskog stanja banke te otežavanje, a čak i onemogućavanje donošenja rješenja kojim bi se mogla spriječiti njezina likvidacija.

266 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 116. Uredbe br. 806/2014, za svaku informaciju koja se pruži u vezi s odlukom prije negoli je ona donesena, bilo o tome jesu li uvjeti za sanaciju zadovoljeni, o upotrebi određenog instrumenta ili o bilo kojoj mjeri tijekom postupka, mora se pretpostaviti da se odražava na javne i privatne interese koji su mjerama obuhvaćeni.

267 Stoga valja smatrati da bi uvođenje u Uredbu br. 806/2014 savjetovanja dioničara i vjerovnika predmetnog subjekta prije donošenja sanacijske mjere dovelo do znatnog usporavanja postupka te bi ugrozilo ostvarenje ciljeva mjere i njezinu učinkovitost.

268 Osim toga, uzimajući u obzir hitnost donošenja sanacijske mjere, ne bi bilo moguće prethodno savjetovanje s dioničarima zbog, među ostalim, poteškoća povezanih s njihovom identifikacijom. Naime, kao što to ističu Kraljevina Španjolska i Vijeće, s obzirom na to da se na tržištima stalno trguje dionicama i obveznicama, u praksi je nemoguće znati s kojim pojedinačnim i institucionalnim ulagateljima treba kontaktirati.

269 Što se tiče tužiteljeva argumenta prema kojem se Uredbom br. 806/2014 može predvidjeti saslušanje dioničara nakon donošenja sanacijske mjere, dovoljno je istaknuti, kao što je to učinio Parlament, da takvo saslušanje ne može izmijeniti sadržaj te mjere i stoga ne može dovesti do njezina poništenja.

270 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da bi saslušanje dioničarâ i vjerovnikâ subjekta na koji se odnosi sanacijska mjera prije donošenja te mjere ugrozilo ciljeve stabilnosti financijskih tržišta i kontinuiteta temeljnih funkcija subjekta, kao i zahtjeve žurnosti i učinkovitosti sanacijskog postupka.

271 Stoga činjenica da ne postoji odredba kojom se predviđa saslušanje dioničarâ i vjerovnikâ predmetnog subjekta u okviru postupka predviđenog u članku 18. Uredbe br. 806/2014 predstavlja ograničenje prava na saslušanje koje je opravdano i nužno kako bi se ispunio cilj od općeg interesa i kojim se poštuje načelo proporcionalnosti, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje te se njime ne povređuje nijedno od postupovnih jamstava prava na vlasništvo predviđenih člankom 17. Povelje.

272 Stoga treba odbiti prigovor nezakonitosti članka 18. Uredbe br. 806/2014.

4. Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 18. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a

273 Tužitelj tvrdi da je SRB, time što je donio sanacijski program, povrijedio članak 18. Uredbe br. 806/2014, svoju obvezu dužne pažnje i članak 296. UFEU-a jer nije dokazao da su ispunjeni uvjeti za sanaciju. Tužitelj je u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak Kraljevine Španjolske pojasnio da tim tužbenim razlogom ne ističe pogrešku u ocjeni, nego povredu obveze dužne pažnje i obveze obrazlaganja u okviru primjene članka 18. Uredbe br. 806/2014.

274 Tužitelj tvrdi da SRB tijekom donošenja sanacijskog programa nije pažljivo i nepristrano ispitao sve relevantne okolnosti slučaja radi primjene članka 18. Uredbe br. 806/2014 u skladu s obvezom dužne pažnje i nije u dovoljnoj mjeri obrazložio svoju odluku. U okviru prvog prigovora u biti tvrdi da SRB nije dokazao da je ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014, prema kojem subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti. Kao prvo, tvrdi da SRB nije uzeo u obzir činjenicu da je društvo Banco Popular solventno i da stoga njegova propast nije dokazana te, kao drugo, da nije opravdao to da privremeni problem s likvidnošću uključuje propast društva Banco Popular. U okviru drugog prigovora tužitelj prigovara SRB-u da nije dokazao da je ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014, prema kojem, s obzirom na vremenska razdoblja i druge relevantne okolnosti, nije razumno očekivati da alternativne mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere spriječe propadanje subjekta u razumnom vremenskom razdoblju. SRB nije ispitao postojanje drugih nadzornih mjera kojima bi se mogli riješiti problemi s likvidnošću društva Banco Popular.

a) Prvi prigovor, koji se odnosi na članak 18. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 806/2014

275 Kao prvo, tužitelj ističe da je SRB povrijedio svoju obvezu dužne pažnje ili barem svoju obvezu obrazlaganja jer nije uzeo u obzir određen broj elemenata koji dokazuju solventnost društva Banco Popular.

276 Valja istaknuti, kao prvo, da je ESB 6. lipnja 2017. nakon savjetovanja sa SRB-om proveo procjenu o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular, u skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014. U toj je procjeni ESB smatrao, uzimajući u obzir osobito prekomjerne odljeve depozita, brzinu kojom je banka izgubila likvidnost i njezinu nesposobnost da ostvari likvidnost na drugi način, da postoje objektivni elementi koji upućuju na to da Banco Popular u bliskoj budućnosti vjerojatno neće moći podmiriti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću. ESB je zaključio da se smatra da Banco Popular propada ili je, u svakom slučaju, vjerojatno da će propasti u bliskoj budućnosti, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) i člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

277 Kao drugo, upravni je odbor društva Banco Popular dopisom od 6. lipnja 2017. obavijestio ESB da je došao do zaključka da je vjerojatno da će banka propasti.

278 U svojem dopisu od 6. lipnja 2017. upućenom ESB-u Banco Popular poziva se na obavijest poslanu ESB-u u skladu s člankom 414. Uredbe br. 575/2013 koji se odnosi na povredu minimalnih zahtjeva za likvidnosnu pokrivenost i upućuje na procjenu koju provodi njegov upravni odbor, koja se nalazi u prilogu, u skladu s kojom Banco Popular propada, te na informacije i analize na temelju kojih je potonji odbor došao do tog zaključka.

279 U tom se dopisu navodi sljedeće:

„U skladu s člankom 21.4. Zakona 11/2015 i člancima 45. i 46. Delegirane uredbe [Komisije (EU) 2016/1075 od 23. ožujka 2016. o dopuni Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda kojima se pobliže određuju sadržaj planova oporavka, planova sanacije i planova sanacije grupe, minimalni kriteriji koje nadležno tijelo treba procijeniti u pogledu planova oporavka i planova oporavka grupe, uvjeti za financijsku potporu grupe, zahtjevi za neovisne procjenitelje, ugovorno priznavanje ovlasti otpisa i konverzije, postupci i sadržaj zahtjeva u pogledu obavješćivanja i obavijesti o suspenziji te operativno funkcioniranje sanacijskih kolegija (SL 2016., L 184, str. 1.)], Banco Popular ovime obavještava da je njegov upravni odbor procijenio da je vjerojatno da će banka propasti.”

280 U tom je dopisu upravni odbor društva Banco Popular priznao da banka ima velike probleme s likvidnošću i da je vjerojatno da će propasti. Valja smatrati da se taj dopis, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, ne može odbaciti kao nerelevantan.

281 Kao treće, u članku 2. sanacijskog programa SRB je podsjetio na zaključak ESB-ove procjene te je u članku 2.2. zaključio da je nakon ESB-ove procjene ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014.

282 Stoga je u ovom slučaju činjenica da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti utvrđena na temelju članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014 u skladu s kojim se za potrebe stavka 1. točke (a) tog članka za subjekt smatra da propada ili da je vjerojatno da će propasti ako se nalazi u sljedećoj situaciji:

„[S]ubjekt nije u mogućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze pri njihovu dospijeću ili postoje objektivni elementi na temelju kojih se utvrđuje da institucija uskoro neće biti u mogućnosti to uraditi”.

283 Valja istaknuti da se ni ESB ni SRB nisu oslonili na situaciju predviđenu u članku 18. stavku 4. točki (b) Uredbe br. 806/2014 prema kojoj se za subjekt smatra da propada ili da je vjerojatno da će propasti kada je „imovina subjekta […] manja od njegovih obveza ili postoje objektivni elementi na temelju kojih se utvrđuje da će imovina subjekta uskoro biti manja od obveza”.

284 Stoga insolventnost subjekta nije uvjet za utvrđenje da on propada ili da je vjerojatno da će propasti na temelju članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014 i, prema tome, nije uvjet za donošenje sanacijskog programa.

285 U tom pogledu, iz uvodne izjave 57. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da:

„Odluka o provođenju sanacije subjekta trebala bi se donijeti prije nego što financijski subjekt postane insolventan u bilanci i dok još ima vlasničkog kapitala. Sanaciju je potrebno započeti nakon što se utvrdi da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti te da se nijednom alternativnom mjerom iz privatnog sektora to propadanje ne bi moglo spriječiti u razumnom vremenskom roku. […]”

286 Prema tome, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, insolventnost društva Banco Popular ne predstavlja jedini slučaj u kojem se može smatrati da to društvo propada ili je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 806/2014. Naime, činjenica da je subjekt solventan s obzirom na svoju bilancu ne znači da raspolaže dovoljnim novčanim sredstvima, odnosno raspoloživa sredstva za podmirenje svojih dugova ili drugih obveza po njihovu dospijeću.

287 U tom pogledu iz ulomka dopisa od 25. srpnja 2017. koji je predsjednica ESB-ova nadzornog odbora uputila članu Parlamenta i koji navodi tužitelj, među ostalim proizlazi da:

„ESB-ova odluka u skladu s kojom banka propada ili je vjerojatno da će propasti donesena je na temelju manjka likvidnosti. Na taj dan objektivni elementi nisu bili dovoljni da ESB odredi da banka propada ili je vjerojatno da će propasti na temelju njezine kapitalne pozicije. Dakako, ESB nije pomno nadzirao samo likvidnosnu poziciju, nego i kapitalnu poziciju banke. Njezini strukturni problemi (visoka razina neprihodonosne imovine, njezino slabo pokriće i niska profitabilnost) odražavaju se u odgovarajućim zahtjevima za regulatorni kapital koje je utvrdio ESB.”

288 Budući da situacija predviđena člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014 ne zahtijeva da predmetni subjekt bude insolventan, elementi koje navodi tužitelj i kojima se nastoji dokazati solventnost društva Banco Popular, bespredmetni su te on pogrešno tvrdi da je SRB povrijedio svoju obvezu dužne pažnje ili obvezu obrazlaganja jer nije uzeo u obzir te elemente.

289 Kao drugo, tužitelj ističe da je SRB zaključio da društvo Banco Popular propada zbog problema s likvidnošću u skladu s člankom 18. Uredbe br. 806/2014 iako problemi s likvidnošću nisu obuhvaćeni nijednom od situacija predviđenih člankom 18. stavkom 4. Uredbe br. 806/2014. Podredno, SRB je povrijedio svoju obvezu obrazlaganja jer nije objasnio zbog kojeg je razloga problem s likvidnošću obuhvaćen slučajevima iz članka 18. stavka 4. Uredbe br. 806/2014.

290 U tom pogledu, valja istaknuti da je SRB u uvodnoj izjavi 23. sanacijskog programa uputio na procjenu koju je proveo ESB, pri čemu je utvrdio da se likvidnost društva Banco Popular znatno pogoršala od listopada 2016. zbog povlačenja depozita u svim kategorijama klijenata. Iz toga proizlazi da banka ne raspolaže s dovoljno mogućnosti za obnovu svoje likvidnosne pozicije kako bi osigurala da je u stabilnom položaju za podmirenje svojih obveza po njihovu dospijeću.

291 SRB je u sanacijskom programu naveo različite događaje koji su od veljače 2017. doveli do brzog pogoršanja likvidnosne pozicije društva Banco Popular. SRB je osobito uputio na objavu godišnjeg izvješća društva Banco Popular za 2016. iz veljače 2017., u kojem su najavljeni konsolidirani gubitak od 3,485 milijardi eura, potreba za izvanrednim rezervacijama u iznosu od 5,7 milijardi eura i imenovanje novog predsjednika, kao i na objavu financijskog izvještaja za prvo tromjesečje 2017. iz svibnja 2017., u kojem su najavljeni lošiji rezultati od onih koji su se očekivali na tržištu. SRB je naveo snižavanje rejtinga društva Banco Popular koje su izvršile različite agencije za kreditni rejting u veljači, travnju i lipnju 2017. Istaknuo je i da je stalna negativna medijska pokrivenost financijskih rezultata i navodno neposrednog rizika od stečaja ili nelikvidnosti društva Banco Popular dovela do povećanog povlačenja depozita.

292 Štoviše, SRB je naveo da je zahtjev likvidnosne pokrivenosti društva Banco Popular 12. svibnja 2017. pao ispod minimalnog praga od 80 % utvrđenog člankom 460. stavkom 2. točkom (c) Uredbe br. 575/2013 i da Banco Popular nije uspio ponovno postići usklađenost s tom graničnom vrijednosti na dan donošenja sanacijskog programa.

293 Člankom 412. stavkom 1. Uredbe br. 575/2013 zahtjev za likvidnosnu pokrivenost definira se na sljedeći način:

„Institucije su dužne držati likvidnu imovinu, zbroj čijih vrijednosti pokriva likvidnosne odljeve umanjene za likvidnosne priljeve u stresnim uvjetima kako bi se osiguralo da institucije održavaju razine zaštitnog sloja likvidnosti koje su primjerene za pokriće moguće neravnoteže između likvidnosnih priljeva i odljeva u iznimno stresnim uvjetima tijekom razdoblja od trideset dana. Tijekom razdoblja stresa, institucije se mogu koristiti svojom likvidnom imovinom za pokriće svojih neto likvidnosnih odljeva.”

294 Usto, kao što to ističe SRB, ti različiti elementi navedeni su u Smjernicama Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) od 6. kolovoza 2015. u vezi s tumačenjem različitih okolnosti u kojima se smatra da institucija propada ili da joj prijeti propast na temelju članka 32. stavka 6. Direktive 2014/59 (EBA/GL/2015/07) (u daljnjem tekstu: EBA-ine Smjernice).

295 Svrha je tih smjernica, koje su primjenjive od 1. siječnja 2016., iznijeti skup objektivnih elemenata na temelju kojih se može odrediti propada li subjekt ili mu prijeti propast, u skladu s okolnostima predviđenima u članku 32. stavku 4. točkama (a) do (c) Direktive 2014/59. Tekst članka 32. stavka 4. točke (c) Direktive 2014/59 potpuno je jednak tekstu članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014.

296 Člankom 5. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014 predviđa se da SRB, Vijeće i Komisija ulažu sve potrebne napore za usklađivanje s EBA-inim smjernicama i preporukama koje su povezane s vrstom zadaća koje ta tijela moraju obaviti.

297 U skladu s EBA-inim Smjernicama, treba smatrati da institucija propada ili joj prijeti propast, u smislu članka 32. stavka 4. točke (c) Direktive 2014/59, ako ne ispunjava regulatorne zahtjeve u pogledu likvidnosti, ako nije u mogućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze pri njihovu dospijeću ili ako postoje objektivni elementi na temelju kojih se utvrđuje da ih institucija uskoro neće moći ispuniti.

298 Među elementima koje treba uzeti u obzir, u EBA-inim Smjernicama među ostalim se navodi: kao prvo, svaki veći nepovoljni događaj koji utječe na procjenu likvidnosne pozicije institucije i održivost njezina profila financiranja, kao i na njezinu sposobnost da ispuni minimalne zahtjeve u pogledu likvidnosti predviđene Uredbom br. 575/2013 i dodatne zahtjeve koji se propisuju na temelju članka 105. te uredbe ili svaki nacionalni minimalni zahtjev u pogledu likvidnosti; kao drugo, svaka veća nepovoljna promjena trenutačnih i budućih obveza institucije, u čijoj se procjeni trebaju uzeti u obzir, ovisno o slučaju, očekivani i izvanredni likvidnosni odljevi, uključujući svaki znak potencijalnih masovnih povlačenja depozita iz banaka; kao treće, svaki događaj koji može znatno naštetiti ugledu institucije, osobito svako znatno snižavanje njezina kreditnog rejtinga koje izvrši jedna ili više agencija za kreditni rejting, ako ono dovodi do velikih odljeva kapitala ili nesposobnosti da obnovi izvore financiranja ili aktivira ugovorne okidače ovisno o vanjskom rejtingu.

299 Na temelju različitih elemenata koje su ESB i SRB uzeli u obzir, u skladu s EBA-inim Smjernicama, koje tužitelj osim toga nije osporavao, moglo se zaključiti da Banco Popular na dan donošenja sanacijskog programa propada ili je vjerojatno da će propasti, u smislu članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014.

300 Stoga tužitelj pogrešno tvrdi da se SRB oslonio na nepotpunu analizu ESB-ove procjene propasti ili vjerojatne propasti društva Banco Popular jer se oslonio na okolnosti koje ne dokazuju problem s likvidnošću.

301 Tužitelj također pogrešno tvrdi da problemi s likvidnošću nisu obuhvaćeni situacijama koje dovode do propasti ili vjerojatne propasti koje se predviđaju člankom 18. Uredbe br. 806/2014. Naposljetku, s obzirom na to da se u sanacijskom programu izričito upućuje na ESB-ovu procjenu kojom se utvrdila propast ili vjerojatna propast društva Banco Popular na temelju članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014, tužitelj ne može tvrditi da je SRB povrijedio svoju obvezu obrazlaganja time što nije objasnio zbog kojeg je razloga problem s likvidnošću obuhvaćen slučajevima iz članka 18. stavka 4. te uredbe.

302 Osim toga, iz tih elemenata proizlazi i da se problemi s likvidnošću društva Banco Popular, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, ne mogu smatrati samo privremenima. To uostalom potvrđuje činjenica da je sama banka obavijestila ESB da propada zbog problema s likvidnošću.

303 Naposljetku, tužiteljev argument prema kojem su problemi s likvidnošću društva Banco Popular rezultat događaja proizašlih iz izjava SRB-ove predsjednice i da se stoga ne mogu pripisati društvu Banco Popular nije relevantan za ocjenu zakonitosti pobijanih odluka. Naime, SRB je u članku 2. sanacijskog programa, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014 utvrdio da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti na temelju ESB-ove procjene. Okolnosti i razlozi na temelju kojih je ESB zaključio da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti nisu relevantni.

304 Tužitelj stoga nije utvrdio da SRB nije dokazao da je ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014 i stoga prvi prigovor valja odbiti.

b) Drugi prigovor, koji se odnosi na članak 18. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 806/2014

305 Tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio svoju obvezu dužne pažnje i prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti jer nije ispitao druge raspoložive nadzorne mjere kojima bi se mogli riješiti problemi s likvidnošću društva Banco Popular te je, podredno, povrijedio svoju obvezu obrazlaganja.

306 S jedne strane, tužitelj tvrdi da svi elementi dokazuju da je društvo Banco Popular moglo dobiti hitnu likvidnosnu pomoć i da iz sanacijskog programa ne proizlazi da je SRB ispitao te elemente. S druge strane, SRB je zanemario da povećanje kapitala treba najaviti i da su društva Barclays Bank i Deutsche Bank jamčila upis cijelog povećanja.

307 Kao prvo, tužitelj tvrdi da je hitna likvidnosna pomoć odobrena jer je društvo Banco Popular dalo dovoljna jamstva i da je, s obzirom na to da je potonje društvo primilo samo dio iznosa te pomoći, još bila dostupna dodatna pomoć. Taj bi se iznos smatrao dovoljnim za prevladavanje krize likvidnosti društva Banco Popular. Tužitelj tvrdi da je društvo Banco Popular pružilo dovoljna jamstva i da ta jamstva, prema tvrdnjama medija, iznose 40 milijardi eura, što predstavlja dovoljan iznos s obzirom na regulatorne kriterije.

308 U tom pogledu, valja istaknuti da je ESB u svojoj procjeni o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular naveo da, iako je društvo Banco Popular u tjednima koji su prethodili procjeni razvilo različite mjere kojima se stvara dodatna likvidnost te ih je počelo provoditi, opseg ostvarenih i očekivanih priljeva nije bio dovoljan da se prevlada pogoršanje likvidnosne situacije društva Banco Popular na dan te procjene. Naveo je i da, čak i uz upotrebu hitne likvidnosne pomoći u pogledu koje upravno vijeće ESB-a nije uložilo prigovor 5. lipnja 2017., likvidnost na taj dan nije bila dovoljna da zajamči sposobnost društva Banco Popular da ispuni svoje obveze najkasnije do 7. lipnja 2017.

309 U uvodnoj izjavi 26. točki (c) sanacijskog programa SRB je utvrdio da je Banco Popular primio prvu hitnu likvidnosnu pomoć 5. lipnja 2017., nakon što ESB nije podnio nikakav prigovor, ali da mu Banka Španjolske nije mogla dodijeliti dodatnu hitnu likvidnosnu pomoć.

310 U tom pogledu valja napomenuti da je u dopisu od 5. lipnja 2017. Banka Španjolske zatražila ESB-ovo odobrenje za hitnu likvidnosnu pomoć društvu Banco Popular s datumom dospijeća za 14. lipnja 2017., kako bi se odgovorilo na ozbiljnu krizu likvidnosti koju je proživljavalo potonje društvo. Međutim, Banka Španjolske istog je dana uputila novi dopis ESB-u koji sadržava zahtjev za dodjelu dodatne hitne likvidnosne pomoći u korist društva Banco Popular s datumom dospijeća za 21. lipnja 2017., s obzirom na to da ju je potonje društvo obavijestilo o iznimno velikom kretanju likvidnosti. Ta dva dopisa koja su istog dana poslana ESB-u pokazuju brzinu kojom se likvidnost društva Banco Popular pogoršavala.

311 SRB je tako u članku 3.2. točki (d) sanacijskog programa utvrdio da hitna likvidnosna pomoć ne bi bila dovoljna s obzirom na brzinu pogoršanja likvidnosne pozicije društva Banco Popular.

312 Valja istaknuti da su dan nakon te prve hitne likvidnosne pomoći, odnosno 6. lipnja 2017., zbog opsega i brzine povlačenja novčanih sredstava, ESB i upravni odbor društva Banco Popular zaključili da banka više ne može podmiriti svoje dugove ili druge obveze koje dospijevaju 7. lipnja 2017. Prema tome, s obzirom na to da se utvrdilo da Banco Popular propada, dodatna hitna likvidnosna pomoć više nije bila moguća.

313 Usto, valja podsjetiti na to da SRB nema nikakvu ulogu u pružanju hitne likvidnosne pomoći koja je u nadležnosti nacionalnih središnjih banaka. Stoga, kao što to tvrdi SRB, nije na njemu da pruži opravdanja za nedostupnost hitne likvidnosne pomoći ili za činjenicu da dodatna hitna likvidnosna pomoć nije bila dostupna u propisanom roku.

314 Stoga SRB u sanacijskom programu nije mogao utvrditi, s jedne strane, da je ESB u svojoj procjeni o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular smatrao da se hitnom likvidnosnom pomoći koju je odobrio ne može riješiti kriza likvidnosti društva Banco Popular i, s druge strane, da Banka Španjolske nije dodijelila dodatnu hitnu likvidnosnu pomoć društvu Banco Popular.

315 Tužitelj stoga ne može prigovoriti SRB-u da u sanacijskom programu nije ispitao može li društvo Banco Popular dobiti dodatnu hitnu likvidnosnu pomoć.

316 Kao drugo, tužitelj prigovara SRB-u da je zanemario da povećanje kapitala treba najaviti i da su društva Barclays Bank i Deutsche Bank jamčila upis cijelog povećanja. Prema tužiteljevu mišljenju, ta bi mjera omogućila da se vrati izgubljeno povjerenje i da se uz odobreni kredit ili hitnu likvidnosnu pomoć riješi privremena kriza. Dodaje da su određeni dioničari društva Banco Popular bili spremni pribjeći eventualnom povećanju kapitala.

317 Što se tiče dopisa društava Barclays Bank i Deutsche Bank, čiji su ulomci priloženi tužbi, oni ne sadržavaju nikakvu čvrstu obvezu tih banaka da će sudjelovati u povećanju kapitala društva Banco Popular, nego su samo odraz običnih razgovora o mogućem povećanju kapitala u budućnosti. Ti dopisi pokazuju da je na dan njihova slanja projekt povećanja kapitala društva Banco Popular tek bio u vrlo ranoj pripremnoj fazi.

318 Barclays Bank u dopisu od 3. lipnja 2017. koji je uputio društvu Banco Popular samo upućuje na nedavne razgovore o povećanju kapitala čiji je cilj da Banco Popular zadovolji svoje dodatne potrebe za rezervacijama i dostigne znatno više razine kapitala kako bi se ublažili izazovi s kojima se morao suočiti, a koji proizlaze iz posebne izloženosti u pogledu nekretnina te druge neprihodonosne imovine. Tako u tom dopisu, s jedne strane, ništa ne upućuje na to da je Barclays Bank bio spreman sudjelovati u tom povećanju kapitala i, s druge strane, potonje društvo ne navodi krizu likvidnosti s kojom je Banco Popular bio suočen te ne predlaže nikakvo rješenje za izlazak iz te krize.

319 U svojem dopisu od 5. lipnja 2017. upućenom društvu Banco Popular Deutsche Bank samo navodi svoj interes da osigura 50 % mogućeg povećanja kapitala od 4 milijarde eura. Deutsche Bank samo navodi da „očito postoje određeni uvjeti, ali dopis se temelji na našem uvjerenju da se, u okolnostima za koje smatramo da se realistično mogu ispuniti, može ostvariti povećanje [kapitala] kojim bi se banka stabilizirala”. Stoga se taj dopis ne može tumačiti na način da sadržava čvrstu obvezu društva Deutsche Bank te se ne odnosi na rješenje kojim se nastoji riješiti kriza likvidnosti društva Banco Popular.

320 Štoviše, iz izjava određenih dioničara društva Banco Popular, priloženih očitovanjima na intervencijski podnesak Kraljevine Španjolske, proizlazi da je projekt dioničara društva Banco Popular za povećanje kapitala na dan sanacije bio tek u pripremnoj fazi. U tom pogledu valja navesti ulomak iz izjave A. Del Vallea Ruíza u kojem on navodi da je 2. lipnja 2017. razgovarao s jednim drugim ulagateljem o organiziranju sastanka s investicijskom bankom o tome kako na najbolji način izraditi plan za povećanje kapitala te da je taj sastanak zakazan za 5. lipnja 2017.

321 Valja istaknuti da se tužiteljev argument temelji na potpuno teoretskoj pretpostavci prema kojoj bi se ta povećanja kapitala mogla konkretizirati u dovoljno kratkom roku kako bi se izbjegla propast ili vjerojatna propast društva Banco Popular. Usto, valja istaknuti da tužitelj ne objašnjava kako bi povećanje kapitala moglo riješiti probleme s likvidnošću s kojima se suočavalo društvo Banco Popular i da sâm priznaje da se ta mjera nije mogla predvidjeti bez dodatnog kredita ili hitne likvidnosne pomoći. Naposljetku, valja utvrditi da, iako je sama banka 6. lipnja 2017. utvrdila da propada, to je zato što je smatrala da te mjere nisu moguće.

322 Stoga, kao što to tvrdi SRB, da bi se one odbile, u sanacijskom programu nije bilo potrebno predvidjeti mjere koje ne omogućuju da se društvu Banco Popular osigura likvidnost koja je potrebna da se suoči s povlačenjem depozita i koje se ne mogu provesti u roku koji je dovoljan za sprečavanje njegove propasti. U skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014, SRB je s pravom mogao ograničiti svoju ocjenu na mjere koje su se stvarno mogle provesti s obzirom na određene rokove i okolnosti.

323 Kao treće, tužitelj prigovara SRB-u da nije ispitao druge nadzorne mjere predviđene člankom 86. Direktive 2013/36.

324 Valja utvrditi da se člankom 86. stavkom 1. Direktive 2013/36 predviđa da „[n]adležna tijela osiguravaju da institucije imaju robusne strategije, politike, procese i sustave za utvrđivanje, mjerenje i praćenje rizika likvidnosti te upravljanje tim rizikom tijekom odgovarajućeg razdoblja, uključujući unutardnevno, kako bi se osiguralo da institucije održavaju odgovarajuće razine zaštitnih slojeva likvidnosti”. U skladu sa stavkom 3. tog članka koji navodi tužitelj, „[n]adležna tijela osiguravaju da institucije, uzimajući u obzir vrstu, opseg i složenost svojih poslova, imaju profile likvidnosnog rizika koji su usklađeni odnosno ne premašuju one koji se zahtijevaju za robustan sustav koji dobro funkcionira”.

325 Dovoljno je utvrditi, kao što je to učinila Komisija, da se ta odredba ne može smatrati vjerojatnim rješenjem za probleme s likvidnošću društva Banco Popular. Naime, propast ili vjerojatna propast društva Banco Popular proizlazi upravo iz činjenice da ono nije moglo poštovati te likvidnosne zahtjeve.

326 Tužitelj stoga nije utvrdio da je SRB povrijedio svoju obvezu dužne pažnje ili obvezu obrazlaganja time što nije ispitao druge nadzorne mjere koje je naveo, niti je dokazao da je ispunjen uvjet iz članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 806/2014.

327 Stoga drugi prigovor i osmi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovane.

5. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja i prava obrane propisanih člancima 15. i 296. UFEU-a te člancima 42. i 47. Povelje

328 Tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio obvezu obrazlaganja i prava obrane propisane člancima 15. i 296. UFEU-a te člancima 42. i 47. Povelje jer je obrazloženje sanacijskog programa nedostatno i proturječno te nije bilo u potpunosti dostupno jer je proglašeno povjerljivim.

329 Taj se tužbeni razlog u biti dijeli na dva prigovora, od kojih se prvi temelji na povredi obveze obrazlaganja, a drugi na povredi prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

a) Prvi prigovor, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

330 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda obrazloženje propisano člankom 296. UFEU-a mora odgovarati prirodi akta o kojemu je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na svoju formulaciju, nego i na svoj kontekst i na sva pravna pravila kojima je predmetno pravno područje uređeno (vidjeti presudu od 8. svibnja 2019., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, t. 85. i 87. i navedenu sudsku praksu i presudu od 21. listopada 2020., ESB/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:845, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

331 Usto, stupanj podrobnosti obrazloženja akta mora se prilagoditi stvarnim mogućnostima te tehničkim uvjetima ili uvjetima u pogledu roka, pod kojima se on donosi (vidjeti presude od 6. studenoga 2012., Éditions Odile Jacob/Komisija, C-551/10 P, EU:C:2012:681, t. 48. i navedenu sudsku praksu i od 23. svibnja 2019., KPN/Komisija, T-370/17, EU:T:2019:354, t. 139. i navedenu sudsku praksu i presudu od 27. siječnja 2021., KPN/Komisija, T-691/18, neobjavljenu, EU:T:2021:43, t. 162.).

332 Tužitelj tvrdi da je obrazloženje sanacijskog programa nedostatno i proturječno.

333 Kao prvo, tvrdi da su proturječne uvodna izjava 24. sanacijskog programa, koja se odnosi na probleme s likvidnošću društva Banco Popular, i uvodna izjava 26., koja se odnosi na mjere povezane s problemom sa solventnošću.

334 Te dvije uvodne izjave opisuju situaciju društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa. SRB je u uvodnoj izjavi 24. sanacijskog programa naveo okolnosti koje su dovele do krize likvidnosti društva Banco Popular. Uvodna izjava 26. odnosi se na mjere koje je društvo Banco Popular predvidjelo prije donošenja sanacijskog programa kako bi pokušalo riješiti svoje probleme s likvidnošću. Stoga te dvije uvodne izjave ne mogu biti proturječne.

335 Štoviše, suprotno onomu što se čini da tvrdi tužitelj, uvodna izjava 26. ne obuhvaća rješenja koja je SRB predložio u sanacijskom programu kako bi riješio problem s likvidnošću društva Banco Popular. Činjenica da tužitelj smatra da mjere koje je društvo Banco Popular predvidjelo u tjednima koji su prethodili sanaciji, a koje se navode u uvodnoj izjavi 26. sanacijskog programa, čine mjere koje se odnose na problem sa solventnošću, a ne s likvidnošću, nije relevantna.

336 Kao drugo, tužitelj tvrdi da SRB nije objasnio zbog čega je instrument prodaje poslovanja mjera koja je prikladna i razmjerna za rješavanje problema s likvidnošću.

337 U tom pogledu, kao što to ističe SRB, instrument prodaje poslovanja, utvrđen u članku 24. Uredbe br. 806/2014, primjenjuje se u svim situacijama u kojima se smatra da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti. Na temelju nijednog elementa nije moguće pretpostaviti da taj instrument nije prilagođen za krizu likvidnosti.

338 Usto, SRB je u člancima 4. i 5. sanacijskog programa objasnio nužnost i proporcionalnost instrumenta prodaje poslovanja s obzirom na ciljeve sanacije te je naveo da drugi sanacijski instrumenti predviđeni člankom 22. Uredbe br. 806/2014 ne omogućuju postizanje tih ciljeva u jednakoj mjeri.

339 Konkretnije, SRB je u članku 5.3. sanacijskog programa smatrao da drugi sanacijski instrumenti predviđeni u članku 22. stavku 2. Uredbe br. 806/2014 ne ispunjavaju ciljeve sanacije u jednakoj mjeri. Što se tiče *bail-in* instrumenta, SRB je smatrao da se čak ni u kombinaciji s instrumentom odvajanja imovine ne može zajamčiti da će odmah omogućiti učinkovito rješavanje likvidnosti društva Banco Popular i da će se time ponovno uspostaviti njegova financijska stabilnost i dugoročna održivost. Što se tiče instrumenta prijelazne institucije, SRB je smatrao da čak i u kombinaciji s instrumentom odvajanja imovine, s obzirom na to da prijelazna institucija ima za cilj održati pristup ključnim funkcijama i prodati društvo Banco Popular u načelu unutar dvije godine i, s obzirom na to da instrument prodaje poslovanja omogućuje postizanje istog rezultata u kratkom roku, smatra se da potonji instrument omogućuje učinkovitije postizanje ciljeva sanacije od instrumenta prijelazne institucije.

340 SRB je time opravdao razloge zbog kojih je instrument prodaje poslovanja sanacijska mjera koja je prilagođena propadanju društva Banco Popular, odnosno krizi likvidnosti.

341 Kao treće, tužitelj tvrdi da vrednovanje 2 pokazuje drugo proturječje, odnosno da bi SRB smatrao da je društvo Banco Popular solventno, ali je imalo negativnu vrijednost od minus 8,2 milijardi eura.

342 U tom pogledu valja istaknuti da je Deloitte u vrednovanju 2 naveo da se rezultat njegove procjene nalazi u rasponu od 1,3 milijarde do minus 8,2 milijarde eura, pri čemu najbolja procjena unutar tog raspona iznosi minus 2 milijarde eura.

343 Ta se procjena odnosi na prodajnu vrijednost društva Banco Popular koja odgovara tome koliko bi potencijalni kupac bio spreman platiti za društvo Banco Popular u okolnostima koje su postojale na dan donošenja sanacijskog programa. Riječ je o ekonomskoj vrijednosti društva Banco Popular, a ne njegovoj računovodstvenoj vrijednosti.

344 Stoga utvrđenje da je društvo Banco Popular solventno s računovodstvenog gledišta nije proturječno negativnoj procjeni njegove prodajne vrijednosti.

345 Kao četvrto, tužitelj tvrdi da su povjerljivi podaci bitni za razumijevanje rasuđivanja i da ne zna što je uključivala kriza likvidnosti društva Banco Popular. Ističe da se u uvodnoj izjavi 25. sanacijskog programa navodi samo to da su „prethodno navedene okolnosti dovele do znatnih povlačenja depozita […]”.

346 Dovoljno je utvrditi da su okolnosti koje su dovele do krize likvidnosti društva Banco Popular između veljače 2017. i dana sanacije objašnjene u uvodnoj izjavi 24. sanacijskog programa.

347 Usto, u uvodnoj izjavi 23. sanacijskog programa SRB je uputio na procjenu koju je proveo ESB, pri čemu je utvrdio da se likvidnost društva Banco Popular znatno pogoršala od listopada 2016. zbog povlačenja depozita u svim kategorijama klijenata. Iz toga proizlazi da banka ne raspolaže s dovoljno mogućnosti za obnovu svoje likvidnosne pozicije kako bi osigurala da je u stabilnom položaju za podmirenje svojih obveza po njihovu dospijeću.

348 U uvodnoj izjavi 26. točki (c) sanacijskog programa SRB je utvrdio i da je Banco Popular primio prvu hitnu likvidnosnu pomoć 5. lipnja 2017., nakon što je ESB dao odobrenje, ali da mu Banka Španjolske nije mogla dodijeliti dodatnu hitnu likvidnosnu pomoć.

349 Valja smatrati da su ti elementi dovoljni za razumijevanje težine krize likvidnosti s kojom se društvo Banco Popular moralo suočiti.

350 ESB-ovo utvrđenje da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti zbog pogoršanja likvidnosti dovoljno je da se razumije opravdanje mjera koje je donio SRB a da nije potrebno znati točan iznos povlačenja depozita.

351 Kao što se to navodi u prvoj rečenici uvodne izjave 25. sanacijskog programa, taj program sadržava povjerljive podatke koji se odnose na iznos povlačenja depozita. Tužitelj ne objašnjava zbog čega su te informacije bitne za razumijevanje rasuđivanja primijenjenog u sanacijskom programu.

352 U tom pogledu tužitelj upućuje na prilog C.7 replici kojim se nastoje objasniti podaci koji nedostaju. Međutim, taj prilog sadržava komparativnu tablicu triju uzastopno objavljenih verzija sanacijskog programa u kojoj se u pogledu uvodne izjave 25. samo navodi da nije potpuna.

353 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužitelj nije utvrdio povredu obveze obrazlaganja i da prvi prigovor treba odbiti.

b) Drugi prigovor, koji se temelji na povredi prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu

354 Tužitelj tvrdi da nije imao pristup cjelovitom sanacijskom programu jer njegovi bitni dijelovi nisu objavljeni, a njegovi su zahtjevi za pristup odbijeni. Stoga nije znao razloge zbog kojih mu je SRB uskratio pravo na vlasništvo, što predstavlja povredu njegova prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu propisanog člankom 47. Povelje. Tužitelj tvrdi da je potrebno da ima pristup cjelovitom tekstu sanacijskog programa kako bi mogao ostvariti svoja prava obrane i da povjerljivost sanacijskog programa nije opravdana.

355 Valja podsjetiti na to da se u pogledu načela djelotvorne sudske zaštite u članku 47. prvom stavku Povelje navodi da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima navedenim člankom. Iz sudske prakse Suda proizlazi da djelotvornost sudskog nadzora koju jamči ta odredba zahtijeva, među ostalim, da zainteresirana osoba može braniti svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i uz potpuno poznavanje činjenica odlučiti je li korisno podnijeti tužbu protiv određenog subjekta nadležnom sudu (vidjeti presudu od 29. travnja 2021., Banco de Portugal i dr., C-504/19, EU:C:2021:335, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

356 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da djelotvornost sudske zaštite zajamčene člankom 47. Povelje zahtijeva da zainteresiranoj osobi bude omogućeno da se upozna s razlozima na kojima se temelji odluka donesena u odnosu na nju, bilo čitanjem same odluke ili priopćenjem tih razloga na njezin zahtjev, ne dovodeći u pitanje ovlast nadležnog suca da od dotičnog tijela zahtijeva da ih dostavi, kako bi joj se omogućilo da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da uz potpuno poznavanje predmeta odluči je li korisno pokrenuti postupak pred nadležnim sudom te kako bi taj sud mogao u potpunosti izvršiti nadzor zakonitosti dotične nacionalne odluke (vidjeti presude od 26. travnja 2018., Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, t. 55. i navedenu sudsku praksu; od 24. studenoga 2020., Minister van Buitenlandse Zaken,

C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, t. 43. i navedenu sudsku praksu i od 3. veljače 2021., Ramazani Shadary/Vijeće, T-122/19, neobjavljenu, EU:T:2021:61, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

357 Što se tiče dostave sanacijskog programa, valja podsjetiti na to da njegov adresat nije tužitelj, nego je on upućen FROB-u. Treba smatrati da je tužitelj treća strana i stoga nema pravo na to da mu se dostavi sanacijski program.

358 U tom pogledu valja istaknuti da se tužitelj pogrešno oslanja na sudsku praksu u području mjera ograničavanja, prema kojoj je poštovanje obveze priopćavanja razloga za odluku nužno kako bi se adresatima takvih mjera omogućilo da zaštite svoja prava u najboljim uvjetima i kako bi se poštovalo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.

359 Naime, za razliku od mjera ograničavanja kojima se osobi izriče pojedinačna mjera gospodarske i financijske sankcije (zamrzavanje financijskih sredstava), sanacijski program nije pojedinačna mjera koja je donesena protiv dioničarâ društva Banco Popular i stoga tužitelja. Stoga u ovom slučaju nije primjenjiva sudska praksa koju navodi tužitelj, prema kojoj se osobi na koju se odnosi mjera ograničavanja, kao adresatu takve odluke, moraju priopćiti njezini razlozi.

360 Što se tiče objave sanacijskog programa, na temelju članka 29. stavka 5. Uredbe br. 806/2014, SRB objavljuje na svojoj službenoj internetskoj stranici primjerak sanacijskog programa ili obavijest u kojoj su sažeti učinci sanacijske mjere, a posebno učinci na male ulagatelje.

361 U ovom je slučaju SRB 7. lipnja 2017. objavio na svojoj internetskoj stranici obavijest o donošenju sanacijskog programa, zajedno s dokumentom u kojem su sažeti učinci sanacije u skladu s člankom 29. stavkom 5. Uredbe br. 806/2014. SRB je 11. srpnja 2017. objavio verziju sanacijskog programa koja nije klasificirana oznakom tajnosti. SRB je usto na svojoj internetskoj stranici, 2. veljače 2018., a potom 31. listopada 2018., objavio i manje redigirane verzije sanacijskog programa i vrednovanjâ 1 i 2 koje nisu klasificirane oznakom tajnosti.

362 Štoviše, člankom 88. stavkom 5. Uredbe br. 806/2014 predviđa se:

„Prije otkrivanja informacija, Odbor osigurava da ne sadrže ikakve povjerljive podatke, posebno procjenom kakve učinke bi moglo imati otkrivanje tih podataka na javni interes u pogledu financijske, monetarne ili gospodarske politike, na komercijalni interes fizičkih i pravnih osoba, na svrhu nadzora, na istrage i revizije. Postupak za provjeru učinaka otkrivanja informacija uključuje i posebnu procjenu učinaka svakog otkrivanja sadržaja i pojedinosti iz sanacijskih planova iz članaka 8. i 9. te rezultata svake procjene izvršene na temelju članka 10. ili sanacijskih programa iz članka 18.”

363 Tom se odredbom izričito predviđa obveza SRB-a da, prije objavljivanja sanacijskog programa ili dostavljanja tog programa trećoj strani, osigura da taj program ne sadržava ikakve povjerljive podatke. Ta se obveza primjenjuje i na vrednovanje 2 koje čini prilog sanacijskom programu i koje je njegov sastavni dio u skladu s člankom 12.2. navedenog programa.

364 Tužitelj tvrdi da se povjerljivost sanacijskog programa ne temelji na Uredbi br. 806/2014 i da je protivna Uredbi (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.), kao i načelu transparentnosti propisanom člankom 15. UFEU-a i člankom 42. Povelje.

365 U tom pogledu, valja istaknuti da je SRB obvezan štititi povjerljive podatke svih subjekata, uključujući poslovne tajne, na temelju članka 339. UFEU-a, članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje i članka 88. stavka 5. Uredbe br. 806/2014.

366 Kao prvo, tužitelj tvrdi da iz uvodne izjave 116. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da se obveze povjerljivosti primjenjuju tek kad se objavi odluka o sanaciji.

367 Uvodnom izjavom 116. Uredbe br. 806/2014 predviđa se:

„Trebalo bi se osigurati primjereno obavještavanje o sanacijskim mjerama i, podložno ograničenim iznimkama iz ove [Uredbe], njihovo objavljivanje. Međutim, s obzirom na to da postoji vjerojatnost da su informacije dostupne Odboru, sanacijskim tijelima i njihovim stručnim savjetnicima tijekom postupka sanacije osjetljive prirode, te bi informacije prije objavljivanja odluke o sanaciji trebale podlijegati zahtjevima za čuvanje profesionalne tajne. U obzir se mora uzeti da informacije o sadržaju i detaljima sanacijskog plana te rezultatima bilo kakve ocjene tih planova mogu imati dalekosežne posljedice, posebno za poduzetnike o kojima se radi. Za svaku informaciju koja se pruži u vezi s odlukom prije negoli je ona donesena, bilo o tome jesu li uvjeti za sanaciju zadovoljeni, o upotrebi određenog instrumenta ili o bilo kojoj mjeri tijekom postupka, mora se pretpostaviti da se odražava na javne i privatne interese koji su mjerama obuhvaćeni. Ipak, informacija da Odbor i nacionalna sanacijska tijela ispituju određeni subjekt, može biti dostatna da se negativno odraziti na taj subjekt. Stoga je potrebno osigurati da postoje prikladni mehanizmi za održavanje povjerljivosti informacija kao što su sadržaj i detalji sanacijskih planova te rezultati bilo kakve ocjene provedene u tom pogledu.”

368 S jedne strane, iz te uvodne izjave proizlazi da su određene informacije koje ima SRB i koje se navode u sanacijskom programu, u vrednovanju 2 te u dokumentima na kojima se taj program temelji, obuhvaćene poslovnom tajnom i povjerljive.

369 U tom pogledu, iz članka 34. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da, za potrebe i provedbe svojih zadaća iz te uredbe, SRB može preko nacionalnih sanacijskih tijela ili izravno, nakon što ih obavijesti, maksimalno koristeći sve informacije dostupne ESB-u ili nacionalnim nadležnim tijelima, zahtijevati, među ostalim, od subjekata na koje se primjenjuje sanacijska mjera dostavu svih informacija koje su potrebne za provođenje zadaća koje su mu dodijeljene na temelju navedene uredbe. U stavku 2. tog članka pojašnjava se da zahtjevi za čuvanje profesionalne tajne ne izuzimaju te subjekte od obveze dostavljanja tih informacija. Člankom 34. stavkom 4. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da SRB treba dobivati sve informacije, uključujući na redovitoj osnovi, potrebne za izvršavanje vlastitih dužnosti na temelju te uredbe, posebno o kapitalu, likvidnosti, imovini i obvezama svih institucija na koje ima pravo primijeniti ovlasti sanacije.

370 Sud je presudio, što se tiče Direktive 2004/39/EZ Parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/22/EEZ (SL 2004., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 29.), da učinkovito funkcioniranje sustava nadzora djelovanja investicijskih društava, utemeljeno na nadzoru koji se obavlja unutar jedne države članice i na razmjeni podataka između nadležnih tijela nekoliko država članica, zahtijeva stoga da nadzirana društva i nadležna tijela imaju sigurnost da će dani povjerljivi podaci načelno ostati povjerljivi (vidjeti presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

371 Sud je smatrao da bi nepostojanje takvog povjerenja ugrozilo nesmetani prijenos povjerljivih podataka potrebnih za obavljanje djelatnosti nadzora. Slijedom toga, članak 54. stavak 1. Direktive 2004/39, propisujući kao opće pravilo obvezu čuvanja poslovne tajne, ne štiti samo posebne interese društava na koja se to izravno odnosi, nego i opći interes da tržište financijskih instrumenata Unije uredno funkcionira (vidjeti presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 32. i 33. i navedenu sudsku praksu).

372 Valja istaknuti pak da članak 88. stavak 1. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na zahtjeve za čuvanje profesionalne tajne SRB-ovih članova, sadržava odredbu istovjetnu članku 54. stavku 1. Direktive 2004/39.

373 S druge strane, točno je da se u uvodnoj izjavi 116. Uredbe br. 806/2014 navodi SRB-ova obveza da čuva profesionalnu tajnu prije donošenja odluke o sanaciji. Budući da su neki podaci koje drži SRB osjetljivi i obuhvaćeni poslovnom tajnom, navodi se da ih ne treba priopćiti javnosti prije donošenja sanacijske mjere. Naime, priopćavanje informacija o činjenici da neki subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti i da se na njega može primijeniti sanacijska mjera moglo bi, među ostalim, potaknuti dioničare na to da prodaju svoje vrijednosnice na tržištima te bi također moglo dovesti do masovnog povlačenja depozita, što bi imalo za posljedicu pogoršanje financijskog stanja banke, čime bi se ugrozila učinkovitosti SRB-ova djelovanja te funkcioniranje tržišta.

374 Međutim, u toj se uvodnoj izjavi izričito navodi i da bi se „[t]rebalo […] osigurati primjereno obavještavanje o sanacijskim mjerama i, podložno ograničenim iznimkama iz ove [Uredbe], njihovo objavljivanje”. Međutim, valja podsjetiti na to da se člankom 88. stavkom 5. Uredbe br. 806/2014, navedenim u točki 362. ove presude, izričito predviđa SRB-ova obveza da prije nego što otkrije sanacijski program osigura da ne sadržava povjerljive podatke.

375 Iz toga proizlazi da se uvodna izjava 116. Uredbe br. 806/2014 ne može tumačiti na način da se pravila o povjerljivosti i profesionalnoj tajni primjenjuju tek kad se objavi odluka o sanaciji.

376 Kao drugo, tužitelj upućuje na članak 88. stavak 1. drugi podstavak Uredbe br. 806/2014 prema kojem „[i]nformacije koje su podložne zahtjevima za čuvanje profesionalne tajne ne smiju se otkriti drugom javnom ili privatnom subjektu, osim kad je takvo otkrivanje potrebno u sudskom postupku”.

377 Međutim, ta odredba ne znači da SRB ima obvezu otkriti odluku o sanaciji u cijelosti od trenutka pokretanja sudskog postupka. U toj se odredbi upućuje na mogućnost suda da naloži otkrivanje dokumenata, uključujući sadržaja povjerljivih informacija.

378 U tom pogledu Opći sud ima mogućnost zatražiti od SRB-a da podnese sve dokumente koje smatra relevantnima za odlučivanje o sporu, u okviru mjere upravljanja postupkom ili mjere izvođenja dokazâ, u skladu s člankom 91. točkom (b) i člankom 92. stavkom 3. Poslovnika. Međutim, u skladu s člankom 103. stavkom 1. Poslovnika, Opći sud može smatrati da su određene informacije sadržane u tim dokumentima povjerljive i tako odlučiti da se one neće priopćavati drugim strankama, među ostalim, tužiteljima.

379 Iz toga proizlazi da se odlukom Općeg suda kojom se nalaže podnošenje dokumenata tužiteljima ne jamči pristup svim tim dokumentima ako Opći sud smatra da oni sadržavaju povjerljive podatke.

380 Valja istaknuti da je u okviru ovog postupka Opći sud 12. svibnja 2021., u okviru rješenja o mjeri izvođenja dokazâ, zatražio od SRB-a da podnese određene dokumente, uključujući povjerljive verzije sanacijskog programa, vrednovanja 2 i ESB-ove procjene o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular. U skladu s člankom 103. Poslovnika, nakon što je ispitao sadržaj tih dokumenata, Opći sud smatrao je da elementi koji su ostali izostavljeni u verzijama tih dokumenata koje su objavljene na SRB-ovim i ESB-ovim internetskim stranicama nisu relevantni za rješenje ovog spora. Stoga je Opći sud rješenjem od 9. lipnja 2021. izdvojio iz spisa povjerljive verzije tih dokumenata.

381 Kao treće, tužitelj samo tvrdi da se povjerljivost sanacijskog programa protivi načelu transparentnosti i odredbama Uredbe br. 1049/2001 koje se odnose na javni pristup dokumentima a da pritom ne ističe poseban argument.

382 Međutim, dovoljno je utvrditi, s jedne strane, da Uredba br. 1049/2001 nije relevantna za odgovor na pitanje ima li SRB obvezu otkriti cjelovit sanacijski program i, s druge strane, da se njome uspostavlja sustav javnog pristupa dokumentima koji sadržavaju iznimke kojima se nastoji zajamčiti povjerljivost određenih podataka.

383 U tom pogledu, Sud je odlučio, što se tiče člankom 54. Direktive 2004/39, kojim se uvodi opće načelo zabrane otkrivanja povjerljivih podataka koje imaju nadležna tijela i iscrpno utvrđuju posebni slučajevi u kojima ta opća zabrana, iznimno, ne sprečava njihovo prenošenje ili uporabu, da njegova svrha nije dakle stvaranje prava na javni pristup podacima koje imaju nadležna tijela ili detaljno uređenje izvršavanja takvog prava na pristup eventualno predviđenog u nacionalnom pravu (presuda od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 38. i 39.).

384 Valja istaknuti da se člankom 88. Uredbe br. 806/2014 predviđaju zahtjevi u pogledu čuvanja profesionalne tajne te se na isti način kao i člankom 54. Direktive 2004/39 utvrđuje opće načelo zabrane otkrivanja povjerljivih podataka koje drži SRB te se predviđaju pretpostavke u kojima ta opća zabrana, iznimno, ne sprečava njihovo prosljeđivanje.

385 Međutim, Sud je presudio da se članak 54. Direktive 2004/39 ne odgovara cilju koji se nastoji postići Uredbom br. 1049/2001. Naime, potonja uredba ima za cilj javnosti dodijeliti najšire moguće pravo na pristup dokumentima institucija Unije (vidjeti presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 40. i 41. te navedenu sudsku praksu).

386 Prema mišljenju Suda, s obzirom na taj cilj Uredba br. 1049/2001 načelno nameće instituciji Unije koja namjerava uskratiti pristup dokumentu obvezu pružanja objašnjenja o tome na koji bi način pristup tom dokumentu mogao konkretno ugroziti interes zaštićen jednom od iznimaka predviđenih pravom na pristup, ne dovodeći u pitanje mogućnost te institucije da se u tom pogledu osloni na opću pretpostavku povjerljivosti koja se primjenjuje na određenu kategoriju dokumenata ako se slična općenita razmatranja mogu primjenjivati na zahtjeve za otkrivanje dokumenata iste vrste (vidjeti presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

387 Suprotno tomu, zaključio je da kada na zahtjev pojedinca za pristup podacima o nadziranom društvu nadležna tijela ocjenjuju jesu li zatraženi podaci povjerljivi u smislu članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39, ta tijela postupaju po takvom zahtjevu samo u taksativno nabrojenim slučajevima iz članka 54. (presuda od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 43.).

388 Stoga valja smatrati da se ta sudska praksa primjenjuje po analogiji na povjerljive podatke koje ima SRB u smislu članka 88. Uredbe br. 806/2014.

389 Kao četvrto, tužitelj se u replici poziva na odluke SRB-ova žalbenog vijeća od 28. studenoga 2017. i 19. lipnja 2018. donesene u odgovor na njegove zahtjeve za pristup dokumentima u skladu s člankom 90. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 i Uredbom br. 1049/2001, nakon čega je SRB u veljači i listopadu 2018. na svojoj internetskoj stranici objavio manje redigirane verzije sanacijskog programa te vrednovanja 1 i 2 koje nisu klasificirane oznakom tajnosti. Tužitelj tvrdi da te odluke SRB-ova žalbenog vijeća potvrđuju da je pristup znatnom dijelu sanacijskog programa neopravdano odbijen i da je njegova verzija objavljena u veljači 2018. bila prekomjerno povjerljiva.

390 Valja istaknuti da je Sud presudio da su nadležna tijela načelno dužna poštovati obvezu čuvanja poslovne tajne na temelju članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39 tijekom cijelog razdoblja tijekom kojeg se podaci koje imaju na temelju te direktive trebaju smatrati povjerljivima jer bi u suprotnom biti ugroženi ciljevi iz te odredbe. Međutim, protek vremena načelno je okolnost koja može utjecati na analizu toga jesu li u određenom trenutku ispunjene pretpostavke o kojima ovisi povjerljivost dotičnih podataka (vidjeti presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, t. 48. i 49. te navedenu sudsku praksu).

391 Budući da, kao što se to već navelo, članak 88. stavak 1. Uredbe br. 806/2014 sadržava odredbu istovjetnu onoj iz članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39, ta je sudska praksa po analogiji primjenjiva u ovom slučaju.

392 Dvije odluke žalbenog vijeća donesene su nakon više od šest mjeseci, odnosno jednu godinu nakon donošenja sanacijskog programa. Stoga je protek nekoliko mjeseci nakon donošenja sanacijskog programa mogao utjecati na analizu povjerljivosti određenih podataka navedenih u sanacijskom programu te vrednovanjima 1 i 2. Iz toga proizlazi da ocjena žalbenog vijeća o prekomjernoj povjerljivosti određenih podataka u odlukama od 28. studenoga 2017. i 19. lipnja 2018. ne dovodi u pitanje činjenicu da je nakon donošenja sanacijskog programa ta povjerljivost bila stoga opravdana. Usto, budući da žalbeno vijeće nije naložilo objavu cjelovitog sanacijskog programa ili vrednovanja 2, određeni podaci ostaju povjerljivi.

393 Iz toga slijedi da tužitelj pogrešno tvrdi da povjerljivost određenih podataka u sanacijskom programu nije bila osnovana.

394 Osim toga, valja podsjetiti na to da je SRB na svojoj internetskoj stranici 11. srpnja 2017. objavio verziju sanacijskog programa koja nije klasificirana oznakom tajnosti. Budući da im je imao pristup, tužitelj ih je pred Općim sudom mogao osporavati predmetnom tužbom, koja je podnesena na temelju članka 263. UFEU-a, čime se utvrđuje postojanje njegova prava na djelotvoran pravni lijek.

395 Usto, nakon podnošenja predmetne tužbe i nakon odluka SRB-ova žalbenog vijeća navedenih u točki 389. ove presude, SRB je 2. veljače i 31. listopada 2018., odnosno prije podnošenja replike, na svojoj internetskoj stranici objavio manje redigirane verzije sanacijskog programa te vrednovanjâ 1 i 2 koje nisu kvalificirane oznakom tajnosti. Tužitelj je stoga mogao iznijeti argumente o tim verzijama.

396 Iako je imao pristup većem broju informacija nakon što su 2. veljače i 31. listopada 2018. objavljene manje redigirane verzije sanacijskog programa te vrednovanjâ 1 i 2, tužitelj tvrdi da se nedostatak obrazloženja nije mogao ispraviti nakon pokretanja sudskog postupka.

397 U tom je pogledu dovoljno utvrditi da su se uzastopne objave na SRB-ovoj internetskoj stranici odnosile na izvorne verzije sanacijskog programa i vrednovanjâ 1 i 2. Tim se objavama javnosti dao pristup dijelovima tih dokumenata koji su se prvotno smatrali povjerljivima. Nije bila riječ o tome da SRB objavi podatke koji se od početka nisu naveli u sanacijskom programu ili vrednovanjima 1 i 2 i čiji je cilj bio dopuniti njihovo obrazloženje.

398 Naposljetku, valja istaknuti da je Sud već presudio da Komisijina odluka kojom se utvrđuje da ne postoji državna potpora koju navodi tužitelj, s obzirom na obvezu poštovanja poslovne tajne, može biti dovoljno obrazložena a da ne sadržava sve brojčane podatke na kojima ta institucija temelji svoje rasuđivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 108. do 111.). Stoga je verzija takve odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti, kad iz nje jasno i nedvojbeno proizlazi rasuđivanje navedene institucije kao i metodologija koju je primijenila tako da zainteresiranim osobama omogućuje da se upoznaju s tim opravdanjima i Općem sudu da s tim u vezi izvrši svoj nadzor, dovoljna da se ispuni obveza obrazlaganja koju ima ta institucija (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 55.).

399 Štoviše, što se tiče ekonomskih elemenata koje je Deloitte upotrijebio u vrednovanju 2 i koje je SRB uzeo u obzir u sanacijskom programu, nije sporno da je riječ o složenim tehničkim ocjenama. Budući da je u sanacijskom programu jasno navedeno SRB-ovo rasuđivanje, na temelju čega se njegova osnovanost naknadno može osporavati pred nadležnim sudom, bilo bi pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje svakog tehničkog izbora ili svakog brojčanog elementa na kojima se to rasuđivanje temelji (vidjeti po analogiji presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 108. i navedenu sudsku praksu).

400 Međutim, s jedne strane, iz analize prvog prigovora proizlazi da tužitelj nije utvrdio da su verzije sanacijskog programa i vrednovanja 2 objavljene na SRB-ovoj internetskoj stranici kojima je on imao pristup, bile nedovoljno obrazložene. S druge strane, tužitelj nije pojasnio zašto su ekonomski podaci koji su ostali izostavljeni u verzijama sanacijskog programa i vrednovanja 2 koje nisu klasificirane oznakom tajnosti bili potrebni za razumijevanje sanacijskog programa i ostvarivanje njegova prava na djelotvoran pravni lijek.

401 Stoga valja smatrati da tužitelj ne može tvrditi da je pravo na pristup cjelovitom sanacijskom programu bilo potrebno da ostvari svoja prava obrane ili pravo na djelotvoran pravni lijek.

402 Iz svega prethodno navedenoga proizlazi da treba odbiti drugi prigovor i stoga prvi tužbeni razlog u cijelosti.

6. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela nemo auditur propriam turpitudinem allegans i članka 88. Uredbe br. 806/2014

403 Tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio načelo *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* i obvezu čuvanja poslovne tajne predviđenu člankom 88. Uredbe br. 806/2014 i člankom 339. UFEU-a time što je donio akt koji negativno utječe na društvo Banco Popular i njegove dioničare zbog krize koju je sâm uzrokovao.

404 Tvrdi da izjave SRB-ove predsjednice u intervjuu za Bloomberg TV 23. svibnja 2017. i u članku koji je Reuters objavio 31. svibnja 2017. predstavljaju povredu članka 88. Uredbe br. 806/2014 kojim se predviđa obveza čuvanja profesionalne tajne za osoblje i članove SRB-a. Tužitelj tvrdi da su te izjave izazvale paniku u javnosti koja je masovno počela povlačiti sredstva iz društva Banco Popular, zbog čega je došlo do povlačenja depozita. Tužitelj ističe različite elemente kojima se utvrđuje uzročna veza između tih izjava i krize društva Banco Popular. Podaci koje je u svojim izjavama 23. i 31. svibnja 2017. iznijela SRB-ova predsjednica doveli su do krize likvidnosti društva Banco Popular, što je bio razlog za sanaciju društva Banco Popular.

405 Usto, tužitelj tvrdi da se u skladu s načelom *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* institucija ne može osloniti na vlastite pogreške kako bi donijela akt koji negativno utječe na pojedinca.

406 Komisija u tužbi koja se odnosi na zakonitost sanacijskog programa smatra da nisu važne okolnosti koje su subjekt mogle dovesti u poteškoće, nego da je jedino relevantno pitanje jesu li ispunjeni pravni uvjeti za donošenje tog programa. SRB također tvrdi da valjanost sanacijskog programa zahtijeva da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti i da uvjeti predviđeni Uredbom br. 806/2014 budu ispunjeni u trenutku njegova donošenja, neovisno o razlozima koji su doveli do takve situacije.

407 Najprije, što se tiče tužiteljeva pozivanja na načelo *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, prema kojem se nitko ne može pozvati na vlastito protupravno ponašanje prema drugome kako bi stekao korist, valja istaknuti, kao što su to učinili Komisija i SRB, da se u ovom slučaju to načelo ne može primijeniti.

408 Kao što to ističe SRB, to se načelo primjenjuje kada stranka nastoji nepošteno izvući korist iz vlastita nezakonitog ponašanja. Međutim, tužitelj ne navodi kakvu je prednost SRB ostvario donošenjem sanacijskog programa.

409 Usto, nijedan od primjera iz sudske prakse koje navodi tužitelj ne omogućuje da se utvrdi relevantnost tog načela u potporu zahtjevu za poništenje akta koji su donijeli institucija ili tijelo Unije. Tako je Opći sud u točki 55. presude od 11. prosinca 1996., Barraux i dr./Komisija (T-177/95, EU:T:1996:187) smatrao da argument prema kojem to načelo sprečava Vijeće da donese uredbu s retroaktivnim učinkom nije relevantan. U točki 63. presude od 10. srpnja 2003., Komisija/Fresh Marine (C-472/00 P, EU:C:2003:399), Sud je samo podsjetio na utvrđenje Općeg suda prema kojem je Fresh Marine doprinio šteti zbog vlastite nepažnje. U točki 13. presude od 9. veljače 1984., Kohler/Revizorski sud (316/82, EU:C:1984:49), Sud je istaknuo da argumentacija Europskog revizorskog suda, koja se temelji na nepostojanju pisanog oblika pobijanog akta, a na koju se poziva u potporu nedopuštenosti tužbe, nije bila osnovana, neovisno o činjenici da bi mu prihvaćanje te argumentacije omogućilo da se pozove na povredu koju je sâm počinio, kako bi se tužitelju oduzelo pravo na tužbu.

410 Stoga valja ispitati ovaj tužbeni razlog u dijelu u kojem tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio svoju obvezu čuvanja profesionalne tajne predviđenu člankom 339. UFEU-a i člankom 88. Uredbe br. 806/2014.

411 Valja istaknuti da, čak i pod pretpostavkom da je tužitelj utvrdio da je SRB otkrio povjerljive informacije medijima, prema ustaljenoj sudskoj praksi, nepravilnost te vrste može dovesti do poništenja predmetne odluke ako se utvrdi da bi bez te nepravilnosti navedena odluka imala drukčiji sadržaj (vidjeti presudu od 6. srpnja 2000., Volkswagen/Komisija, T-62/98,

EU:T:2000:180, t. 283. i navedenu sudsku praksu; presudu od 5. travnja 2006., Degussa/Komisija, T-279/02, EU:T:2006:103, t. 416.; vidjeti i presudu od 3. ožujka 2011., Siemens/Komisija, T-110/07, EU:T:2011:68, t. 402. i navedenu sudsku praksu).

412 U tom je pogledu, kao što to tvrde Komisija i SRB, sanacijski program valjano donesen kad su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 18. Uredbe br. 806/2014, neovisno o razlozima koji su doveli do propasti ili vjerojatne propasti predmetnog subjekta.

413 Međutim, valja podsjetiti na to da su tužiteljevi argumenti koji se odnose na povredu članka 18. Uredbe br. 806/2014 odbijeni u okviru analize osmog tužbenog razloga.

414 Stoga valja istaknuti da je SRB, s obzirom na to da je smatrao da su uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 ispunjeni, donio sanacijski program u pogledu društva Banco Popular, a Komisija ga je potvrdila jer je smatrala da je sanacijski program u skladu s odredbama Uredbe br. 806/2014. Okolnosti koje su dovele do toga da Banco Popular ispunjava uvjete koji opravdavaju donošenje sanacijskog programa, osobito uvjet da propada ili je vjerojatno da će propasti, nisu relevantne.

415 Stoga navodna uzročna veza između izjava od 23. i 31. svibnja 2017. i krize likvidnosti društva Banco Popular, na koju se poziva tužitelj, nije važna i ne može dovesti do poništenja pobijanih odluka.

416 Stoga tužiteljev argument, prema kojem SRB nije mogao valjano donijeti sanacijski program jer su izjave njegove predsjednice, kojima je povrijedila svoju obvezu povjerljivosti i načelo dobre uprave, dovele do krize likvidnosti društva Banco Popular, treba odbiti kao bespredmetan u pogledu ocjene zakonitosti sanacijskog programa.

417 Nadalje, tužitelj ne može valjano tvrditi da je otkrivanje informacija 23. i 31. svibnja 2017. prouzročilo tešku krizu likvidnosti društva Banco Popular. Tužiteljevi argumenti temelje se na djelomičnom i pogrešnom predstavljanju činjenica zbog kojih je došlo do krize likvidnosti društva Banco Popular, kao i uzrokâ njegove propasti ili vjerojatne propasti.

418 Stoga valja podsjetiti na to da je ESB u svojoj procjeni o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular, na koju se upućuje u točkama 53. do 61. ove presude, naveo različite događaje koji su doveli do pogoršanja likvidnosti društva Banco Popular.

419 SRB je u uvodnoj izjavi 24. sanacijskog programa naveo druge okolnosti koje su dovele do brzog pogoršanja likvidnosti društva Banco Popular, odnosno:

– Banco Popular je u veljači 2017. najavio potrebu za izvanrednim rezervacijama u iznosu od 5,7 milijardi eura, što je dovelo do konsolidiranog gubitka od 3,485 milijardi eura te je imenovao novog predsjednika;

– DBRS je 10. veljače 2017. snizio rejting društva Banco Popular;

– Banco Popular objavio je 3. travnja 2017. *ad hoc* javnu izjavu u kojoj su se naveli rezultati nekoliko unutarnjih revizija koje su mogle znatno utjecati na financijsko stanje institucije te je potvrdio zamjenu svojeg glavnog izvršnog direktora manje od jedne godine nakon što je stupio na dužnost;

– Standard & Poor's snizio je 7. travnja 2017. rejting društva Banco Popular, a Moody's 21. travnja;

– Banco Popular prekršio je 12. svibnja 2017. zahtjev za likvidnosnu pokrivenost od 80 % te nakon toga nije mogao ponovno postići usklađenost s propisanom graničnom vrijednosti;

– negativna i stalna medijska pokrivenost financijskih rezultata društva Banco Popular te navodnog neposrednog rizika od stečaja ili nelikvidnosti dovela je do povećanog povlačenja depozita;

– DBRS i Moody's snizili su 6. lipnja 2017. rejting društva Banco Popular.

420 SRB je istaknuo da su sve te okolnosti dovele do velikog povlačenja depozita.

421 Iz tih činjenica, koje tužitelj ne osporava, proizlazi da se situacija društva Banco Popular pogoršala već puno prije 23. svibnja 2017. i da su krizu likvidnosti društva Banco Popular prouzročili brojni čimbenici, čiji su uzrok loši rezultati koje je banka najavila u veljači i travnju 2017. Konkretno, zahtjev za likvidnosnu pokrivenost društva Banco Popular nije bio u skladu s pravnim zahtjevima od 12. svibnja 2017.

422 Valja istaknuti da tužitelj ne može zanemariti sve objektivne okolnosti koje su dovele do problema s likvidnošću društva Banco Popular, osobito od travnja 2017. Ne može valjano tvrditi da su izjava od 23. svibnja 2017. i članak od 31. svibnja 2017., čak i da su oni rezultat SRB-ove povrede načela povjerljivosti, prouzročili krizu likvidnosti društva Banco Popular.

423 Drugi tužiteljevi argumenti ne dovode u pitanje taj zaključak.

424 Tužitelj tvrdi da je ESB u svojoj procjeni propasti ili vjerojatne propasti društva Banco Popular istaknuo da su gubitci depozita od 31. svibnja 2017. osobito važni, nakon što su mediji otkrili da bi se banka mogla suočiti s likvidacijom ako se postupak privatne prodaje koji je u tijeku uspješno ne završi u kratkom roku.

425 Prema ESB-ovu mišljenju, iz njegove procjene proizlazi da je najava neuspjeha postupka privatne prodaje i rizika od likvidacije poduzetnika uvećala gubitke depozita društva Banco Popular. Međutim, riječ je o samo jednom od brojnih drugih elemenata koje navodi ESB, a koji su doveli do tih povlačenja depozita. Tužitelj ne može tvrditi da je ESB priznao da je Reutersov članak od 31. svibnja 2017. doveo do krize likvidnosti društva Banco Popular.

426 ESB je istaknuo opsežnu negativnu medijsku pokrivenost društva Banco Popular tijekom tog razdoblja te čak navodi primjere članaka objavljenih 11. i 15. svibnja 2017., koji se navode u točkama 40. i 41. ove presude. Tužitelj ne može iz svih tih novinskih članaka izdvojiti jedini članak u kojem se spominje dužnosnik Unije kako bi tvrdio da je samo taj članak doveo do likvidnosnog odljeva društva Banco Popular.

427 Tužitelj tvrdi i to da su izjave od 23. i 31. svibnja 2017. utjecale na pad cijena dionica društva Banco Popular te na cijene različitih financijskih instrumenata.

428 Valja istaknuti da je promjena cijene dionica društva Banco Popular bila u stalnom padu između lipnja 2016. i lipnja 2017. Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, to kretanje ne upućuje ni na kakvu vezu između izjave od 23. svibnja i članka od 31. svibnja 2017. te cijene dionica društva Banco

Popular. Pad cijena dionica društva Banco Popular objašnjava se lošim financijskim stanjem banke i treba se povezati s uzastopnim snižavanjima rejtinga društva Banco Popular koja su izvršile agencije za kreditni rejting navedene u točkama 32., 38. i 46. ove presude.

429 Usto, tužitelj je na raspravi priznao da je 15. svibnja 2017. društvo Banco Popular napustilo MSCI indeks (*Morgan Stanley Capital International*). Međutim, zbog toga su veliki investicijski fondovi prodali svoje dionice društva Banco Popular, što je pridonijelo padu cijena dionica tog društva.

430 Štoviše, što se tiče kretanja potencijalno zamjenjivih obveznica (obveznice CoCo) društva Banco Popular, valja istaknuti da je novinar koji je razgovarao sa SRB-ovom predsjednicom 23. svibnja 2017. spomenuo njihovo urušavanje zbog rizika od neispunjavanja obveza plaćanja. Tužitelj stoga ne može tvrditi da je pad obveznica CoCo uslijedio nakon tog intervjua.

431 U svakom slučaju, valja istaknuti da tužitelj ne ističe nijedan argument kojim nastoji utvrditi elemente koji u izjavama od 23. i 31. svibnja 2017. predstavljaju povredu obveze čuvanja profesionalne tajne koju je počinila SRB-ova predsjednica te da tužitelj nije dokazao da postoji povreda obveze povjerljivosti ili čuvanja poslovne tajne koja se može pripisati toj predsjednici.

432 Kao prvo, što se tiče intervjua koji je SRB-ova predsjednica dala za televizijski kanal Bloomberg 23. svibnja 2017., novinar je pitao:

„Možemo li razgovarati o Španjolskoj? Želio bih našoj publici pokazati nešto što nam je vrlo često na radaru ovdje na Bloombergu, a riječ je o društvu Banco Popular i potencijalnim zamjenjivim obveznicama koje su trenutačno pod pritiskom. Ta institucija ima CET 1 kapital nešto veći od 7 %. Je li to društvo i na vašem radaru?” [„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 SRB-ova predsjednica odgovorila je:

„Nikada o bankama ne govorim pojedinačno. Promatramo više banaka i sigurno da je društvo Banco Popular jedan od slučajeva koji nadziremo, ali nije jedini.” [„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 Valja utvrditi, s jedne strane, kao što to ističe SRB, da je ta izjava općenita jer je nadzor institucija dio njegove zadaće u suradnji s ESB-om. Podatak prema kojem se društvo Banco Popular, kao kreditna institucija koja je obuhvaćena jedinstvenim nadzornim mehanizmom, „nadzire” nije povjerljiv.

435 Usto, iz članka koji je 15. svibnja 2017. objavljen na internetskoj stranici *elconfidencial.com*, navedenog u točki 41. ove presude, proizlazi da je informacija prema kojoj je ESB proveo inspekciju u pogledu društva Banco Popular već bila objavljena.

436 S druge strane, SRB-ova predsjednica tijekom tog intervjua nije spominjala mogućnost sanacije društva Banco Popular. Iz te se izjave ne može izvesti nikakav zaključak o budućoj provedbi sanacije društva Banco Popular, a pogotovo ne o sanacijskom instrumentu koji bi mogao provesti SRB.

437 Usto, s obzirom na to da se ta izjava ne može tumačiti na način da će se u pogledu društva Banco Popular provesti sanacijski postupak, ona nije obuhvaćena slučajevima predviđenima uvodnom izjavom 116. Uredbe br. 806/2014 koja se odnosi na pružanje svake informacije u vezi s odlukom prije negoli je ona donesena.

438 Stoga valja smatrati da izjava SRB-ove predsjednice tijekom intervjua od 23. svibnja 2017. ne sadržava povjerljive informacije te se njome ne povređuju ni načelo povjerljivosti ni obveza čuvanja profesionalne tajne iz članka 88. Uredbe br. 806/2014 i članka 339. UFEU-a.

439 Kao drugo, što se tiče članka koji je Reuters objavio 31. svibnja 2017., naslovljenog „Unija je bila upozorena na rizik od sanacije društva Banco Popular" (*La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular*), u tom se članku navodi da je, prema riječima visokog dužnosnika Unije koji je ostao anoniman, jedno od glavnih tijela za nadzor banaka u Europi upozorilo dužnosnike Unije da bi društvu Banco Popular mogla trebati sanacija ako ne uspije pronaći kupca i da je SRB-ova predsjednica nedavno izdala „rano upozorenje". Prema tom članku, taj je visoki dužnosnik naveo i da je SRB-ova predsjednica izjavila da SRB s posebnom pozornošću prati postupak (društva Banco Popular) radi moguće intervencije te je dodao da bi ponuda u pogledu spajanja banke mogla biti neuspješna.

440 U tom se Reutersovu članku navodi i da su, prema drugom izvoru koji je također ostao anoniman, u tijeku bile opće pripreme, iako još nije bila donesena nijedna konkretna mjera. Prema tom članku, glasnogovornik društva Banco Popular izjavio je da banka radi na više planova, među kojima su spajanje, povećanje kapitala i prodaja dionica.

441 Valja istaknuti i da se u tom članku navodi SRB-ovo priopćenje za medije, od istog dana, u kojem je SRB naveo da ne komentira poteškoće pojedinačnih banaka, da ne može potvrditi tumačenja navodnih riječi svoje predsjednice i da u pogledu banaka nikad ne izdaje upozorenja.

442 Valja istaknuti da tužitelj ne navodi koje su informacije iz tog članka povjerljive, niti kako se njihovim otkrivanjem povređuje SRB-ova obveza čuvanja profesionalne tajne. Tužitelj tvrdi da je SRB-ova predsjednica autorica izjava navedenih u tom članku te da ni SRB ni Komisija nisu podnijeli dokaze kojima se može dokazati suprotno. Međutim, valja istaknuti da se izjave dužnosnika Unije, navedene u tom članku, nisu odnosile na povjerljive informacije koje su mogle biti poznate samo članovima SRB-ova osoblja i još manje samo njegovoj predsjednici.

443 Prema tome, kao prvo, dužnosnik je naveo „rano upozorenje" koje je izdala SRB-ova predsjednica. Međutim, valja istaknuti da ta tvrdnja ne odgovara SRB-ovim ovlastima, na što je potonji odbor uostalom podsjetio u svojem priopćenju za medije od 31. svibnja 2017.

444 Kao drugo, što se tiče tvrdnje tog dužnosnika u skladu s kojom je „SRB-ova predsjednica izjavila da SRB s posebnom pozornošću prati postupak (društva Banco Popular) radi moguće intervencije", dovoljno je utvrditi da se time ponavlja bit onoga što je SRB-ova predsjednica javno izjavila u intervjuu koji je dala za televizijski kanal Bloomberg 23. svibnja 2017., odnosno da se društvo Banco Popular „nadzire". Štoviše, SRB je opovrgnuo široko tumačenje tih izjava u svojem priopćenju za medije.

445 Kao treće, što se tiče tvrdnje tog dužnosnika u skladu s kojom bi ponuda u pogledu spajanja banke mogla biti neuspješna, iz tog članka proizlazi da je samo društvo Banco Popular navelo da treba odgoditi rok za podnošenje ponuda u okviru postupka privatne prodaje koji je prvotno utvrđen na 10. lipnja 2017.

446 Kao četvrto, što se tiče tvrdnje prema kojoj je, prema riječima visokog dužnosnika Unije koji je ostao anoniman, jedno od glavnih tijela za nadzor banaka u Europi upozorilo dužnosnike Unije da bi društvu Banco Popular mogla trebati sanacija ako ne uspije pronaći kupca, valja istaknuti da se već u nekoliko novinskih članaka tijekom svibnja navela činjenica da je društvo Banco Popular u poteškoćama i da je pokrenulo postupak privatne prodaje.

447 Slijedom toga, iz članka od 11. svibnja 2017. objavljenog na internetskoj stranici *elconfidencial.com*, navedenog u točki 40. ove presude, osobito proizlazi da je predsjednik društva Banco Popular naložio hitnu prodaju banke zbog rizika od stečaja. Čini se da upućivanje iz članka od 31. svibnja 2017. na činjenicu da je dužnosnike Unije obavijestilo „jedno od glavnih tijela za nadzor banaka u Europi" odgovara informaciji navedenoj u tom članku u skladu s kojom je, zbog ozbiljnog rizika od stečaja koji je nastao, među ostalim, zbog kontinuiranog povlačenja depozita, predsjednik društva Banco Popular morao provesti postupak prodaje kako bi ispunio zahtjeve ESB-a. Usto, u članku od 15. svibnja 2017. objavljenom na internetskoj stranici *elconfidencial.com*, navedenom u točki 41. ove presude, navodi se da je predsjednik društva Banco Popular proveo plan prodaje tog društva nakon ESB-ove inspekcije.

448 Stoga je činjenica da će se društvo Banco Popular trebati suočiti s rizikom od stečaja ako ne pronađe kupca tijekom postupka prodaje koji je pokrenulo bila javno objavljena od sredine svibnja 2017.

449 Iz toga proizlazi, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, da izjave dužnosnika Unije koji je ostao anoniman prenesene u tom članku ne sadržavaju povjerljive informacije o provedbi sanacijskog postupka koji se odnosi na Banco Popular, kao što su one iz uvodne izjave 116. Uredbe br. 806/2014.

450 Osim toga, tužitelj pogrešno tvrdi da je na SRB-u ili Komisiji da dokažu da SRB-ova predsjednica nije autorica izjava navedenih u tom članku.

451 Kao što to tvrdi SRB, brojne su druge osobe osim članova SRB-ova osoblja ili Komisijinih dužnosnika mogle iznijeti takve tvrdnje, osobito s obzirom na mogućnosti razmjene informacija predviđene, među ostalim, člankom 88. stavkom 6. Uredbe br. 806/2014.

452 Međutim, pod pretpostavkom da su izjave navedene u tom članku proizašle iz curenja informacija koje je iznio dužnosnik Unije, s obzirom na to da nije utvrđeno da je SRB-ova predsjednica bila odgovorna za curenje informacija o kojem svjedoče novinski članci na koje upućuje tužitelj, iz sudske prakse proizlazi da se takav izvor curenja informacija ne može pretpostaviti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. ožujka 2006., BASF/Komisija, T-15/02, EU:T:2006:74, t. 605.).

453 Usto, valja istaknuti da, čak i u slučaju da je SRB-ova predsjednica vjerojatno mogla biti izvor tog curenja informacija, sama ta mogućnost nije dovoljna, kao što to tvrdi tužitelj, da se na nju stavi teret dokazivanja suprotnog (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2006., Degussa/Komisija, T-279/02, EU:T:2006:103, t. 412.).

454 Stoga, činjenica da se u tom članku prenose navodne riječi SRB-ove predsjednice ne može biti dostatna da se utvrdi njihova vjerodostojnost, tim više što sama osoba koja navodno prenosi te riječi nije identificirana. Usto, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, u priopćenju za medije od 31. svibnja 2017., čiji se sadržaj navodi u točki 441. ove presude, SRB opovrgava informacije sadržane u tom članku.

455 Usto, tužitelj se ne može osloniti na činjenicu da su navodne izjave SRB-ove predsjednice bile preuzete u novinskim člancima od 1. lipnja 2017. priloženima tužbi. Naime, u tim se člancima ne utvrđuje da je SRB-ova predsjednica dala izjave 31. svibnja 2017. Dovoljno je utvrditi da se u ulomku članka s internetske stranice *bolsamania.com* od 1. lipnja 2017., a koji navodi tužitelj, samo preuzima sadržaj intervjua koji je SRB-ova predsjednica dala za televizijski kanal Bloomberg 23. svibnja 2017. i da se u ulomku članka iz *Financial Timesa* od 1. lipnja 2017. preuzima sadržaj Reutersova članka od 31. svibnja 2017.

456 U nedostatku pretpostavke prema kojoj je SRB-ova predsjednica autorica izjave od 31. svibnja 2017., nije na Komisiji ni na SRB-u da dokažu da ona nije njezina autorica.

457 Osim toga, dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 2. listopada 2020. tužitelj je podnio novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika. Taj se dokazni prijedlog odnosi na dvije SRB-ove interne poruke elektroničke pošte od 10. i 18. kolovoza 2017. o djelovanjima koja je SRB proveo kako bi ispitao curenje informacija o sanaciji društva Banco Popular u medije. Tužitelj opravdava kašnjenje u podnošenju tih dokumenata te navodi da je imao pristup tim dokumentima nakon SRB-ove odluke od 24. kolovoza 2020. o otkrivanju tih dokumenata, koja je donesena u skladu s odlukom SRB-ova žalbenog vijeća od 15. travnja 2020. o zahtjevu za pristup dokumentima koji je podnijela treća strana. Pojašnjava da je imao pristup tim dokumentima u rujnu 2020. Tužitelj navodi da tim novim dokazima nastoji potkrijepiti svoju argumentaciju istaknutu u okviru drugog tužbenog razloga i da ti dokumenti dokazuju nepostojanje istrage o curenju informacija u medije 23. svibnja 2017.

458 Komisija, SRB, Kraljevina Španjolska i Vijeće tvrde da ti dokumenti nisu relevantni za ocjenu zakonitosti pobijanih odluka.

459 Dovoljno je utvrditi da neprovođenje SRB-ove unutarnje istrage u pogledu izjava njegove predsjednice od 23. svibnja 2017. ili o izjavi iz članka od 31. svibnja 2017. ni u kojem slučaju nije dokaz toga da je ta predsjednica povrijedila svoje obveze povjerljivosti. Stoga valja smatrati da činjenica da SRB nakon donošenja odluke o sanaciji nije proveo unutarnju istragu o tim izjavama nije relevantna kad je riječ o ocjeni zakonitosti pobijanih odluka.

460 Stoga treba odbiti dokumente koji su podneseni u tom novom dokaznom prijedlogu jer nisu relevantni za rješenje spora.

461 Iz svega prethodno navedenoga proizlazi da drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

7. Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na vlasništvo propisanog člankom 17. Povelje i povredi članka 5. stavka 4. UEU-a

462 Tužitelj, u svojstvu bivšeg dioničara društva Banco Popular, tvrdi da SRB-ova odluka, u sanacijskom programu, o otpisu i konverziji dionica društva Banco Popular i odluka da potonje društvo proda društvu Banco Santander predstavlja ograničenje prava na vlasništvo, propisanog člankom 17. Povelje, kojim se ne poštuje uvjet proporcionalnosti predviđen člankom 52. stavkom 1. Povelje i člankom 5. stavkom 4. UEU-a.

463 Valja podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, navedenim u točki 158. ove presude i sudskom praksom navedenom u točki 159. ove presude, moguće uvesti ograničenja u ostvarivanju prava na vlasništvo pod uvjetom da su predviđena primjenjivim tekstovima, potrebna radi postizanja općeg cilja i proporcionalna tom cilju.

464 Svojim šestim tužbenim razlogom tužitelj ne dovodi u pitanje činjenicu da je ograničenje njegova prava na vlasništvo, koje proizlazi iz otpisa i konverzije instrumenata kapitala društva Banco Popular i prodaje tog društva društvu Banco Santander, o kojima se odlučilo u sanacijskom programu, predviđeno primjenjivim tekstovima i da je potrebno radi postizanja općeg cilja. Tužitelj dovodi u pitanje samo proporcionalnost tih mjera s obzirom na činjenicu da se društvo Banco Popular suočilo s problemom s likvidnošću i prigovara SRB-u jer nije ispitao druga rješenja kojima se manje ograničava pravo dioničara na vlasništvo.

465 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, već navedenoj u točki 176. ove presude, načelo proporcionalnosti, koje čini sastavni dio općih načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanih legitimnih ciljeva predmetnog propisa, pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima (vidjeti presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 166. i navedenu sudsku praksu).

466 Valja istaknuti da je ovlast za otpis i konverziju instrumenata kapitala društva Banco Popular, predviđena člankom 21. Uredbe br. 806/2014, posljedica primjene načela predviđenog člankom 15. stavkom 1. točkom (a) te uredbe, prema kojem dioničari institucije u sanaciji snose prve gubitke. Prodaja društva Banco Popular društvu Banco Santander posljedica je primjene instrumenta prodaje poslovanja predviđenog člankom 22. Uredbe br. 806/2014.

467 U tom pogledu valja podsjetiti na to da iz analize četvrtog tužbenog razloga proizlazi da članci 15. i 22. Uredbe br. 806/2014 ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti prava na vlasništvo dioničara predmetnog subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera, nego treba smatrati da se njima uspostavlja opravdano i proporcionalno ograničenje njihova prava na vlasništvo u skladu s odredbama članka 17. stavka 1. i članka 52. stavka 1. Povelje.

468 Osim toga, Opći sud već je presudio da je mjera koja se sastoji od smanjenja nominalne vrijednosti dionica ciparske banke proporcionalna cilju koji se nastoji postići tom mjerom. Najprije je istaknuo da se tom mjerom namjeravalo doprinijeti dokapitalizaciji banke i da je ta mjera bila sposobna doprinijeti cilju koji se sastoji od osiguravanja stabilnosti ciparskog financijskog sustava i europodručja kao cjeline. Potom je utvrdio da ta mjera ne prelazi granicu onoga što je prikladno i potrebno za ostvarivanje tog cilja s obzirom na to da manje ograničavajuće alternativne mogućnosti nisu bile ostvarive ili ne bi omogućile postizanje očekivanih rezultata. Naposljetku je smatrao da, uzimajući u obzir važnost zadanog cilja, mjera ne stvara prekomjerne neugodnosti. U tom je pogledu podsjetio na to da dioničari banaka preuzimaju u cijelosti rizik za svoja ulaganja (presuda od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr., T-680/13, EU:T:2018:486, t. 330.).

469 U tim je okolnostima Opći sud smatrao da se ne može zaključiti da smanjenje nominalne vrijednosti dionica te banke predstavlja prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti prava dioničara na vlasništvo (presuda od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr., T-680/13, EU:T:2018:486, t. 331.).

470 Međutim, u ovom slučaju valja podsjetiti na to da je SRB u sanacijskom programu utvrdio da su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 18. Uredbe br. 806/2014, odnosno, kao prvo, da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, kao drugo, da nije razumno očekivati da alternativne mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere spriječe njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju i, kao treće, da je sanacijska mjera u obliku instrumenta prodaje poslovanja društva Banco Popular nužna radi javnog interesa. SRB je u tom pogledu naveo da je sanacija nužna i proporcionalna ostvarivanju dvaju ciljeva iz članka 14. stavka 2. Uredbe br. 806/2014, odnosno osiguranju kontinuiteta temeljnih funkcija banke i izbjegavanju velikih štetnih učinaka na financijsku stabilnost. Komisija je u Odluci 2017/1246 navela da se slaže sa sanacijskim programom, osobito s razlozima koje je SRB iznio kako bi opravdao potrebu sanacijske mjere radi javnog interesa.

471 Budući da tužitelj nije utvrdio da u ovom slučaju nisu ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 i da je u svojstvu dioničara društva Banco Popular trebao u cijelosti preuzeti rizik za svoja ulaganja, valja zaključiti da odluka o otpisu i konverziji instrumenata kapitala društva Banco Popular u sanacijskom programu ne predstavlja prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti njegova prava na vlasništvo, nego je treba smatrati opravdanim i proporcionalnim ograničenjem njegova prava na vlasništvo u skladu s odredbama članka 17. stavka 1. i članka 52. stavka 1. Povelje.

472 Tužiteljevi argumenti ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak.

473 Kao prvo, tužitelj tvrdi da su otpis dionica i prodaja društva Banco Popular neproporcionalni jer je društvo Banco Popular solventno i da to nisu rješenja koja su prikladna za rješavanje problema s likvidnošću. Osporava da je alternativno rješenje za sanaciju postupak u slučaju insolventnosti jer je društvo Banco Popular solventno.

474 Kao prvo, valja podsjetiti na to da iz analize prvog prigovora osmog tužbenog razloga proizlazi da insolventnost društva Banco Popular nije uvjet za donošenje sanacijskog programa. Naime, situacija u kojoj subjekt ne može podmiriti svoje dugove ili druge obveze po dospijeću, što osobito odgovara krizi likvidnosti, jedan je od slučajeva u kojima se smatra da taj subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti, a predviđa se člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

475 Stoga su argumenti koji se odnose na činjenicu da je društvo Banco Popular solventno bespredmetni jer je ESB u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) i člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014 utvrdio da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti zbog pogoršanja likvidnosti.

476 Kao drugo, valja podsjetiti na to da činjenica da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti i činjenica da ne postoje alternativne mjere kojima se to propadanje može spriječiti u razumnom vremenskom razdoblju predstavljaju uvjete za njegovu sanaciju u smislu članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Stoga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, postupak u slučaju insolventnosti jedina je alternativa sanaciji.

477 Kao treće, SRB je u članku 5. sanacijskog programa opravdao odabir instrumenta prodaje poslovanja kao sanacijskog instrumenta. SRB je naveo da je taj instrument nužan i proporcionalan ciljevima koji se predviđaju člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 806/2014 i glavni mu je cilj zaštita ključnih funkcija za funkcioniranje stvarnog gospodarstva i očuvanje financijske stabilnosti.

478 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, iz članka 5. stavka 3. sanacijskog programa, navedenog u točki 339.ove presude, osobito proizlazi da je SRB naveo razloge zbog kojih je instrument prodaje poslovanja najprikladniji za rješavanje problema s likvidnošću društva Banco Popular.

479 Međutim, tužitelj ne ističe nijedan argument koji može dovesti u pitanje te SRB-ove ocjene i samo tvrdi da, prema njegovu mišljenju, odvajanje imovine i instrument prijelazne institucije predstavljaju odgovarajuće mjere za rješavanje problema s likvidnošću i vraćanje povjerenja tržišta.

480 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je rješenje za problem s likvidnošću osiguravanje dodatnih novčanih sredstava. Upućuje na stručna izvješća priložena tužbi i replici, prema kojima je, da bi se riješio problem s likvidnošću društva Banco Popular, bilo moguće poduzeti nadzorne mjere, dodijeliti hitnu likvidnosnu pomoć, odobriti kredite ili dodijeliti likvidnosnu pomoć druge vrste. Na temelju tih izvješća tvrdi da postoje druge mjere koje su manje ograničavajuće za dioničare i koje bi im omogućile da sačuvaju cijela ulaganja ili njihov dio te upućuje na argumente koje je istaknuo u prilog osmom tužbenom razlogu.

481 S jedne strane, valja podsjetiti na to da iz analize osmog tužbenog razloga proizlazi da hitna likvidnosna pomoć nije bila moguća u trenutku donošenja sanacijskog programa i da, s obzirom na to da SRB nije imao nikakvu ulogu u pružanju hitne likvidnosne pomoći koja je u nadležnosti nacionalnih središnjih banaka, nije bio dužan uzeti u obzir takvu mogućnost. Štoviše, tužitelj ne objašnjava na koje nadzorne mjere i druge oblike kredita ili likvidnosnih pomoći upućuje. Iz analize osmog tužbenog razloga proizlazi i da tužitelj nije utvrdio da su alternativna rješenja koja predlaže bila moguća.

482 S druge strane, što se tiče stranica stručnog izvješća od 16. rujna 2017., naslovljenog „Gospodarska i regulatorna procjena” i priloženog tužbi, na koje upućuje tužitelj, dovoljno je utvrditi da one sadržavaju samo isključivo teoretsku analizu mjera koje je, prema mišljenju tog stručnjaka, SRB mogao upotrijebiti kako bi izbjegao krizu društva Banco Popular, kao što su suradnja s drugim nadležnim tijelima ili upozoravanje nadzornih tijela. Taj se stručnjak među ostalim oslanja na pogrešno razmatranje prema kojem je SRB mogao obvezati Banku Španjolske da pruži hitnu likvidnosnu pomoć.

483 Naposljetku, što se tiče tužiteljeva općeg upućivanja na stručno izvješće od 2. prosinca 2018., naslovljeno „Regulatorna i gospodarska procjena izvješćâ o vrednovanjima i obrani SRB-a” i priloženo replici, valja istaknuti da prema sudskoj praksi Opći sud nije dužan u prilozima tražiti i identificirati tužbene razloge i argumente na kojima može smatrati da se tužba temelji, s obzirom na to da prilozi imaju isključivo dokaznu i pomoćnu funkciju (vidjeti presude od 11. rujna 2014., MasterCard i dr./Komisija, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, t. 41. i navedenu sudsku praksu, od 17. rujna 2007., Microsoft/Komisija, T-201/04, EU:T:2007:289, t. 94. i navedenu sudsku praksu te od 24. rujna 2019., Nizozemska i dr./Komisija, T-760/15 i T-636/16, EU:T:2019:669, t. 114. i navedenu sudsku praksu).

484 Kao treće, tužitelj tvrdi da se sanacijskim programom nije nastojala postići ravnoteža između javnog interesa i njegova prava na vlasništvo te se nije utvrdilo postoji li javni interes da mu se oduzme vlasništvo ili postoje li mjere kojima se manje ograničava pravo na vlasništvo.

485 Valja podsjetiti na to da na temelju članka 18. stavaka 5. Uredbe br. 806/2014:

„Za potrebe stavka 1. točke (c) ovog članka smatra se da su sanacijske mjere u javnom interesu ako su potrebne da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. i ako su razmjerne njima

te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri.”

486 Iz toga proizlazi da se tužiteljevi argumenti temelje na pogrešnom tumačenju uvjeta javnog interesa predviđenog člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014. Naime, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, SRB nije morao ispitati postoji li „javni interes da mu se oduzme vlasništvo”. Usto, SRB nije morao odvagnuti javni interes i privatni interes dioničara.

487 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 164. ove presude, iako postoji očit javni interes za osiguranje snažne i dosljedne zaštite ulagatelja u cijeloj Uniji, ne može se smatrati da taj interes u svim okolnostima prevladava nad općim interesom koji se sastoji od jamčenja stabilnosti financijskog sustava.

488 Tužitelj u replici dodaje da se SRB nije pripremio u skladu s načelom dobre uprave i obvezom dužne pažnje, što ga je spriječilo da analizira druga postojeća rješenja i da odabere ono koje je najprimjerenije i najme opterećujuće. Prema tužiteljevu mišljenju, u planu sanacije iz 2016. koji je izradio SRB nije se provjerilo je li predviđena sanacijska strategija održiva, u njemu su nedostajale informacije i priprema potrebne za ispitivanje drugih rješenja i trebalo ga je odbiti.

489 Dovoljno je utvrditi da tužitelj tim argumentima prigovara SRB-u da nije pripremio sanacijsku mjeru protivno načelu dobre uprave i svoje obveze dužne pažnje.

490 Kao što to ističe Komisija, te argumente koji se prvi put ističu u replici treba smatrati nedopuštenima u skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika.

491 U svakom slučaju, ti su argumenti bespredmetni u pogledu utvrđivanja je li mjera koju je SRB donio nakon što su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 dovela do neproporcionalne povrede tužiteljeva prava na vlasništvo.

492 Stoga šesti tužbeni razlog treba odbiti.

8. Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na saslušanje propisanog člancima 17. i 41. Povelje

493 Tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio članke 17. i 41. Povelje jer je donio sanacijski program, koji je dovelo do povrede njegova prava na vlasništvo nad dionicama društva Banco Popular a da ga nije saslušao ni prije ni nakon tog donošenja. Saslušanje bi omogućilo da se provjeri postoje li alternativne privatne mjere, kao što je povećanje kapitala. Dodaje da se to ograničenje ne predviđa zakonom i da nije proporcionalno jer hitnost ne opravdava neprovođenje saslušanja.

494 Najprije, iz analize petog tužbenog razloga proizlazi da činjenica da se člankom 18. Uredbe br. 806/2014 ne predviđa saslušanje dioničarâ subjekta na koji se odnosi sanacijska mjera predstavlja ograničenje prava na saslušanje, koje je, s jedne strane, opravdano ciljem od općeg interesa, odnosno ciljem da se zajamči stabilnost financijskih tržišta navedenim u članku 14. Uredbe br. 806/2014, kojem pridonosi i cilj da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija subjekta, kao i potrebom da se brzo donese odluka nakon što se ispune uvjeti za sanaciju, te kojim se, s druge strane, poštuje načelo proporcionalnosti, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje.

495 Međutim, iz sudske prakse navedene u točkama 225. i 226. ove presude proizlazi da se pravo na saslušanje mora poštovati u svakom postupku koji može rezultirati aktom kojim je osoba oštećena, pa i onda kad mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost.

496 Najprije valja podsjetiti na to da je cilj sanacijskog programa koji je SRB donio nakon završetka postupka predviđenog u članku 18. Uredbe br. 806/2014 sanacija društva Banco Popular. Jedini je adresat sanacijskog programa FROB, a Banco Popular treba smatrati osobom u odnosu na koju je donesena pojedinačna mjera i kojoj je pravo na saslušanje zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje.

497 Stoga valja uzeti u obzir činjenicu da tužitelj, u svojstvu dioničara društva Banco Popular, nije adresat sanacijskog programa, koji nije pojedinačna odluka donesena u odnosu na njega, niti je adresat Odluke 2017/1246 kojom se potvrđuje taj sanacijski program.

498 Međutim, valja istaknuti da je SRB u skladu s člankom 21. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 izvršavao ovlast za otpis ili konverziju instrumenata kapitala društva Banco Popular.

499 Stoga postupak koji je SRB slijedio u svrhu donošenja sanacijskog programa, iako nije pojedinačni postupak pokrenut u odnosu na tužitelja, može dovesti do donošenja mjere koja bi mogla nepovoljno utjecati na njegove interese u svojstvu dioničara društva Banco Popular.

500 Naime, sudskom praksom Suda, navedenom u točki 225. ove presude, utvrđeno je široko tumačenje prava na saslušanje u smislu da se jamči svakoj osobi u postupku koji može rezultirati aktom koji na nju negativno utječe.

501 Međutim, valja podsjetiti i na to da, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, navedenim u točki 158. ove presude, i sudskom praksom navedenom u točki 235. ove presude, u slučaju da se tužitelj u okviru sanacijskog postupka društva Banco Popular može pozivati na pravo na saslušanje propisano Poveljom, to pravo ipak može biti ograničeno. Konkretno, može se opravdati činjenica da tužitelj u svojstvu dioničara društva Banco Popular u okviru sanacijskog postupka nisu saslušali ni SRB ni Komisija.

502 U ovom slučaju, SRB je u članku 4.2. sanacijskog programa naveo da je sanacija društva Banco Popular nužna i proporcionalna ostvarivanju dvaju ciljeva iz članka 14. stavka 2. Uredbe br. 806/2014, odnosno cilju izbjegavanja velikih štetnih učinaka na financijsku stabilnost i cilju osiguravanja kontinuiteta temeljnih funkcija društva Banco Popular.

503 SRB je u tom pogledu u članku 4.4.2. sanacijskog programa objasnio da je zaključio da situacija društva Banco Popular prouzrokuje sve veći rizik od velikih negativnih učinaka na financijsku stabilnost u Španjolskoj, pri čemu se oslonio na različite elemente. Među tim su elementima, kao prvo, veličina i važnost društva Banco Popular, koje je društvo majka šeste po veličini bankovne grupe u Španjolskoj, s ukupnim iznosom imovine od 147 milijardi eura, i koje je Banka Španjolske 2017. imenovala sistemski važnom institucijom. SRB je osobito istaknuo da je Banco Popular jedan od glavnih sudionika na tržištu u Španjolskoj, sa znatnim tržišnim udjelom u kategoriji malih i srednjih poduzetnika (MSP), i da ima relativno velik tržišni udio u depozitima (gotovo 6 %) i velik broj malih korisnika (otprilike 1,4 milijuna) u cijeloj Španjolskoj. Kao drugo, SRB je uzeo u obzir prirodu djelatnosti društva Banco Popular koja se temelji na aktivnostima poslovnog bankarstva te je ponajprije usredotočena na ponudu financiranja, upravljanja štednjom i usluga pojedincima, obiteljima i poduzetnicima (osobito MSP-ovima). Prema SRB-ovu mišljenju, sličnost poslovnog

modela društva Banco Popular s poslovnim modelom drugih španjolskih poslovnih banaka može pridonijeti potencijalnom neizravnom širenju na te banke, za koje bi se moglo smatrati da se suočavaju s istim poteškoćama.

504 SRB je u članku 4.4. sanacijskog programa utvrdio tri ključne funkcije društva Banco Popular u smislu članka 6. Delegirane uredbe 2016/778, odnosno primanje depozita od kućanstava i nefinancijskih društava, kreditiranje MSP-ova i usluge plaćanja gotovinom.

505 Valja istaknuti da tužitelj ne osporava to da je sanacijski program bio nužan radi javnog interesa u smislu članka 18. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 806/2014, odnosno da je sanacija društva Banco Popular bila potrebna da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. te uredbe i ako je razmjerna njima te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri. Iz toga proizlazi da tužitelj ne osporava da je sanacijski program nužan i proporcionalan u svrhu izbjegavanja velikih štetnih učinaka koje bi propast društva Banco Popular imala za financijsku stabilnost Unije te osiguravanja kontinuiteta njegovih temeljnih funkcija.

506 Stoga sanacijski program, u dijelu u kojem se njime nastoji očuvati financijski položaj društva Banco Popular i u kojem predstavlja alternativu za njegovu likvidaciju, ispunjava cilj od općeg interesa, odnosno cilj da se zajamči stabilnost financijskih tržišta, kojim se, u skladu s analizom provedenom u pogledu petog tužbenog razloga, može opravdati ograničenje tužiteljeva prava na saslušanje.

507 Usto, iz analize petog tužbenog razloga također proizlazi da, kad subjekt ispunjava uvjete koji zahtijevaju donošenje sanacijske mjere, člankom 18. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da odluku treba donijeti u vrlo kratkom roku.

508 Stoga se u ovom slučaju, nakon što je ESB utvrdio da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti te je SRB ocijenio da su uvjeti predviđeni člankom 18. Uredbe br. 806/2014 ispunjeni, sanacijski program trebao donijeti u najkraćem mogućem roku.

509 To brzo donošenje odluke opravdava se potrebom da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija društva Banco Popular i potrebom da se izbjegnu veliki štetni učinci stanja potonjeg društva na financijska tržišta, posebno sprječavanjem rizika od širenja. U ovom je slučaju, budući da se propast društva Banco Popular dogodila na radni dan, bilo potrebno dovršiti postupak i donijeti odluku prije otvaranja tržišta 7. lipnja 2017. ujutro.

510 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona u točki 80. svojeg mišljenja u spojenim predmetima ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:16), brzina kojom te institucije i te agencije Unije moraju donositi odluke nužna je kako bi izbjegle negativan učinak sanacije banke na financijska tržišta te ta brzina *de facto* obvezuje na to da odluka bude „spremna” prije pokretanja postupka kako bi se iskoristilo zatvaranje tržišta vrijednosnih papira.

511 Međutim, valja istaknuti da tužitelj ne osporava da je sanacijski program trebalo hitno donijeti.

512 Usto, valja istaknuti da bi prethodno saslušanje tužitelja i drugih dioničara društva Banco Popular, kojim bi ih se obavijestilo o postojanju neminovne sanacijske mjere, dovelo do rizika da na tržištu usvoje ponašanje kojim bi se otežalo financijsko stanje društva Banco Popular. Stoga je takvo saslušanje moglo ugroziti učinkovitost predviđene sanacijske mjere.

513 Stoga valja smatrati da bi saslušanje tužitelja prije donošenja sanacijskog programa ili prije donošenja Odluke 2017/1246 dovelo do znatnog usporavanja postupka te stoga onemogućilo ostvarenje ciljeva koji se žele postići sanacijskim programom i ugrozilo njegovu učinkovitost.

514 Međutim, u ovom slučaju iz analize osmog tužbenog razloga proizlazi da tužitelj nije dokazao da je SRB povrijedio članak 18. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 806/2014. Iz nje osobito proizlazi da tužitelj nije dokazao da je mogao predložiti alternativne mjere kojima su se mogli riješiti problemi s likvidnošću društva Banco Popular i stoga spriječiti njegova sanacija. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je utvrđeno da povećanje kapitala koje navodi tužitelj nije moguća alternativna mjera kojom bi se mogla spriječiti činjenica da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti u razumnom vremenskom razdoblju.

515 Stoga tužitelj ne može tvrditi da se sanacijski program ne bi donio da je tijekom postupka imao mogućnost podnijeti očitovanja o postojanju alternativnih mjera ili mjera privatnog sektora.

516 Usto treba odbiti tužiteljev argument prema kojem se saslušanje moglo održati čak i nakon donošenja sanacijskog programa. Naime, takvo saslušanje ne bi moglo izmijeniti sadržaj sanacijskog programa koji je hipotetski već stupio na snagu.

517 Iz prethodno navedenog proizlazi da činjenica da se tužitelja nije saslušalo u okviru postupka koji je doveo do donošenja pobijanih odluka predstavlja ograničenje prava na saslušanje koje je opravdano i nužno kako bi se ispunio cilj od općeg interesa i kojim se poštuje načelo proporcionalnosti, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje.

518 Stoga sedmi tužbeni razlog treba odbiti.

9. Deveti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članaka 14. i 20. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a

519 Tužitelj tvrdi da je SRB u sanacijskom programu povrijedio članke 14. i 20. Uredbe br. 806/2014, obvezu dužne pažnje i članak 296. UFEU-a jer se, kao prvo, postupak prodaje održao bez postizanja najviše moguće prodajne cijene i, kao drugo, vrednovanje 2 nije provedeno u skladu s tržišnim kriterijima. Taj se tužbeni razlog sastoji od dvaju dijelova.

a) Prvi dio, koji se odnosi na postupak prodaje

520 Tužitelj tvrdi da u postupku prodaje društva Banco Popular nije postignuta najviša moguća prodajna cijena, čime se povrijedio članak 14. Uredbe br. 806/2014. Kao prvo, tvrdi da postupak nije bio natjecateljski, kao drugo, da je sadržavao nepravilnosti.

521 Najprije valja istaknuti da tužitelj tvrdi da činjenica da se u postupku prodaje nije nastojala povećati što je više moguće prodajna cijena predstavlja povredu članka 14. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 806/2014 prema kojem:

„Pri postizanju ciljeva iz prvog podstavka Odbor, Vijeće i Komisija, te, prema potrebi, nacionalna sanacijska tijela nastoje smanjiti trošak sanacije i izbjeći nepotrebno rušenje vrijednosti osim ako je to potrebno radi ostvarivanja ciljeva sanacije.”

522 Valja utvrditi, kao što su to učinilo Komisija i društvo Banco Santander, da cilj da se „nastoji povećati što je više moguće prodajna cijena” nije naveden među ciljevima predviđenima u članku 14. stavku 2. drugom podstavku Uredbe br. 806/2014. Stoga nije riječ o odredbi relevantnoj za podupiranje tužiteljevih argumenata koji se odnose na postizanje najveće moguće prodajne cijene.

523 Međutim, valja istaknuti da se, u skladu s člankom 24. stavkom 2. točkom (d) Uredbe br. 806/2014, u pogledu instrumenta prodaje poslovanja, sanacijskim programom predviđaju:

„Mehanizmi kojima nacionalno sanacijsko tijelo stavlja na tržište taj subjekt ili te instrumente, imovinu, prava ili obveze u skladu s člankom 39. stavcima 1. i 2. Direktive 2014/59.”

524 Člankom 39. stavkom 2. točkom (f) Direktive 2014/59 predviđa se da se pri primjeni instrumenta prodaje poslovanja prodajom koju izvršava sanacijsko tijelo nastoji povećati što je više moguće prodajna cijena obuhvaćenih dionica ili drugih vlasničkih instrumenata, imovine, prava ili obveza.

525 Stoga valja ispitati tužiteljeve argumente prema kojima postupak nije proveden uz sva jamstva potrebna da se poveća što je više moguće prodajna cijena društva Banco Popular.

526 Najprije valja istaknuti da je SRB u odluci o prodaji donesenoj 3. lipnja 2017. smatrao, uzimajući u obzir brzo pogoršanje likvidnosti društva Banco Popular, znatan pad cijena njegovih dionica te negativne učinke koje bi propast banke mogla imati na financijsku stabilnost, da treba poduzeti sve potrebne mjere kako bi se donijela sanacijska mjera ako je to potrebno i da treba osigurati učinkovitost instrumenta prodaje poslovanja u svrhu jamčenja ciljeva sanacije. Tako je SRB odobrio FROB-u trenutno pokretanje postupka prodaje društva Banco Popular te mu je naveo zahtjeve u pogledu prodaje u skladu s člankom 39. Direktive 2014/59.

527 SRB je u članku 2. točki (b) odluke o prodaji naveo da se postupkom prodaje treba nastojati povećati što je više moguće prodajna cijena, uzimajući pritom u obzir potrebu brzog provođenja sanacije. Pojasnio je i da je glavni kriterij procjene ponuda bila ponuđena cijena.

528 FROB je zatim vodio postupak prodaje u skladu s odredbama Direktive 2014/59 i Zakona 11/2015. U tom pogledu FROB je u dopisu o postupku donesenom 6. lipnja 2017. u kontekstu moguće sanacije društva Banco Popular pozvao potencijalne kupce da sudjeluju u postupku prodaje i da mu podnesu ponudu za stjecanje 100 % kapitala društva Banco Popular u skladu s uvjetima opisanima u tom dopisu. FROB je u dopisu o postupku naveo da cijena predložena u ponudama treba iznositi jedan euro ili više.

529 Naposljetku, SRB je u članku 6.6. sanacijskog programa smatrao da su se FROB-ovim nastojanjem da se proda društvo Banco Popular prije donošenja tog programa ispuni zahtjevi iz članka 24. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 39. Direktive 2014/59.

530 SRB je istaknuo da je u razdoblju neposredno prije donošenja programa društvo Banco Popular provelo postupak privatne prodaje i da se tijekom tjedna od 29. svibnja 2017. pokazalo da taj postupak neće biti uspješan. Naveo je da je odluka da ograniči svoje nastojanje da proda društvo Banco Popular na banke koje su već iskazale opći interes za kupnju tog društva u okviru postupka privatne prodaje bila u skladu sa zahtjevima iz članka 39. Direktive 2014/59.

531 SRB je istaknuo i da su u konačnici, nakon što je FROB proveo postupak prodaje, dvije banke bile pozvane da sudjeluju u prodaji. Naveo je da su svi potencijalni kupci kontaktirani na isti dan, da su imali pristup istoj virtualnoj sobi s podacima te da su njihove ponude podlijegale istim uvjetima i istim rokovima.

532 SRB je naposljetku utvrdio da je od dvaju potencijalnih kupaca primljena samo jedna valjana ponuda i, s obzirom na to da je kupac jedini podnio ponudu, smatrao je da je razborito prihvatiti njegove uvjete te tako spriječiti nekontroliranu insolventnost društva Banco Popular koja bi, među ostalim, mogla ugroziti njegove ključne funkcije.

533 Kao prvo, tužitelj tvrdi da se postupak nije odvio u razumnom roku i da nije bila riječ o natjecateljskom postupku jer je proveden bez objave natječaja i transparentnosti te bez sudjelovanja dovoljnog broja potencijalnih kupaca. Postupak privatne prodaje je „recikliran" a da to nije objašnjeno u sanacijskom programu. Odbijene su banke drugih država članica te ih se diskriminiralo.

534 Najprije valja istaknuti da se zahtjevi u pogledu prodaje i osobito odluke da se ograniči broj sudionika u postupku prodaje ne navode u sanacijskom programu, nego u odluci o prodaji koju je prethodno, 3. lipnja 2017., donio SRB.

535 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, međumjere čiji je cilj priprema konačne odluke načelno nisu akti protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje (vidjeti presude od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 39. i navedenu sudsku praksu i od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

536 Iz sudske prakse proizlazi da se međuodluka također ne može pobijati tužbom ako se ustanovi da će se nezakonitost vezana uz taj akt moći iznijeti u prilog tužbi podnesenoj protiv konačne odluke čiji je on izradbeni akt. U tim okolnostima, tužba koja se podnosi protiv odluke kojom se okončava postupak osigurat će dovoljnu sudsku zaštitu (vidjeti presudu od 15. ožujka 2017., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-415/15 P, EU:C:2017:216, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

537 U ovom je slučaju SRB u sanacijskom programu smatrao da je postupak prodaje koji je uspostavio FROB u skladu sa zahtjevima iz članka 39. Direktive 2014/59. Međutim, valja istaknuti da je FROB uzeo u obzir zahtjeve koje je SRB utvrdio u odluci o prodaji. Iz toga proizlazi da je SRB u sanacijskom programu implicitno potvrdio zahtjeve u pogledu prodaje prije nego što ih je sâm utvrdio u odluci o prodaji.

538 Usto, valja istaknuti da se člankom 13. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na ranu intervenciju, u njegovu stavku 3. predviđa:

„Odbor je ovlašten zatražiti od institucije ili matičnog društva da se obrate potencijalnim kupcima kako bi se pripremili za sanaciju institucije prema kriterijima navedenima u članku 39. stavku 2. Direktive [2014/59] i zahtjevima čuvanja profesionalne tajne iz članka 88. ove Uredbe.

[…]"

539 Stoga valja smatrati da odluka o prodaji čini međuodluku koju je donio SRB radi moguće sanacije društva Banco Popular i da se tužitelja ne može spriječiti da se u prilog svojoj tužbi podnesenoj protiv sanacijskog programa pozove na nezakonitost ocjene sadržane u toj odluci.

540 Što se tiče transparentnosti postupka prodaje društva Banco Popular, valja istaknuti da je SRB u uvodnoj izjavi 4. odluke o prodaji naveo da treba odgoditi bilo kakvo objavljivanje prodaje banke kako bi se izbjegli negativni učinci na financijsku stabilnost.

541 Takva se mogućnost izričito predviđa člankom 39. stavkom 2. posljednjim podstavkom Direktive 2014/59 kojim se predviđa da se svako objavljivanje stavljanja na tržište institucije ili subjekta koje bi se inače zahtijevalo u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ (SL 2014., L 173, str. 1.) može odgoditi u skladu s člankom 17. stavkom 4. ili 5. navedene uredbe.

542 U uvodnoj izjavi 64. Direktive 2014/59 u tom se pogledu navodi:

„Informacije o prodaji propadajuće institucije i pregovorima s potencijalnim stjecateljima prije primjene instrumenata prodaje poslovanja vjerojatno će biti važne za cijeli sustav. Radi osiguranja financijske stabilnosti važno je da se objavljivanje informacija potrebnih na temelju Uredbe […] br. 596/2014 može odgoditi na razdoblje koje je potrebno za planiranje i strukturiranje sanacije institucije u skladu s rokovima koji su dopušteni u okviru sustava za sprječavanje zlouporabe tržišta.”

543 Iz toga slijedi da zahtjev transparentnosti iz članka 39. stavka 2. točke (a) Direktive 2014/59 treba tumačiti na način da se odnosi na odvijanje postupka prodaje, a ne na eventualne mjere objavljivanja kojima se najavljuje taj postupak.

544 Što se tiče ograničavanja postupka prodaje samo na one institucije koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje koji je pokrenulo društvo Banco Popular, navedenog u točki 33. ove presude, SRB je u članku 2. točkama (a) i (i) odluke o prodaji pružio određen broj razloga koji opravdavaju njegovu odluku kojom traži da FROB kontaktira samo tih pet sudionika.

545 SRB je u tom pogledu naveo:

„Što se tiče odabira pojedinih kupaca, FROB će u svakom slučaju kontaktirati dovoljan broj kupaca nakon što istraži interes tržišta za ulaganje u poslovanje banke. Uzimajući u obzir potrebu da se postupak prodaje završi u iznimno kratkom roku, analiza interesa tržišta temelji se na interesu koji je iskazan tijekom postupka privatne prodaje. Tijekom postupka privatne prodaje kontaktiralo se nekoliko potencijalnih ponuditelja na španjolskom i međunarodnom tržištu. Samo je pet strana izrazilo svoj početni interes i stoga im je upućen poziv na podnošenje neobvezujućih ponuda u okviru postupka privatne prodaje.

FROB će kontaktirati pet strana kojima je upućen poziv na podnošenje ponuda u okviru postupka privatne prodaje.

Kontaktiranje tih pet strana opravdava se financijskom stabilnosti i znatnim rizikom da prodaja u širem krugu potencijalnih kupaca, otkrivanje rizika i procjena ili utvrđivanje ključnih funkcija banke i onih koje nisu ključne dovedu do dodatne neizvjesnosti i gubitka povjerenja tržišta. Usto, činjenica da bi se kontaktiranjem velikog broja kupaca mogla povećati vjerojatnost curenja informacija i stoga opasnost od toga da bi se u pogledu banke mogla provesti sanacija u iznimno kratkom roku.

Usto, zbog hitnosti i vrlo ograničenog roka koji bi trebao biti na raspolaganju za postupak prodaje traženjem velikog broja kupaca povećala bi se složenost postupka. Usto, na temelju informacija koje je pružila Banka, dvojbeno je da bi ponuditelji koji još nisu izrazili interes za postupak privatne prodaje dostavili ponude.

U skladu s člankom 24. stavkom 3. Uredbe, SRB će nastojati pronaći ravnotežu između zahtjeva za prodaju i potrebe da se ostvare ciljevi sanacije. Konkretno, SRB će djelomično odstupiti od zahtjeva za prodaju zbog žurnih okolnosti i osobito zbog materijalne prijetnje financijskoj stabilnosti koja bi proizašla iz propasti banke i činjenice da bi poštovanje potrebe da se kontaktira veći broj kupaca ugrozilo i učinkovitost instrumenta prodaje poslovanja.”

546 Valja istaknuti da se u članku 39. stavku 2. drugom podstavku Direktive 2014/59 navodi da, podložno tomu da se ne daje neopravdana prednost potencijalnim kupcima ili da ih se ne diskriminira, načela iz istog stavka ne sprečavaju sanacijsko tijelo da nudi prodaju točno određenim potencijalnim kupcima.

547 Stoga je SRB-ova odluka da traži od FROB-a da kontaktira samo pet institucija koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje u skladu s tom odredbom.

548 Tužitelj ne ističe nijedan argument kojim bi dokazalo da se ograničenjem broja potencijalnih kupaca na pet sudionika u postupku privatne prodaje onemogućuje stvarno cjenovno tržišno natjecanje među njima.

549 U tom se pogledu SRB-u ne može prigovoriti zbog okolnosti koje su nastale tijekom postupka, odnosno činjenice da je četvero od pet sudionika odustalo od podnošenja obvezujuće ponude i da se u jedinoj obvezujućoj ponudi nudila kupovna cijena od jednog eura.

550 Usto, ta se odluka temelji na objektivnom kriteriju, odnosno na već iskazanom interesu tih poduzetnika za kupnju društva Banco Popular, a opravdava se vrlo kratkim rokom u kojem je trebalo završiti postupak prodaje. Kao što je to naglasio SRB, proširivanjem postupka na veći broj sudionika mogao se usporiti postupak, ali i povećati rizik od curenja informacija o situaciji društva Banco Popular, a time i rizici za financijsku stabilnost.

551 Tužitelj stoga pogrešno tvrdi da je taj postupak bio diskriminirajući. Odlukom da se kontaktiraju samo one institucije koje su izrazile interes za kupnju društva Banco Popular u okviru postupka privatne prodaje nisu se, u načelu, isključile institucije drugih država članica.

552 U tom pogledu valja istaknuti da je postupak privatne prodaje bio otvoren svakom španjolskom ili međunarodnom gospodarskom subjektu. Tužitelj ne objašnjava iz kojeg su razloga druge španjolske ili međunarodne institucije koje nisu iskazale svoj interes za kupnju društva Banco Popular u trenutku privatnog postupka prodaje bile zainteresirane nekoliko tjedana kasnije kad je postupak pokrenuo FROB. Usto, budući da je bilo kakvo javno informiranje o provedbi postupka prodaje bilo isključeno, tužitelj ne objašnjava na temelju kojih se nediskriminirajućih kriterija moglo kontaktirati druge gospodarske subjekte.

553 Iz toga slijedi da tužitelj nije utvrdio da postupak prodaje nije bio natjecateljski.

554 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je postupak sadržavao nepravilnosti koje su narušile prodajnu cijenu. FROB je s potencijalnim kupcima potpisao sporazume o povjerljivosti prije nego što se proglasilo da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti te je sanacijski postupak stoga počeo prije nego što su ispunjeni uvjeti. Ističe da je društvo Banco Santander podnijelo svoju ponudu 7. lipnja 2017. u 3:12, dakle kad je natjecateljski postupak završio.

555 Što se tiče tijeka postupka, valja podsjetiti na to da, od pet potencijalnih kupaca koje je kontaktirao FROB dva su odlučila da neće sudjelovati u postupku prodaje, dok je jednog ESB isključio zbog bonitetnih razloga. Banco Santander i BBVA, dva potencijalna kupca koja su odlučila sudjelovati u postupku prodaje, potpisali su 4. lipnja 2017. sporazum o povjerljivosti podataka te su 5. lipnja 2017. dobili pristup virtualnoj sobi s podacima. FROB im je 6. lipnja 2017. dostavio dopis o postupku te kupoprodajni ugovor (*Sale and Purchase Agreement*). BBVA je porukom elektroničke pošte od 6. lipnja 2017. obavijestio FROB da je odlučio da neće podnijeti ponudu.

556 Dopisom od 7. lipnja 2017. FROB je obavijestio SRB o rezultatima postupka prodaje te je naveo da je Banco Santander podnio ponudu 7. lipnja u 3:12 i da cijena koju je Banco Santander ponudio za prodaju dionica društva Banco Popular iznosi jedan euro. FROB je predložio da se u sanacijskom programu društvo Banco Santander, u svojstvu ponuditelja u natjecateljskom postupku prodaje društva Banco Popular, odredi kao kupac.

557 SRB je u sanacijskom programu smatrao da su se postupkom prodaje društva Banco Popular koji je provodio FROB ispunili zahtjevi iz članka 24. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 39. Direktive 2014/59 te je prihvatio FROB-ov prijedlog da se društvo Banco Santander odredi kao kupac društva Banco Popular.

558 Usto, FROB je u dopisu o postupku utvrdio raspored rokova za odvijanje postupka prodaje društva Banco Popular. Taj je raspored predviđao da obvezujuće ponude treba predati najkasnije do 6. lipnja 2017. u ponoć. U tom je rasporedu za 7. lipnja 2017. također bilo navedeno da će se u 1:00 kontaktirati ponuditelji kako bi se završio postupak i odabrala ponuda, zatim se u 5:30 donosi SRB-ov sanacijski program (ovisno o slučaju) i izvršava kupoprodajni ugovor, u 6:30 donosi se FROB-ov provedbeni akt, a u 7:00 slijedi zaključenje postupka i objava transakcije.

559 Valja istaknuti da tužitelj ne objašnjava koja se odredba povređuje činjenicom da je FROB počeo postupak prodaje prije nego što se proglasilo da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, kao ni kako to utječe na cijenu prodaje.

560 Osim toga, iako je FROB trebao čekati da se proglasi da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti kako bi započeo postupak prodaje, taj se postupak ne bi mogao provesti u roku koji je dovoljan za sprečavanje likvidacije društva Banco Popular i ne bi se mogli ostvariti ciljevi sanacije.

561 Kao što to navodi društvo Banco Santander, cilj rasporeda za provedbu postupka prodaje koji je utvrđen u dopisu o postupku bio je omogućiti da se sve formalnosti završe do 7. lipnja 2017. u 7:00 kako bi društvo Banco Popular moglo normalno funkcionirati nakon otvaranja tržištâ te kako bi se izbjegao prekid njegovih ključnih funkcija.

562 Budući da je društvo Banco Santander bilo jedini sudionik koji je u postupku podnio obvezujuću ponudu i da je nakon BBVA-ove objave bilo sigurno da nijedna druga institucija koju se pozvalo da sudjeluje u postupku prodaje nije podnijela ponudu, FROB je prihvatio tu ponudu iako je podnesena nakon isteka roka utvrđenog u dopisu o postupku.

563 Osim toga, iz članka 24. stavka 3. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da:

„Odbor primjenjuje instrument prodaje poslovanja bez ispunjavanja zahtjeva za stavljanje na tržište na temelju stavka 2. točke (e) kada utvrdi da bi se ispunjavanjem takvih zahtjeva najvjerojatnije naštetilo jednom ili više ciljeva sanacije, a posebno ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) smatra da postoji materijalna prijetnja financijskoj stabilnosti koja proizlazi ili je otežana propadanjem ili vjerojatnim propadanjem institucije u sanaciji; te

(b) smatra da bi se ispunjavanjem tih zahtjeva štetilo učinkovitosti instrumenta prodaje poslovanja pri uklanjanju te prijetnje ili postizanju cilja sanacije navedenog u članku 14. stavku 2. točki (b).”

564 U tom pogledu, kao što se to navodi u točki 533. ove presude, valja podsjetiti na to da je SRB u članku 6.6. sanacijskog programa istaknuo da je, s obzirom na to da je kupac jedini podnio ponudu, razborito prihvatiti njegove uvjete te tako spriječiti nekontroliranu insolventnost društva Banco Popular koja bi, među ostalim, mogla ugroziti njegove ključne funkcije.

565 Naime, u slučaju da SRB nije prihvatio FROB-ov prijedlog da se društvo Banco Santander odredi kao kupac društva Banco Popular, u pogledu potonjeg bi se društva proveo postupak likvidacije. Međutim, kao što se to utvrđuje u okviru analize petog tužbenog razloga, u skladu s člankom 18. stavkom 5. Uredbe br. 806/2014, likvidacijom društva Banco Popular u redovnom postupku u slučaju insolventnosti ti se ciljevi, predviđeni člankom 14. te uredbe, ne bi mogli postići u istoj mjeri kao sanacijom. Konkretno, utvrđuje se da je sanacija nužna radi ostvarivanja ciljeva da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija društva Banco Popular i da se izbjegnu veliki štetni učinci na financijsku stabilnost.

566 FROB je SRB-u proslijedio rezultate postupka prodaje društva Banco Popular u roku koji je dovoljan da SRB donese sanacijski program i da ga proslijedi Komisiji 7. lipnja 2017. u 5:13. Komisija je stoga donijela odluku kojom se omogućilo stupanje na snagu sanacijskog programa istoga dana u 6:30. Odvijanje postupka stoga je omogućilo FROB-u da završi sve formalnosti i prodaju prije isteka roka utvrđenog u dopisu o postupku, odnosno prije 7. lipnja 2017. u 7:00.

567 Naposljetku, što se tiče tužiteljeva argumenta prema kojem je društvo Banco Santander, s obzirom na to da je znalo da je jedino podnijelo ponudu, ponudilo najmanju moguću cijenu, dovoljno je utvrditi da se taj argument temelji na nepotkrijepljenoj tvrdnji prema kojoj je društvo Banco Santander bilo obaviješteno da je jedini ponuditelj prije završetka postupka prodaje koji je organizirao FROB.

568 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelj nije utvrdio da je postupak sadržavao nepravilnosti i da ne može tvrditi da odvijanje postupka nije dovelo do povećanja prodajne cijene što je više moguće.

569 Stoga prvi dio treba odbiti.

b) Drugi dio, koji se odnosi na vrednovanje 2

570 Tužitelj u biti tvrdi da je vrednovanje 2 pogrešno i da je SRB povrijedio članak 20. Uredbe br. 806/2014 i svoju obvezu obrazlaganja.

571 Drugi se dio u biti dijeli na pet prigovora. Kao prvo, tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio svoju obvezu obrazlaganja jer vrednovanje 2 nije priloženo sanacijskom programu. Kao drugo, tvrdi i da je SRB povrijedio članak 20. stavak 1. Uredbe br. 806/2014 jer vrednovanje 2 nije „pravično, oprezno i realistično". U tom pogledu tvrdi da vrednovanje 2 nije pouzdano jer je Deloitte priznao da se temelji na nedostatnim informacijama. Tvrdi da vrednovanje 2 može biti pouzdano samo ako se dopuni konačnim vrednovanjem. Kao treće, osporava metodu upotrijebljenu u vrednovanju 2. Kao četvrto, tvrdi da je vrednovanje 2 proturječno vrednovanju 1 i činjenici da se smatralo da je društvo Banco Popular solventno, da se u njemu nije uzela u obzir tržišna vrijednost društva Banco Popular i da je bez opravdanja uključivalo zaštitu od gubitaka. Kao peto, tužitelj tvrdi da, u skladu sa stručnim izvješćem od 2. prosinca 2018. koje se odnosi na vrednovanje 2 i koje je priloženo replici (u daljnjem tekstu: stručno izvješće), vrednovanje 2 sadržava očite pogreške u ocjeni.

572 U ovom slučaju valja podsjetiti na to da vrednovanje društva Banco Popular koje je provedeno prije donošenja sanacijskog programa sadržava dva izvješća koja su priložena sanacijskom programu.

573 Vrednovanje 1 od 5. lipnja 2017. izradio je SRB u skladu s člankom 20. stavkom 5. točkom (a) Uredbe br. 806/2014 i njegova je svrha bila pružanje informacija koje bi omogućile da se utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za pokretanje sanacijskog postupka, kako su definirani člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014.

574 Vrednovanje 2 od 6. lipnja 2017. izradio je Deloitte u svojstvu neovisnog stručnjaka u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014.

575 U sanacijskom programu navodi se da je, s obzirom na hitnost, cilj vrednovanja 2, koje je provedeno u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014, bio procijeniti vrijednost imovine i obveza društva Banco Popular, dati procjenu postupanja prema dioničarima i vjerovnicima u slučaju da je društvo Banco Popular predmet uobičajenog postupka nesolventnosti, kao i pružiti informacije koje omogućuju donošenje odluke o dionicama i vlasničkim instrumentima koje treba prenijeti i koje SRB-u omogućuju određivanje komercijalnih uvjeta za potrebe instrumenta prodaje poslovanja.

576 Deloitte je u vrednovanju 2 naveo da se oslonio na zahtjeve iz članka 36. Direktive 2014/59 (koji odgovara članku 20. Uredbe br. 806/2014) i na poglavlje 3. konačnog nacrta EBA-inih regulatornih tehničkih standarda br. 2017/05 i br. 2017/06 od 23. svibnja 2017. o vrednovanju za potrebe sanacije i vrednovanju za potrebe utvrđivanja razlike u postupanju nakon sanacije predviđene Direktivom 2014/59 (u daljnjem tekstu: EBA-ini tehnički standardi).

577 Člankom 36. stavkom 15. Direktive 2014/59 EBA-u se ovlašćuje da izrađuje nacrte regulatornih tehničkih standarda kako bi pobliže odredila kriterije na temelju kojih treba izvršiti vrednovanja koja se provode tijekom sanacijskog postupka.

578 Poglavlje 3. EBA-inih tehničkih standarda odnosi se na nacrt regulatornih tehničkih standarda br. 2017/05 o vrednovanju za potrebe sanacije (u daljnjem tekstu: regulatorni tehnički standardi) i, među ostalim, sadržava, u skladu s člankom 36. stavkom 15. Direktive 2014/59, nacrt Delegirane uredbe Komisije o dopuni Direktive 2014/59 u pogledu regulatornih tehničkih standarda kojima se određuju kriteriji koji se odnose na metodologiju za procjenu vrijednosti imovine i obveza institucija ili subjekata.

579 Usto valja istaknuti da na dan donošenja sanacijskog programa regulatorni tehnički standardi nisu bili obvezujući jer se člankom 5. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014 predviđa da SRB, Vijeće i Komisija podliježu obvezujućim regulatornim i provedbenim tehničkim standardima koje je razvila EBA, a donijela Komisija. Ti su regulatorni tehnički standardi uključeni u Delegiranu uredbu Komisije (EU) 2018/345 od 14. studenoga 2017. o dopuni Direktive 2014/59 u pogledu regulatornih tehničkih standarda kojima se određuju kriteriji koji se odnose na metodologiju za procjenu vrijednosti imovine i obveza institucija ili subjekata (SL 2018., L 67, str. 8.).

580 SRB je u članku 6.3. sanacijskog programa naveo da se, kako bi donio odluku o otpisu i konverziji instrumenata kapitala društva Banco Popular, oslonio na vrednovanje 2, kako je dopunjeno i potkrijepljeno rezultatima postupka prodaje koji je vodio FROB.

581 Budući da vrednovanje 2 sadržava složene tehničke i gospodarske ocjene, SRB-u je trebalo priznati široku diskrecijsku ovlast kad je smatrao da vrednovanje 2 čini valjanu osnovu za odlučivanje o sanacijskim mjerama.

582 Stoga je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 114. do 119. ove presude, nadzor koji provodi Opći sud ograničeni nadzor kojim se samo provjerava je li SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni kada je smatrao da je vrednovanje 2 u skladu sa zahtjevima iz članka 20. Uredbe br. 806/2014. Na tužitelju je da podnese dostatne dokaze kojima bi dokazao nevjerodostojnost vrednovanja 2.

1) Prvi prigovor, koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja

583 Tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio svoju obvezu obrazlaganja jer vrednovanje 2 nije priloženo sanacijskom programu i da naknadno odobrenim pristupom cenzuriranoj verziji tog vrednovanja ta povreda nije završila. Smatra da se nedostatak obrazloženja ne može ispraviti nakon podnošenja tužbe.

584 Valja podsjetiti na to da je vrednovanje 2 objavljeno 2. veljače i 31. listopada 2018. na SRB-ovoj internetskoj stranici, pri čemu je druga verzija bila manje redigirana od prve.

585 U tom pogledu valja istaknuti da u replici, nakon tih objava, tužitelj ne ističe nijedan argument koji se odnosi na nedostatnost obrazloženja vrednovanja 2. Tužitelj samo tvrdi da pristupom verziji vrednovanja 2 koja nije klasificirana oznakom tajnosti nije nestala povreda obveze obrazlaganja.

586 Usto, valja utvrditi da su se uzastopne objave na SRB-ovoj internetskoj stranici odnosile na izvorne verzije sanacijskog programa i vrednovanjâ 1 i 2. Tim se objavama javnosti dao pristup dijelovima tih dokumenata koji su se prvotno smatrali povjerljivima.

587 Nije bila riječ o tome da SRB objavi podatke koji se prvotno nisu naveli u sanacijskom programu ili vrednovanjima 1 i 2 i čiji je cilj bio dopuniti njihovo obrazloženje. Tužitelj je u tom argumentu pomiješao objavu odluke, odnosno činjenicu da se objavilo njezino obrazloženje, i činjenicu da je njezino obrazloženje dopunjeno dodatnim elementima koji nisu bili navedeni u trenutku njezina donošenja.

588 Stoga prvi prigovor treba odbiti.

2) Drugi prigovor, koji se odnosi na pouzdanost vrednovanja 2

589 Tužitelj tvrdi da vrednovanje 2 nije pouzdano jer je Deloitte priznao da se temelji na nedostatnim informacijama.

590 U tom pogledu valja istaknuti da je Deloitte u dopisu uz obavijest o vrednovanju 2 upućenu SRB-u naveo da se, s obzirom na tešku likvidnosnu poziciju društva Banco Popular, od njega zatražilo da provede vrednovanje u iznimno kratkom roku. Glavni posao bio je ograničen na dvanaest dana od dana na koji je dobio pristup dokumentaciji, iako bi takav projekt obično trebao trajati šest tjedana. Deloitte je istaknuo da postoji određen broj nedostataka i nedosljednosti u dostupnim informacijama. Naveo je da vrednovanje treba smatrati iznimno nesigurnim i privremenim na temelju članka 36. Direktive 2014/59 i da je u vrednovanje u skladu s člankom 36. stavkom 9. Direktive 2014/59, koji odgovara članku 20. stavku 10. Uredbe br. 806/2014, uključen zaštitni sloj za dodatne gubitke.

591 Člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014 izričito se predviđa slučaj u kojem, s obzirom na žurne okolnosti, nije moguće ispuniti zahtjeve iz stavaka 7. i 9. tog članka, odnosno osobito slučaj u kojem nije moguće dopuniti vrednovanje određenim informacijama kao što se pojavljuju u računovodstvenim knjigama i evidencijama. Usto, tom se odredbom priznaje postojanje nepouzdanosti svojstvene svakom privremenom vrednovanju time što se u njezinu drugom stavku predviđa da ono uključuje zaštitu od dodatnih gubitaka.

592 Stoga je, u skladu s tom odredbom, Deloitte samo naveo da se, s obzirom na kratko vrijeme raspoloživo za provedbu vrednovanja, morao osloniti na nepotpune informacije. Pojasnio je da vrednovanje koje je proveo treba smatrati privremenim vrednovanjem na temelju članka 36. stavka 9. Direktive 2014/59.

593 Usto, iz članka 20. stavka 13. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da se, s obzirom na žurne okolnosti, SRB mogao osloniti na vrednovanje 2 provedeno na temelju članka 20. stavka 10. Uredbe br. 806/2014 kako bi donio sanacijski program, što tužitelj ne osporava.

594 Stoga valja smatrati da su, s obzirom na vremenska ograničenja i dostupne informacije, određena nepouzdanost i približne vrijednosti svojstvene svakom privremenom vrednovanju provedenom u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014 i da zadrške koje je iznio Deloitte ne mogu značiti da vrednovanje 2 nije „pravično, oprezno i realistično” u smislu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014.

595 Osim toga, tužitelj tvrdi da vrednovanje 2 može biti pouzdano samo ako se dopuni konačnim vrednovanjem. Međutim, SRB je potvrdio da se neće provesti *ex post* konačno vrednovanje.

596 U tom pogledu, SRB je 30. srpnja 2018., u odgovoru na pitanja koja je postavio Opći sud u okviru mjere upravljanja postupkom, naveo da se nakon vrednovanja 2 neće provesti *ex post* konačno vrednovanje. Smatrao je da se zbog posebnosti ovog slučaja može zaključiti da *ex post* konačno vrednovanje ne bi imalo nikakvu praktičnu svrhu u okviru članka 20. stavka 11. Uredbe br. 806/2014 niti bi dovelo do odluke o naknadi predviđene u članku 20. stavku 12. te uredbe.

597 Valja istaknuti da se *ex post* konačno vrednovanje predviđeno člankom 20. stavkom 11. Uredbe br. 806/2014 po definiciji provodi nakon donošenja sanacijskog programa i Komisijine odluke.

598 Usto, kao što se to navodi u točki 594. ove presude, u skladu s člankom 20. stavkom 13. Uredbe br. 806/2014, privremeno vrednovanje kao što je vrednovanje 2 valjana je osnova za donošenje sanacijskog programa.

599 Dovoljno je podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, zakonitost akta Unije ocjenjuje u skladu s činjeničnim i pravnim elementima koji su postojali na dan kada je taj akt donesen (vidjeti presudu od 3. rujna 2015., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 22. i navedenu sudsku praksu). Iz toga slijedi da se prilikom ocjenjivanja zakonitosti tog akta ne uzimaju u obzir okolnosti nastale nakon dana donošenja tog akta Unije (vidjeti presudu od 17. prosinca 2014., Si.mobil/Komisija, T-201/11., EU:T:2014:1096, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

600 Prema tome, činjenica da se *ex post* konačno vrednovanje, koje očigledno slijedi nakon donošenja sanacijskog programa, provelo ili nije provelo ne može utjecati na valjanost pobijanih odluka.

601 Stoga drugi prigovor treba odbiti.

3) Treći prigovor, koji se odnosi na metodu upotrijebljenu u vrednovanju 2

602 Kao prvo, tužitelj tvrdi da je Deloitte u vrednovanju 2 pošao od načela da vrednovanje društva Banco Popular treba provesti u okviru scenarija likvidacije, što pretpostavlja primjenu kriterijâ iz članka 20. stavaka 16. i 17. Uredbe br. 806/2014, što predstavlja očitu pogrešku i protivno je članku 20. stavku 8. te uredbe. Smatra da se u vrednovanju 2 nije mogao primijeniti kriterij likvidacijske vrijednosti banke, što je relevantan kriterij za vrednovanje 3 koje je drukčije od vrednovanja 2.

603 Valja istaknuti da se taj argument temelji na pogrešnom shvaćanju metodologije upotrijebljene u vrednovanju 2. Naime, vrednovanje 2 ima dva dijela, prvi uključuje privremeno vrednovanje društva Banco Popular, a drugi simulaciju scenarija likvidacije. Prvim se dijelom nastoji utvrditi ekonomska vrijednost društva Banco Popular u okviru primjene instrumenta prodaje poslovanja. Cilj je drugog dijela utvrditi bi li se prema dioničarima i vjerovnicima bolje postupalo da se u pogledu društva Banco Popular provela likvidacija u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti u skladu sa španjolskim zakonodavstvom.

604 SRB je donio sanacijski program uzimajući u obzir prvi dio vrednovanja 2, koje sadržava vrednovanje imovine i obveza društva Banco Popular u užem smislu. Suprotno tomu, budući da je Deloitte pojasnio da nije imao sve potrebne informacije niti dovoljno vremena da provede više od indikativne procjene u toj fazi, drugi dio vrednovanja 2 odgovara prvoj simulaciji u skladu s člankom 20. stavkom 9. Uredbe br. 806/2014. Vrednovanje 3, koje je konačno vrednovanje kojim se nastoji procijeniti bi li se s dioničarima i vjerovnicima bolje postupalo da je nad predmetnim subjektom proveden redovni postupak u slučaju insolventnosti na temelju članka 20. stavka 16. Uredbe br. 806/2014, provedeno je nakon sanacije.

605 Međutim, likvidacijska vrijednost, u pogledu koje tužitelj osporava to što ju je Deloitte upotrijebio, odgovara drugom dijelu vrednovanja 2. Deloitte je u okviru prvog dijela uzeo u obzir prodajnu vrijednost društva Banco Popular.

606 Što se tiče korištene metodologije, Deloitte je u vrednovanju 2 naveo da je scenarij koji je upotrijebljen za utvrđivanje ekonomske vrijednosti bila prodaja banke na temelju instrumenta prodaje poslovanja. U skladu s člankom 20. stavkom 5. točkom (f) Uredbe br. 806/2014, svrha je

vrednovanja pružanje informacija radi donošenja odluke o imovini, pravima, obvezama ili vlasničkim instrumentima koje je potrebno prenijeti i to da se SRB-u daju informacije kako bi mogao odrediti što su komercijalni uvjeti u smislu članka 24. stavka 2. točke (b) te uredbe.

607 Deloitte je objasnio da je „cilj [njegova] ekonomskog vrednovanja dati procjenu vrijednosti koju potencijalni kupac može predložiti za banku u cjelini slijedom otvorenog, pravednog i natjecateljskog postupka dražbe („prodajna vrijednost” u skladu s člankom 11. regulatornih tehničkih standarda […])”.

608 Iz uvodne izjave 6. regulatornih tehničkih standarda proizlazi da bi za konkretne mjere sanacije koje sanacijsko tijelo razmatra trebalo odabrati najprimjereniju osnovicu za mjerenje (sadašnja vrijednost ili prodajna vrijednost).

609 Što se tiče odabira osnovice za mjerenje, u članku 11. stavku 4. regulatornih tehničkih standarda, koji je preuzet u članku 11. stavku 4. Delegirane uredbe 2018/345, navodi se:

„Ako se mjerama sanacije iz članka 10. stavka 1. zahtijeva da subjekt koji ostaje institucija koja trajno posluje zadrži imovinu i obveze, procjenitelj kao odgovarajuću osnovicu za mjerenje upotrebljava sadašnju vrijednost. Sadašnjom vrijednošću, ako se ona smatra pravednom, opreznom i realističnom, može se predvidjeti normalizacija tržišnih uvjeta.

Sadašnja vrijednost ne upotrebljava se kao osnovica za mjerenje ako se imovina prenosi na subjekt za upravljanje imovinom na temelju članka 42. Direktive [2014/59] ili na prijelaznu instituciju na temelju članka 40. te direktive, ili ako se primjenjuje instrument prodaje poslovanja na temelju članka 38. Direktive [2014/59].”

610 U skladu s člankom 12. stavkom 4. regulatornih tehničkih standarda, koji je preuzet u članku 12. stavku 4. Delegirane uredbe 2018/345, „[a]ko zbog svojeg položaja subjekt ne može zadržati imovinu ili nastaviti poslovanje, ili ako sanacijsko tijelo zbog nekog drugog razloga smatra da je prodaja nužna za ostvarivanje ciljeva sanacije, očekivani novčani tokovi povezuju se s očekivanim prodajnim vrijednostima tijekom određenog razdoblja prodaje”.

611 Čimbenici koje treba uzeti obzir kako bi se utvrdila prodajna vrijednost za potrebe primjene instrumenta prodaje poslovanja definirani su u članku 12. stavcima 5. do 7. regulatornih tehničkih standarda, koji je preuzet u članku 12. stavcima 5. do 7. Delegirane uredbe 2018/345.

612 Iz toga proizlazi da tužitelj ne može tvrditi da prodajna vrijednost nije činila pravilnu metodologiju za procjenu vrijednosti društva Banco Popular u okviru vrednovanja 2.

613 Kao drugo, tužitelj tvrdi da se u vrednovanju 2 nije uzela u obzir tržišna vrijednost društva Banco Popular prije sanacije.

614 Valja istaknuti da vrijednost dionica društva Banco Popular na tržištu prije donošenja sanacijskog programa ne može biti kriterij procjene prodajne vrijednosti društva Banco Popular u okviru primjene instrumenta prodaje poslovanja.

615 U članku 2. stavku 1. regulatornih tehničkih standarda predviđa se:

„Procjenitelj pri vrednovanju uzima u obzir okolnosti koje utječu na očekivane novčane tokove od imovine i obveza te diskontne stope koje se primjenjuju na imovinu i obveze i nastoji pravedno prezentirati financijski položaj subjekta u kontekstu prilika i rizika kojima je izložen.”

616 Što se konkretnije tiče prodajne vrijednosti, člankom 12. stavkom 5. regulatornih tehničkih standarda predviđa se:

„Procjenitelj određuje prodajnu vrijednost na temelju novčanih tokova, umanjenih za troškove prodaje i za očekivanu vrijednost preuzetih jamstava, za koje je razumno očekivati da će ih subjekt ostvariti u postojećim prevladavajućim tržišnim uvjetima urednom prodajom ili prijenosom imovine ili obveza. Ovisno o slučaju i uzimajući u obzir mjere koje treba poduzeti u okviru programa sanacije, procjenitelj može utvrditi prodajnu vrijednost smanjenjem dostupne tržišne cijene za tu prodaju ili prijenos za potencijalni popust za ubrzanu prodaju. Ako nema likvidnog tržišta za tu imovinu, procjenitelj pri utvrđivanju prodajne vrijednosti uzima u obzir dostupne cijene na tržištima na kojima se trguje sličnom imovinom ili modele izračuna u kojima se primjenjuju dostupni tržišni parametri i, ako je primjereno, popusti zbog nelikvidnosti.”

617 Vrednovanjem 2 nastoji se utvrditi koliko bi potencijalni kupac bio spreman platiti za društvo Banco Popular u okolnostima koje su postojale na dan donošenja sanacijskog programa. U tom pogledu, što se tiče metodologije upotrijebljene u vrednovanju 2, Deloitte je naveo da je primijenio pristup koji se razlikovao od kategorije do kategorije, pri čemu je prilagodio knjigovodstvene vrijednosti svakog razreda imovine i obveza kako bi procijenio gubitak i dobit, kao i druge prilagodbe koje bi svaki kupac primijenio na vrijednost. Pružio je raspon procjene za svaki razred imovine i obveza.

618 S jedne strane, valja smatrati da tržišna vrijednost društva Banco Popular prije nego što je proglašeno da propada ili je vjerojatno da će propasti ne može biti kriterij za utvrđivanje prodajne vrijednosti banke. U tom pogledu, kao što to ističe Komisija, na tržištima se uopće nije znalo za neminovnu sanaciju društva Banco Popular, za doseg predviđenih mjera te za činjenicu da će se nad društvom Banco Popular provesti postupak u slučaju insolventnosti ako se ne provede sanacija, tako da cijena dionica te institucije prije sanacije ne odgovara nužno njezinoj stvarnoj ekonomskoj vrijednosti.

619 S druge strane, vrijednost dionica društva Banco Popular na tržištu ne predstavlja dostatnu informaciju na temelju koje se može utvrditi procjena po kategorijama ili skupinama imovine.

620 Sijedom navedenog i suprotno onomu što se navodi u stručnom izvješću, tržišna vrijednost društva Banco Popular ne može se smatrati pokazateljem njegove vrijednosti u svrhe vrednovanja 2.

621 Osim toga, Deloitte je u vrednovanju 2 objasnio zašto tržišna vrijednost društva Banco Popular ne predstavlja prikladnu metodologiju za ocjenu njegove prodajne vrijednosti. Konkretno, Deloitte je naveo da je, s obzirom na situaciju u kojoj se našla banka, došlo do povećane volatilnosti cijena dionica.

622 U tom se pogledu u stručnom izvješću navodi da je „trenutačna tržišna cijena izravan dokaz cijene koju je kupac bio spreman platiti za mali paket dionica, neovisno o njihovoj volatilnosti”. Međutim, dovoljno je podsjetiti na to da se prodajna vrijednost koju je trebao procijeniti Deloitte odnosila na kupnju cijelog društva Banco Popular, a ne samo na nekoliko dionica.

623 Kao treće, tužitelj tvrdi da vrednovanje 2 bez opravdanja uključuje zaštitu od gubitaka, što je protivno članku 20. stavku 10. Uredbe br. 806/2014.

624 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se u članku 20. stavku 10. drugom podstavku Uredbe br. 806/2014 navodi da privremeno vrednovanje iz prvog podstavka uključuje zaštitu od dodatnih gubitaka, uz primjereno opravdanje.

625 U članku 13. regulatornih tehničkih standarda definira se metodologija za izračun i uključivanje zaštitnog sloja za dodatne gubitke u privremeno vrednovanje te se predviđa:

„1. Kako bi se riješio problem nepouzdanosti privremenih vrednovanja provedenih u skladu s člankom 36. stavkom 4. točkama od (b) do (g) Direktive 2014/59/EU, procjenitelj u vrednovanje uključuje zaštitni sloj kako bi se u obzir uzele činjenice i okolnosti koje upućuju na postojanje dodatnih gubitaka nepouzdana iznosa ili trenutka nastanka. Kako bi se izbjeglo dvostruko računanje nepouzdanosti, procjenitelj na odgovarajući način objašnjava i obrazlaže pretpostavke na kojima se temelji izračun zaštitnog sloja.

2. Da bi utvrdio veličinu zaštitnog sloja, procjenitelj utvrđuje čimbenike koji mogu utjecati na očekivane novčane tokove zbog mjera sanacije koje će se vjerojatno donijeti.”

626 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Deloitte u popratnom dopisu vrednovanja 2 izričito naveo da to vrednovanje uključuje zaštitni sloj za dodatne gubitke u skladu s člankom 36. stavkom 9. Direktive 2014/59 i da je primijenio regulatorne tehničke standarde kojima se predviđa da vrednovanje treba uključivati zaštitu od dodatnih gubitaka. Deloitte je naveo da je zaštita od dodatnih gubitaka sastavni dio vrednovanja 2 i da se detalji navode u izvješću o vrednovanju 2 i njegovu prilogu.

627 Stoga, što se tiče opravdanja te zaštite, valja istaknuti da je u vrednovanju 2 Deloitte za svaku kategoriju imovine pružio objašnjenja u pogledu različitih okolnosti koje mogu dovesti do dodatnih gubitaka te je naveo nepouzdanosti koje se odnose na njihovu procjenu. Deloitte je time opravdao uključivanje zaštitnog sloja za dodatne gubitke u skladu sa zahtjevima regulatornih tehničkih standarda.

628 Valja istaknuti da tužitelj ne ističe nijedan argument kojim bi osporavao ta objašnjenja navedena u vrednovanju 2. Stručnjak je u stručnom izvješću samo potvrdio da Deloitte nije kvantificirao, objasnio ili opravdao zaštitu od dodatnih gubitaka.

629 Stoga treći prigovor treba odbiti.

4) Četvrti prigovor, koji se odnosi na proturječnost vrednovanju 1

630 Tužitelj tvrdi da je vrednovanje 2 proturječno činjenici da se smatralo da je društvo Banco Popular solventno u vrednovanju 1, u ESB-ovoj procjeni propasti ili vjerojatne propasti društva Banco Popular te činjenici da je Banka Španjolske utvrdila solventnost društva Banco Popular 5. lipnja 2017.

631 Valja podsjetiti na to da je SRB 5. lipnja 2017. donio vrednovanje 1 u skladu s člankom 20. stavkom 5. točkom (a) Uredbe br. 806/2014, a njegova je svrha bila pružanje informacija koje bi omogućile da se utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za pokretanje sanacijskog postupka ili uvjeti koji se primjenjuju na otpis ili konverziju instrumenata kapitala. Konkretno, SRB je naveo da je cilj vrednovanja 1 bio odrediti propada li društvo Banco Popular ili je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 806/2014.

632 Točno je da EBA-ini tehnički standardi doneseni 23. svibnja 2017. nisu bili obvezujući, ali su bili dostupni na dan donošenja vrednovanja 2. Deloitte u vrednovanju 2 izričito navodi da je ispunio zahtjeve iz EBA-inih tehničkih standarda.

633 U uvodnom sažetku EBA-inih tehničkih normi navodi se potreba razlikovanja dviju vrsta vrednovanja koja prethode sanaciji, odnosno vrednovanje 1 koje se provodi na temelju članka 36. stavka 4. točke (a) Direktive 2014/59, koji je istovjetan članku 20. stavku 5. točki (a) Uredbe br. 806/2014, i vrednovanje 2 koje se provodi na temelju članka 36. stavka 4. točaka (b) do (g) Direktive 2014/59, koji odgovara članku 20. stavku 5. točkama (b) do (g) Uredbe br. 806/2014.

634 U uvodnoj izjavi 1. regulatornih tehničkih standarda, koja je preuzeta u uvodnoj izjavi 1. Delegirane uredbe 2018/345, podsjeća se na to razlikovanje između, s jedne strane, početnog vrednovanja kojim se utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti za otpis i konverziju instrumenata kapitala odnosno uvjeti za sanaciju i, s druge strane, naknadnog vrednovanja, koje je osnova za odluku o primjeni jednog ili više instrumenata sanacije. Regulatornim tehničkim standardima utvrđuju se različiti kriteriji za provedbu vrednovanja 1 i vrednovanja 2.

635 Usto, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014, taj uvjet ocjenjuju ESB ili SRB.

636 Što se tiče tužiteljeva argumenta prema kojem su zaključci iz vrednovanja 1 i vrednovanja 2 proturječni, dovoljno je utvrditi da je bespredmetan.

637 Naime, vrednovanje 1 donese 5. lipnja 2017., kojim se nastoji odrediti propada li Banco Popular ili je vjerojatno da će propasti kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni uvjeti za sanaciju ili za otpis ili konverziju instrumenata kapitala, postalo je zastarjelo nakon procjene koju je ESB proveo 6. lipnja 2017., koja se odnosila na pitanje propada li Banco Popular ili je vjerojatno da će propasti.

638 Točno je da je SRB u vrednovanju 1 naveo da je na referentni datum njegove procjene, odnosno 31. ožujka 2017., Banci Popular bio solventan. Međutim, s jedne strane, valja podsjetiti na to da je ESB na temelju znatnih povlačenja depozita iz društva Banco Popular od travnja i svibnja 2017. i na temelju nesposobnosti potonjeg društva da stvori dodatnu likvidnost zaključio da Banco Popular na dan 6. lipnja 2017. propada ili je vjerojatno da će propasti. S druge strane, ESB-ov zaključak temeljio se na činjenici da društvo Banco Popular neće moći podmiriti svoje dugove ili druge obveze po dospijeću u smislu članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014, a ne na činjenici da je društvo Banco Popular bilo insolventno u bilanci. Stoga zaključci iz vrednovanja 1 više nisu bili relevantni na dan sanacije.

639 Osim toga, valja istaknuti da se razlike u zaključcima iz vrednovanja 1 i vrednovanja 2 objašnjavaju činjenicom da se, s obzirom na to da imaju različite ciljeve, temelje na različitim kriterijima procjene utvrđenima u EBA-inim tehničkim standardima. Stoga, u skladu s EBA-inim tehničkim standardima, vrednovanjem 1 najprije se nastoji utvrditi je li ukupna vrijednost imovine subjekta veća od vrijednosti njegovih obveza, drugim riječima, je li subjekt solventan u bilanci, dok vrednovanje 2 treba temeljiti na ekonomskoj vrijednosti, a ne računovodstvenoj vrijednosti subjekta.

640 Naposljetku, s obzirom na to da pri vrednovanju 2 treba uzeti u obzir ekonomsku, a ne računovodstvenu vrijednost društva Banco Popular, tužitelj ne može tvrditi da postoji proturječje između utvrđenja iz vrednovanja 1, u procjeni ESB-a ili Banka Španjolske, prema kojem je društvo Banco Popular solventno i zaključaka iz vrednovanja 2.

641 Stoga četvrti prigovor treba odbiti.

5) Peti prigovor, koji se odnosi na postojanje očitih pogrešaka u ocjeni

642 Tužitelj tvrdi da, u skladu sa stručnim izvješćem, vrednovanje 2 sadržava očite pogreške u ocjeni.

643 Najprije valja istaknuti da tužitelj tvrdi da, u skladu sa stručnim izvješćem, vrednovanje 2 sadržava prenisku procjenu jer se u njemu ne uzimaju u obzir tržišni podaci i podaci revizora koji su imali vremena za procjenu društva Banco Popular.

644 U tom se pogledu, što se tiče tržišne vrijednosti, upućuje na analizu navedenu u točkama 615. do 622. ove presude. Što se tiče podataka revizora, valja istaknuti da vrijednost koju su ti revizori dodijelili imovini društva Banco Popular odgovara njezinoj računovodstvenoj vrijednosti. Ti se podaci stoga ne mogu usporediti s podacima koji se odnose na ekonomsku vrijednost imovine, koje je Deloitte trebao uzeti u obzir radi utvrđivanja prodajne vrijednosti društva Banco Popular.

645 Kao prvo, što se tiče kredita i potraživanja, tužitelj se oslanja na stručno izvješće te pritom tvrdi da njihovo vrednovanje nije realistično jer je proturječno omjerima rezervacija koje je odobrilo nadzorno tijelo, kao i vrednovanju 1 u kojem se nije smanjila računovodstvena vrijednost kreditnog portfelja.

646 Dovoljno je podsjetiti na to da iz točke 644. ove presude i analize četvrtog prigovora proizlazi da podaci nadzornog tijela i vrednovanje 1, time što se u njima uzela u obzir samo računovodstvena vrijednost imovine društva Banco Popular, nisu relevantni za usporedbu s vrednovanjem 2.

647 Usto, valja istaknuti da su krediti i potraživanja dio elemenata za koje postoji znatna nepouzdanost i na koje se procjenitelj posebno usredotočuje u skladu s člankom 8. točkom (a) regulatornih tehničkih standarda, kojim se predviđaju:

„kredit[i] i kreditn[i] portfelj[i], čiji očekivani novčani tokovi ovise o kapacitetu, spremnosti ili poticaju druge ugovorne strane da izvrši svoju obvezu, pri čemu se ta očekivanja temelje na pretpostavkama povezanima sa stopama dospjelih obveza po kreditima, vjerojatnostima neispunjenja obveza, gubitkom zbog neispunjenja obveza ili sa značajkama instrumenta, posebno ako je to vidljivo iz uobičajene strukture gubitaka za kreditni portfelj.”

648 Štoviše, Deloitte je na stranicama 4. do 11. priloga vrednovanju 2 objasnio prilagodbe koje je proveo u pogledu vrednovanja kredita i potraživanja, osobito u pogledu rizika od neispunjavanja obveza plaćanja. Tužitelj ne ističe nikakav argument kojim se nastoje osporavati te prilagodbe.

649 Kao drugo, što se tiče nekretnina, tužitelj se oslanja na stručno izvješće te pritom tvrdi da se u vrednovanju 2 njihova vrijednost neopravdano smanjila, pri čemu se nisu uzele u obzir procjene te imovine koje su proveli stručnjaci koje je ovlastila Banka Španjolske. U vrednovanju 2 nisu se uzela u obzir vrijednost koju su toj imovini dodijelili revizori društva Banco Popular, kao ni preporuke Banke Španjolske za njezino vrednovanje.

650 Taj argument treba odbiti u dijelu u kojem se temelji na usporedbi s procjenama koje su proveli revizori, a koje nisu relevantne.

651 Usto, valja istaknuti da taj argument nije dovoljno jasan za shvaćanje njegova opsega. Tužitelj, među ostalim, ne pojašnjava koje je stručnjake ovlastila Banka Španjolske, kao ni koje je preporuke Banke Španjolske zanemario Deloitte.

652 U svakom slučaju, iz tumačenja stručnog izvješća proizlazi da „preporuke Banke Španjolske" upućuju na okružnicu 4/2016 te banke. Što se tiče procjene zaplijenjenih nekretnina, stručnjak ističe da je u svrhu provođenja prilagodbi Deloitte upotrijebio Orden ECO/805/2003, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (Uredba ECO/805/2003 o pravilima za vrednovanje nekretnina i određena prava za određene financijske svrhe) od 27. ožujka 2003. (BOE br. 85 od 9. travnja 2003., str. 13678.), što je dovelo do manje vrijednosti nego bi ona bila da je slijedio okružnicu 4/2016. U tom je pogledu dovoljno utvrditi da stručnjak ne osporava primjenjivost Uredbe ECO/805/2003.

653 Usto, u izvješću o vrednovanju 2 Deloitte je smatrao da pravična procjena zaplijenjenih nekretnina podrazumijeva prilagodbu između 42 i 47 % u odnosu na procjene koje je iznijelo društvo Banco Popular. Deloitte je u prilogu vrednovanju 2 naveo da je većina utvrđenih nedosljednosti nastala zbog toga što se nije dovoljno uzela u obzir Uredba ECO/805/2003, kojom se utvrđuju obvezujuća pravila za vrednovanje nekretnina u španjolskom bankarskom sektoru. Konkretno, Deloitte navodi da se te nedosljednosti osobito odnose na procjenu očekivanja u području urbanizma i trenutačno stanje radova.

654 Stručnjak u stručnom izvješću ne ističe nijedan argument kojim se dovodi u pitanje ta Deloitteova ocjena u vrednovanju 2. Samo navodi da su stručnjaci koje je ovlastila Banka Španjolske također kvalificirani za provedbu procjene nekretnina društva Banco Popular.

655 Iz toga proizlazi da je Deloitte objasnio metodu koju je upotrijebio u vrednovanju 2 za vrednovanje nekretnina društva Banco Popular te je opravdao razloge zbog kojih se njegovo vrednovanje zaplijenjenih nekretnina razlikuje od vrednovanja koje je provelo društvo Banco Popular.

656 Kao treće, što se tiče odgođene porezne imovine, tužitelj tvrdi da je Deloitte proveo njezino vrednovanje a da pritom nije raspolagao za to potrebnim dokumentima i da je to vrednovanje proturječno vrednovanju 1.

657 Dovoljno je podsjetiti na to da iz analize četvrtog prigovora proizlazi da je tužiteljev argument u pogledu proturječnosti vrednovanju 1 bespredmetan.

658 Što se tiče vrednovanja odgođene porezne imovine, Deloitte je u prilogu vrednovanju 2 naveo nepouzdanosti njegove procjene povezane s vremenom i dostupnim informacijama, a koje su svojstvene samoj prirodi te imovine. Deloitte je u tom pogledu iznio objašnjenja o metodologiji za procjenu odgođene porezne imovine i o pretpostavkama koje je uzeo u obzir.

659 Primjerice, Deloitte je u izvješću o vrednovanju 2 naveo da procjena nezaštićene odgođene porezne imovine ovisi o očekivanoj oporezivoj dobiti kupca (poslovni plan) i postojećim razinama poreznih kredita. U prilogu vrednovanju 2 objasnio je, među ostalim, da vrednovanje nezaštićene odgođene porezne imovine ovisi o kupcu, osobito o tome je li riječ o španjolskom ili inozemnom subjektu, i da, u slučaju da je kupac španjolska banka, mogućnost njezina povrata i priznavanja u bilanci ovisi o poslovnom planu društva Banco Popular i poslovnom planu kupca. U izvješću o vrednovanju navodi se da se u procjeni koju je proveo Deloitte uzimaju u obzir te različite situacije.

660 Naposljetku, valja podsjetiti na to da je postojanje nepouzdanosti svojstveno svakom privremenom vrednovanju provedenom na temelju članka 20. stavka 10. Uredbe br. 806/2014.

661 Međutim, tužitelj ne navodi nijedan argument kojim se dovodi u pitanje metoda vrednovanja odgođene porezne imovine koju je upotrijebio Deloitte i koja je objašnjena na stranicama 27. do 33. priloga vrednovanju 2.

662 Kao četvrto, što se tiče rezervacija radi pravnih rizika, tužitelj upućuje na stručno izvješće u skladu s kojim se u vrednovanju 2 neopravdano povećala ta rezervacija.

663 Dovoljno je utvrditi da se u stručnom izvješću samo uspoređuje rezultat vrednovanja pravnih rizika koje je proveo Deloitte s vrednovanjem koje sadržava revizorsko izvješće društva Banco Popular.

664 Tim se ocjenama ne mogu dovesti u pitanje prilagodbe koje je Deloitte proveo na temelju vlastita iskustva i kretanjâ u sektoru koji su doveli do različitih slučajeva koji su objašnjeni na stranicama 34. do 38. priloga vrednovanju 2.

665 Osim toga, tužitelj smatra da se u vrednovanju 2 nisu uzele u obzir znatne sinergije koje je društvo Banco Popular predstavljao za društvo Banco Santander, što se dokazuje znatno boljim kotiranjem društva Banco Santander na burzi 7. lipnja 2017. i sljedeća dva dana.

666 U tom je pogledu dovoljno istaknuti da je cilj vrednovanja 2 bio utvrditi prodajnu vrijednost društva Banco Popular za svakog potencijalnog kupca. Deloitte stoga u vrednovanju 2 nije mogao uzeti u obzir sinergije koje se odnose na kupca čiji identitet nije znao. Posebna vrijednost koja se dodjeljuje imovini i obvezama društva Banco Popular u računovodstvenoj evidenciji društva Banco Santander nakon integracije tog društva stoga nije relevantna.

667 Prema tome, tužitelj nije dokazao da postoje očite pogreške u ocjeni u vrednovanju 2 te treba odbiti peti prigovor.

668 Iz svega prethodno navedenoga slijedi da drugi dio treba odbiti, kao i deveti tužbeni razlog u cijelosti.

10. Deseti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 14. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a

669 Tužitelj tvrdi da je SRB u sanacijskom programu povrijedio članak 14. Uredbe br. 806/2014, svoju obvezu dužne pažnje i članak 296. UFEU-a, time što je izvršio otpis dionica i prodaju poslovanja a da nije ispitao postoje li druge mjere koje dovode do manjeg rušenja vrijednosti za dioničare.

670 Kao prvo, tužitelj tvrdi da ništa u obrazloženju sanacijskog programa ne pokazuje da je SRB ispitao druga manje ograničavajuća rješenja za dioničare prije nego što je izvršio otpis instrumenata kapitala i prodaju poslovanja društva Banco Popular. Nije opravdao ni to bi li druga rješenja omogućila da se izbjegne rušenje vrijednosti za dioničare u skladu s člankom 14. Uredbe br. 806/2014.

671 Valja istaknuti da se tužiteljevi argumenti temelje na pogrešnom tumačenju članka 14. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 806/2014, navedenog u točki 521. ove presude.

672 Iz te odredbe proizlazi da ciljeve sanacije iz članka 14. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 806/2014 treba postići, koliko god je to moguće, sanacijskim instrumentom koji dovodi do najmanjeg rušenja vrijednosti. Međutim, kao što se to pojašnjava u toj odredbi, kad je rušenje vrijednosti uzrokovano odabranim sanacijskim instrumentom nužno za postizanje tih ciljeva i stoga radi javnog interesa, sanacija se ne može smatrati neproporcionalnom.

673 Usto, kao što to naglašava Komisija, rušenje vrijednosti u smislu članka 14. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 806/2014 ne obuhvaća samo imovinske interese dioničara i imatelja instrumenata kapitala subjekta, nego i interese deponenata, njegovih zaposlenika i ostalih vjerovnika.

674 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, ta odredba ne podrazumijeva ocjenu proporcionalnosti sanacijske mjere s obzirom na povredu prava na vlasništvo dioničarâ.

675 Valja podsjetiti na to da je SRB u članku 5.2. sanacijskog programa naveo da instrument prodaje poslovanja predstavlja sredstvo koje je prikladno, nužno i proporcionalno za postizanje ciljeva sanacije navedenih u članku 14. stavku 2. Uredbe br. 806/2014, odnosno da se najprije osigura kontinuitet temeljnih funkcija i očuva stabilnost financijskih tržišta. SRB je u članku 5.3. sanacijskog programa, navedenog u točki 339. ove presude, objasnio razloge zbog kojih drugi sanacijski instrumenti predviđeni Uredbom br. 806/2014 nisu prikladni i ne omogućuju postizanje ciljeva sanacije u jednakoj mjeri.

676 SRB je stoga naveo razloge zbog kojih drugi sanacijski instrumenti, kao što je odvajanje imovine koje bi, prema tužiteljevu mišljenju, dovelo do toga da se izbjegne rušenje vrijednosti za dioničare, ne bi omogućili postizanje ciljeva predviđenih člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom Uredbe br. 806/2014.

677 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, s obzirom na to da je SRB opravdao da je instrument prodaje poslovanja potreban za postizanje tih ciljeva, nije morao navesti omogućuju li druga rješenja da se izbjegne rušenje vrijednosti u smislu članka 14. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 806/2014.

678 Osim toga, valja istaknuti da je SRB u članku 4.5. sanacijskog programa zaključio da sanacija pridonosi tome da se rušenje vrijednosti svede na najmanju moguću mjeru, pri čemu je uzeo u obzir činjenicu da bi likvidacija društva Banco Popular dovela do većih gubitaka za vjerovnike nego sanacija. SRB je u članku 4.6. sanacijskog programa smatrao i da će se nepovoljni učinci i troškovi povezani s donošenjem sanacijske mjere, prije svega gubici koje trpe dioničari i podređeni vjerovnici, nadoknaditi prednostima koje iz toga proizlaze, odnosno održavanjem ključnih funkcija, ograničavanjem negativnih učinaka na gospodarstvo i financijsku stabilnost te izbjegavanjem gubitaka koje bi mogli pretrpjeti drugi vjerovnici.

679 Iz toga proizlazi da je SRB, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, u sanacijskom programu uzeo u obzir rušenje vrijednosti do kojeg može dovesti instrument prodaje poslovanja za dioničare društva Banco Popular.

680 Kao drugo, tužitelj tvrdi da SRB nije ispitao je li instrument odvajanja imovine, u kombinaciji s kreditom iz SRF-a, bio prikladan za rješavanje problema s likvidnošću i vraćanje povjerenja tržišta te je time prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti. Tužitelj tvrdi da je, u skladu sa stručnim izvješćem priloženim tužbi, navedenim u točki 483. ove presude, odvajanje imovine u

kombinaciji s drugim mjerama za osiguravanje likvidnosti u načelu bilo ostvarivo i da bi omogućilo da se izbjegne rušenje vrijednosti za dioničare koje je protivno članku 14. Uredbe br. 806/2014.

681 Najprije valja podsjetiti na to da je SRB u članku 5.3. sanacijskog programa, koji se navodi u točki 339. ove presude, smatrao da instrument odvajanja imovine, ako se kombinira s *bail-in* instrumentom ili instrumentom prijelazne institucije, ne omogućuje postizanje ciljeva sanacije u istoj mjeri kao instrument prodaje poslovanja.

682 Usto, tužitelj ne ističe nikakav argument na temelju kojeg se može utvrditi da je rješenje koje navodi, odnosno odvajanje imovine u kombinaciji s likvidnosnom pomoći, stvarno bilo moguće s obzirom na likvidnost društva Banco Popular i hitnost donošenja sanacijskog programa niti da bi to rješenje omogućilo da se uspostavi dugoročna održivost društva Banco Popular.

683 Tužitelj u tužbi stoga samo upućuje na dio priloženog stručnog izvješća naslovljenog „U odluci se ne uzimaju dovoljno u obzir alternativni sanacijski instrumenti”. Međutim, dovoljno je utvrditi da u tom izvješću, koje je izrađeno 16. rujna 2017. na temelju verzije sanacijskog programa objavljenog u srpnju 2017., stručnjaci priznaju brojne nedostatke u svojoj analizi s obzirom na činjenicu da je verzija sanacijskog programa kojom su raspolagali bila redigirana i da nisu znali koliki je opseg problema s likvidnošću društva Banco Popular. Ističu da je društvo Banco Popular solventno te se oslanjaju na određeni broj potpuno teoretskih mogućnosti koje se odnose na prodaju određene imovine. Suprotno tomu, to izvješće ne sadržava nikakvu analizu kojom se nastoji utvrditi da je rješenje alternativno instrumentu prodaje poslovanja ostvarivo u praksi s obzirom na pogoršanje likvidnosti društva Banco Popular i hitnost. Tim se izvješćem ne utvrđuje stvarna izvedivost tih prodaja dionica u okolnostima koje su primjenjive na dan sanacije.

684 Kao što to ističe SRB, tužitelj ne objašnjava dovoljno kako bi alternativno rješenje bilo jednako učinkovito, pravno ostvarivo i jeftinije od prodaje imovine na temelju instrumenta prodaje poslovanja. U tom pogledu valja istaknuti da su stručnjaci koji su izradili stručno izvješće od 16. rujna 2017. izradili i stručno izvješće priloženo replici, navedeno u točki 484. ove presude, u kojem su priznali da u prvom izvješću zbog nedostatka dostupnih informacija nisu mogli detaljnije objasniti kako može funkcionirati to alternativno rješenje.

685 Usto, u stručnom izvješću priloženom tužbi ne uzimaju se u obzir ciljevi sanacije predviđeni člankom 14. Uredbe 806/2014 te se njime stoga ne dokazuje da bi primjena drugog sanacijskog instrumenta, kao što je odvajanje imovine, omogućila da se ti ciljevi postignu jednako učinkovito kao i instrumentom prodaje poslovanja.

686 Naposljetku, kao što to naglašavaju Komisija i SRB, provedba instrumenta odvajanja imovine zahtijeva rok koji nije bio dostupan na dan sanacije.

687 U tom pogledu, tužitelj u replici ističe da je SRB mogao izvršiti hitno odvajanje imovine. U tom pogledu upućuje na poglavlje 8. stručnog izvješća priloženog replici. Međutim, dovoljno je istaknuti da se u tom stručnom izvješću priloženom replici samo navodi da bi se bitni dijelovi takve mjere mogli izvršiti u roku koji je znatno kraći od onih šest do devet mjeseci koje navodi Komisija. Na temelju tih se elemenata ne može utvrditi da je instrument odvajanja imovine bio konkretno izvediv u hitnoj situaciji u kakvoj se našlo društvo Banco Popular.

688 Tužitelj tvrdi i da se instrument odvajanja imovine mogao hitno primijeniti da je plan sanacije iz 2016. bio pravilno pripremljen.

689 Valja smatrati, kao što to smatra Komisija, da taj argument nije relevantan jer se planom sanacije iz 2016. nije mogla predvidjeti kriza likvidnosti s kojom se moralo suočavati društvo Banco Popular od travnja 2017.

690 U tom pogledu, u skladu s člankom 23. trećim podstavkom Uredbe br. 806/2014, „[p]rilikom donošenja sanacijskog programa Odbor, Vijeće i Komisija uzimaju u obzir i slijede sanacijske planove iz članka 8., osim ako Odbor procijeni, uzimajući u obzir okolnosti pojedinog slučaja, da će se ciljevi sanacije učinkovitije postići poduzimanjem mjera koje nisu predviđene sanacijskim planom”.

691 U ovom slučaju SRB je u uvodnim izjavama 44. do 46. sanacijskog programa objasnio razloge zbog kojih sanacijski instrument predviđen u planu sanacije iz 2016. nije bio prikladan s obzirom na okolnosti koje su postojale na dan sanacije. Stoga je istaknuo da se plan sanacije iz 2016. temeljio na pretpostavci da je propast društva Banco Popular povezana s pogoršanjem njegove kapitalne pozicije. Međutim, budući da propadanje društva Banco Popular proizlazi iz pogoršanja njegove likvidnosti, SRB je naveo da nije zajamčeno da bi *bail-in* instrument, predviđen tim planom, omogućio trenutno i učinkovito rješavanje krize likvidnosti društva Banco Popular.

692 Iz toga proizlazi da eventualni nedostaci sanacijskog plana iz 2016. ne mogu dovesti do poništenja pobijanih odluka i da su tužiteljevi argumenti u tom pogledu bespredmetni. Konkretno, posebno izvješće Revizorskog suda br. 23/2017 koje navodi tužitelj, naslovljeno „[SRB]: rad na zahtjevnom zadatku bankovne unije započeo je, ali je na njemu potrebno još dosta raditi”, nije relevantno.

693 Kao treće, tužitelj tvrdi da je SRB povrijedio svoju obvezu dužne pažnje i dobre uprave jer nije ispitao moguća rješenja koja se predviđaju člankom 76. Uredbe br. 806/2014, odnosno korištenje kredita iz SRF-a u svrhu rješavanja problema s likvidnošću društva Banco Popular.

694 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da je prilikom uporabe sanacijskih instrumenata SRB u okviru sanacijskog programa, na temelju članka 76. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 806/2014, mogao koristiti sredstva iz SRF-a samo u opsegu potrebnom da se osigura djelotvorna primjena sanacijskih instrumenata, osobito u svrhe odobrenja kredita instituciji u sanaciji. Iz toga jasno proizlazi da se ta mogućnost može predvidjeti samo u okviru sanacijske mjere i ni na koji način nije alternativna toj mjeri. Kao što to ističe SRB, sredstva iz SRF-a ne mogu se koristiti izdvojeno za rješavanje problema s likvidnošću nekog subjekta.

695 Kao četvrto i podredno, tužitelj tvrdi da je SRB mogao upotrijebiti druge mjere predviđene Direktivom 2014/59. SRB je povrijedio svoju obvezu dužne pažnje i prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti time što nije ispitao mogućnost da se sanacijski instrument osmisli *ad hoc*, s obzirom na činjenicu da Uredba br. 806/2014 nije predviđena za rješavanje problema s likvidnošću.

696 Dovoljno je istaknuti, kao što je to učinio SRB, da može upotrijebiti samo sanacijske instrumente iz članka 22. stavka 2. Uredbe br. 806/2014.

697 Stoga deseti tužbeni razlog treba odbiti.

11. Jedanaesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 20. stavka 14. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 20. stavcima 11. i 15. te uredbe te na bitnim povredama postupka

698 U tom novom tužbenom razlogu istaknutom u replici tužitelj navodi da je SRB u svojem odgovoru od 30. srpnja 2018. na mjeru upravljanja postupkom naveo da neće provesti *ex post* konačno vrednovanje i tvrdi da se sanacijskim programom povređuje članak 20. stavci 11., 14. i 15. Uredbe br. 806/2014. Sanacijski program donesen je a da pritom ne postoje odredbe ni mehanizmi potrebni da se vrednovanje iz članka 20. Uredbe br. 806/2014 temelji na informacijama o imovini i obvezama društva Banco Popular koje su što je moguće potpunije i ažuriranije.

699 Tužitelj ističe da je taj novi tužbeni razlog dopušten na temelju članka 84. Poslovnika jer se temelji na novom elementu nastalom tijekom postupka, odnosno na informaciji koju je SRB dostavio u svojem odgovoru od 30. srpnja 2018. na mjeru upravljanja postupkom, prema kojoj neće provesti *ex post* konačno vrednovanje.

700 Komisija tvrdi da je taj novi tužbeni razlog nedopušten i, u svakom slučaju, neosnovan jer se tužitelj oslanja na element koji je nastao nakon donošenja sanacijskog programa i koji ne može utjecati na njegovu zakonitost. SRB i društvo Banco Santander također tvrde da se taj tužbeni razlog odnosi na SRB-ovu odluku donesenu nakon sanacijskog programa i da to ne može utjecati na zakonitost sanacijskog programa.

701 Dovoljno je istaknuti da, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 597. do 600. ove presude, činjenica da se *ex post* konačno vrednovanje, koje očigledno slijedi nakon donošenja sanacijskog programa, provelo ili nije provelo ne može utjecati na valjanost pobijanih odluka.

702 Osim toga, u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak društva Banco Santander, tužitelj objašnjava da se taj novi tužbeni razlog ne temelji na nepostojanju *ex post* konačnog vrednovanja, nego se njime nastoji utvrditi da je sanacijski program sadržavao pogrešku od trenutka njegova donošenja jer nisu postojala jamstva predviđena člankom 20. stavkom 14. Uredbe br. 806/2014.

703 Dovoljno je utvrditi da tužitelj tim objašnjenjem dovodi u pitanje razloge koje je istaknuo kako bi opravdao iznošenje tog novog tužbenog razloga u fazi replike.

704 Stoga jedanaesti tužbeni razlog treba odbiti.

12. Dvanaesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 20. stavcima 3. i 5. te uredbe

705 Tužitelj u tom novom tužbenom razlogu, istaknutom u replici nakon dobivanja pristupa verzijama vrednovanja 2 objavljenima u veljači i listopadu 2018., tvrdi da se sanacijskim programom, čiji je vrednovanje 2 sastavni dio, povređuje članak 20. stavci 1. i 5. Uredbe br. 806/2014.

706 Kao prvo, tužitelj tvrdi da se u vrednovanju 2 predviđa samo jedan sanacijski instrument, odnosno prodaja poslovanja, što je protivno članku 20. stavku 1. Uredbe br. 806/2014 na temelju kojeg treba provesti privremeno vrednovanje prije odluke o provedbi sanacijske mjere. Toj se odredbi protivi izrada privremenog vrednovanja nakon što se odabere sanacijska mjera koju treba upotrijebiti. Kao drugo, sanacijskim programom povređuje se članak 20. stavak 1. Uredbe br. 806/2014 jer vrednovanje 2 nije provela neovisna osoba. Tužitelj tvrdi da je Deloitte radio slijedeći SRB-ove upute, da nije mogao iznijeti vlastito mišljenje jer mu je SRB naložio da se usmjeri na instrument

prodaje poslovanja te da je dio njegova privremenog vrednovanja, odnosno vrednovanje 1 proveo sâm SRB. Kao treće, budući da je sanacijski instrument prethodno odabran, vrednovanjem 2 nije se mogao ispuniti cilj iz članka 20. stavka 5. Uredbe br. 806/2014, odnosno da se SRB-u pruže informacije o vrsti sanacijskog instrumenta koji treba upotrijebiti.

707 Komisija tvrdi da je taj novi tužbeni razlog nedopušten.

708 U skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika, tijekom postupka zabranjeno je iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.

709 Valja utvrditi da se svi argumenti koje je tužitelj istaknuo u tom novom tužbenom razlogu u biti temelje na činjenici da se pri provedbi vrednovanja 2 uzeo u obzir samo jedan sanacijski instrument, odnosno instrument prodaje poslovanja.

710 U tom se pogledu u uvodnoj izjavi 42. sanacijskog programa, u verziji priloženoj tužbi, navodi da:

„S obzirom na žurne okolnosti predmeta, Deloitte je proveo privremeno vrednovanje u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014. To privremeno vrednovanje provedeno je s ciljem:

[…]

(c) prikupljanja elemenata koji omogućuju donošenje odluke o dionicama ili vlasničkim instrumentima koje treba prenijeti i koji SRB-u omogućuju da odredi komercijalne uvjete za potrebe instrumenta prodaje poslovanja.”

711 Iz toga proizlazi da činjenica da je Deloitte proveo privremeno vrednovanje kako bi ocijenio uvjete provedbe instrumenta prodaje poslovanja predstavlja informaciju koja se već navodi u sanacijskom programu kojim je tužitelj raspolagao na dan podnošenja tužbe.

712 Tužitelj ne navodi nijedan novi element za koji je saznao zbog pristupa manje povjerljivoj verziji vrednovanja 2, koja je objavljena na SRB-ovoj internetskoj stranici u veljači i listopadu 2018., i na temelju kojeg se može opravdati činjenica da je taj tužbeni razlog istaknuo samo u replici. Tužitelj se toga ne može osloniti na činjenicu da je dobio pristup vrednovanju 2 tek tijekom postupka kako bi opravdao dopuštenost tog novog tužbenog razloga s obzirom na članak 84. Poslovnika.

713 Stoga treba odbaciti dvanaesti tužbeni razlog kao nedopušten.

714 U svakom slučaju, valja utvrditi da tužiteljevi argumenti nisu osnovani.

715 Kao prvo, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, iz članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014, navedenog u točki 15. ove presude, ne proizlazi da se vrednovanje ne može provesti uzimajući u obzir određen sanacijski instrument. Tužitelj stoga pogrešno tvrdi da je činjenica da se vrednovanjem 2 predviđa samo instrument prodaje poslovanja protivna članku 20. stavku 1. Uredbe br. 806/2014.

716 Kao drugo, valja istaknuti da se u članku 20. stavku 5. Uredbe br. 806/2014 definiraju svrhe vrednovanja ovisno o primijenjenom sanacijskom instrumentu. Konkretno, u članku 20. stavku 5. točki (f) Uredbe br. 806/2014 definiraju se svrhe vrednovanja u slučaju u kojem se primjenjuje

instrument prodaje poslovanja, koje se razlikuju od svrha iz članka 20. stavka 5. točaka (d) i (e) te uredbe, koje se odnose na slučajeve u kojima se primjenjuju *bail-in* instrument odnosno instrument prijelazne institucije ili instrument odvajanja imovine.

717 Usto, članak 20. stavak 5. točku (b) Uredbe br. 806/2014, kojim se predviđa da je, ako su zadovoljeni uvjeti za sanaciju, svrha vrednovanja pružanje informacija radi donošenja odluke o odgovarajućoj sanacijskoj mjeri koju je potrebno poduzeti u pogledu subjekta, treba tumačiti na način da vrednovanje SRB-u treba pružiti tehničke i gospodarske elemente na temelju kojih se može provesti sanacijski instrument koji je SRB odabrao.

718 Članak 20. stavak 5. Uredbe br. 806/2014 ne može se tumačiti na način da od procjenitelja zahtijeva da vrednovanje provede uzimajući u obzir sve potencijalno predvidive sanacijske instrumente. Stoga tužitelj pogrešno tvrdi da se toj odredbi protivi to da se vrednovanje 2 provede uzimajući u obzir instrument prodaje poslovanja, koji je SRB smatrao najprikladnijim instrumentom za ispunjavanje ciljeva sanacije.

719 Kao treće, što se tiče tužiteljevih argumenata kojima nastoji dovesti u pitanje neovisnost procjenitelja, valja istaknuti da nije na procjenitelju da sâm utvrdi koji bi sanacijski instrument bio najprikladniji. Kao što to ističe SRB, na sanacijskom je tijelu da odabere instrument koji je najprikladniji za situaciju predmetnog subjekta.

720 Prema tome, ne može se smatrati da činjenica da je SRB smatrao da je instrument prodaje poslovanja bio najprikladniji za ispunjavanje ciljeva sanacije i da je povjerio Deloitteu da provede vrednovanje koje je u skladu s ciljevima tog instrumenta ugrožava Deloitteovu neovisnost. Naposljetku, valja istaknuti da tužitelj ne objašnjava na koji način činjenica da je sam SRB proveo vrednovanje 1 može dovesti u pitanje Deloitteovu neovisnost u provođenju vrednovanja 2 s obzirom na to da ta dva vrednovanja imaju različite ciljeve.

13. Zahtjevi za određivanje mjera upravljanja postupkom i mjera izvođenja dokazâ

721 Tužitelj je od Općeg suda tražio da odredi različite mjere upravljanja postupkom i izvođenja dokazâ.

722 S jedne strane, tužitelj je u tužbi i replici te u dopisu od 19. travnja 2021. zatražio od Općeg suda da naloži podnošenje različitih dokumenata. Usto, tužitelj je dopisom od 17. svibnja 2021. zatražio od Općeg suda da Kraljevini Španjolskoj postavi pitanja u pisanom obliku.

723 Valja podsjetiti na to da je Opći sud svojim rješenjem o mjeri izvođenja dokazâ od 12. svibnja 2021., na temelju članka 91. točke (b), članka 92. stavka 3. i članka 103. Poslovnika, naložio SRB-u da podnese određene dokumente navedene u točki 95. ove presude. U rješenju od 9. lipnja 2021. Opći sud smatrao je da povjerljive verzije dokumenata koje je podnio SRB nisu relevantne za rješenje spora. Suprotno tomu, dopis društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., bez priloga, dostavljen je drugim strankama.

724 S druge strane, tužitelj je u tužbi predložio saslušanje više svjedoka.

725 Što se tiče zahtjeva za mjere upravljanja postupkom ili izvođenje dokaza koje podnese stranka u postupku, valja podsjetiti da samo Opći sud ocjenjuje moguću potrebu za dopunom podataka kojima raspolaže u predmetima o kojima odlučuje (vidjeti presudu od 26. siječnja 2017., Mamoli Robinetteria/Komisija, C-619/13 P, EU:C:2017:50, t. 117. i navedenu sudsku praksu i presudu od 12. studenoga 2020., Fleig/ESVD, C-446/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:918, t. 53.).

726 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da čak i ako se u zahtjevu za saslušanje svjedoka koji je postavljen u tužbi precizno navedu činjenice u vezi s kojima valja saslušati jednog ili više svjedoka i razlozi koji opravdavaju njihovo saslušanje, na Općem je sudu da ocijeni relevantnost tog zahtjeva s obzirom na predmet spora i potrebu saslušanja navedenih svjedoka (vidjeti presudu od 26. siječnja 2017., Mamoli Robinetteria/Komisija, C-619/13 P, EU:C:2017:50, t. 118. i navedenu sudsku praksu i od 22. listopada 2020., Silver Plastics i Johannes Reifenhäuser/Komisija, C-702/19 P, EU:C:2020:857, t. 29.).

727 U ovom slučaju valja istaknuti da su elementi sadržani u spisu, kao i objašnjenja dana na raspravi, dostatni da Opći sud donese odluku s obzirom na to da može korisno odlučiti na temelju zahtjeva, tužbenih razloga i argumenata iznesenih tijekom postupka, kao i dokumenata koje su podnijele stranke.

728 Iz toga slijedi da tužiteljeve zahtjeve za određivanje mjera upravljanja postupkom i mjera izvođenja dokazâ treba odbiti, kao i tužbu u cijelosti.

V. Troškovi

729 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova te troškova Komisije, SRB-a i društva Banco Santander, u skladu s njihovim zahtjevima.

730 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Kraljevina Španjolska, Parlament i Vijeće stoga će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Društvu Aeris Invest Sàrl nalaže se snošenje vlastitih troškova, kao i troškova Europske komisije, Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) i društva Banco Santander, SA.**

3. **Kraljevina Španjolska, Europski parlament i Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.**

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 1. lipnja 2022.

Potpisi

Sadržaj

I. Pravni okvir . . . 2

II. Okolnosti spora i činjenice koje su nastale nakon podnošenja tužbe . . . 5

A. Situacija društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa . . . 6

B. Druge činjenice koje su nastale prije donošenja sanacijskog programa . . . 8

C. Sanacijski program za društvo Banco Popular od 7. lipnja 2017. . . . 11

D. Činjenice koje su nastale nakon donošenja odluke o sanaciji . . . 12

III. Postupak i zahtjevi stranaka . . . 13

IV. Pravo . . . 15

A. Novi dokazni prijedlog od 19. travnja 2021. . . . 15

B. Meritum . . . 16

1. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 21. i 24. Uredbe br. 806/2014 povređuju načela koja se odnose na delegiranje ovlasti . . . 17

2. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 15. i 22. Uredbe br. 806/2014. povređuju pravo na vlasništvo propisano člankom 17. Povelje i načelo proporcionalnosti predviđeno člankom 5. stavkom 4. UEU-a . . . 21

3. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 18. i 20. Uredbe br. 806/2014. povređuje pravo na saslušanje propisano člancima 17. i 41. Povelje . . . 30

4. Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 18. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a . . . 37

a) Prvi prigovor, koji se odnosi na članak 18. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 806/2014 37

b) Drugi prigovor, koji se odnosi na članak 18. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 806/2014 . . . 42

5. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja i prava obrane propisanih člancima 15. i 296. UFEU-a te člancima 42. i 47. Povelje . . . 44

a) Prvi prigovor, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja . . . 45

b) Drugi prigovor, koji se temelji na povredi prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu . . . 47

6. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela nemo auditur propriam turpitudinem allegans i članka 88. Uredbe br. 806/2014 . . . 53

7. Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na vlasništvo propisanog člankom 17. Povelje i povredi članka 5. stavka 4. UEU-a 60

8. Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na saslušanje propisanog člancima 17. i 41. Povelje 64

9. Deveti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članaka 14. i 20. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a 67

a) Prvi dio, koji se odnosi na postupak prodaje 67

b) Drugi dio, koji se odnosi na vrednovanje 2 73

1) Prvi prigovor, koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja 75

2) Drugi prigovor, koji se odnosi na pouzdanost vrednovanja 2 76

3) Treći prigovor, koji se odnosi na metodu upotrijebljenu u vrednovanju 2 77

4) Četvrti prigovor, koji se odnosi na proturječnost vrednovanju 1 80

5) Peti prigovor, koji se odnosi na postojanje očitih pogrešaka u ocjeni 82

10. Deseti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 14. Uredbe br. 806/2014, obveze dužne pažnje i članka 296. UFEU-a 84

11. Jedanaesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 20. stavka 14. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 20. stavcima 11. i 15. te uredbe te na bitnim povredama postupka 88

12. Dvanaesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 20. stavcima 3. i 5. te uredbe 88

13. Zahtjevi za određivanje mjera upravljanja postupkom i mjera izvođenja dokazâ 90

V. Troškovi 91