Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

av den 1 juni 2022 *

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Delegering av befogenhet – Rätten att yttra sig – Rätt till egendom – Motiveringsskyldighet – Artiklarna 14, 18 och 20 i förordning (EU) nr 806/2014”

i mål T-628/17,

Aeris Invest Sàrl, Luxemburg (Luxemburg), företrätt av advokaterna M. Roca Junyent, R. Vallina Hoset, G. Serrano Fenollosa, E. Galán Burgos och M. Varela Suárez,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Flynn och A. Steiblytė, båda i egenskap av ombud,

och

Gemensamma resolutionsnämnden (SRB), företrädd av J. King och M. Fernández Rupérez, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaterna B. Meyring, S. Schelo, F. Fernández de Trocóniz Robles, T. Klupsch och S. Ianc,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av L. Aguilera Ruiz och J. Rodríguez de la Rúa Puig, båda i egenskap av ombud,

av

Europaparlamentet, företrätt av P. López-Carceller, M. Martínez Iglesias, MM. L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti och M. Sammut, samtliga i egenskap av ombud,

av

* Rättegångsspråk: spanska.

Europeiska unionens råd, företrätt av A. de Gregorio Merino, J. Bauerschmidt, H. Marcos Fraile och A. Westerhof Löfflerová, samtliga i egenskap av ombud,

och av

Banco Santander, SA, Santander (Spanien), företrädd av advokaterna J. Rodríguez Cárcamo, A. Rodríguez Conde, D. Sarmiento Ramírez-Escudero och J. Remón Peñalver,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av dels SRB:s verkställande sessions beslut SRB/EES/2017/08 av den 7 juni 2017 om antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español, SA, dels kommissionens beslut (EU) 2017/1246 av den 7 juni 2017 om godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular Español, SA (EUT L 178, 2017, s. 15),

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden M. van der Woude och domarna M. Jaeger, V. Kreuschitz, G. De Baere (referent) och G. Steinfatt,

justitiesekreterare: handläggaren J. Palacio González,

efter den skriftliga delen av förfarandet, och efter förhandlingen den 17 juni 2021,

följande

Dom

I. Tillämpliga bestämmelser

1 Till följd av finanskrisen år 2008 beslutades att en bankunion skulle inrättas inom Europeiska unionen, grundad på ett heltäckande och detaljerat enhetligt regelverk för finansiella tjänster för hela den inre marknaden och bestående av en gemensam tillsynsmekanism och nya ramar för insättningsgarantier och bankresolution.

2 Det första steget i inrättandet av bankunionen bestod i att genom rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63) inrätta en gemensam tillsynsmekanism (SSM). Enligt skäl 12 i denna förordning bör en gemensam tillsynsmekanism säkerställa att unionens politik i fråga om tillsyn över kreditinstitut genomförs på ett enhetligt och effektivt sätt, att det enhetliga regelverket för finansiella tjänster tillämpas lika på kreditinstitut i alla berörda medlemsstater och att kreditinstituten i fråga omfattas av tillsyn av högsta kvalitet, oaktat av andra hänsyn som inte rör tillsyn. Genom förordning nr 1024/2013 tilldelas Europeiska centralbanken (ECB) därför särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i syfte att bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet inom unionen och inom varje medlemsstat.

3 Därefter antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190). I skäl 1 i detta direktiv anges följande:

”Finanskrisen har visat att det finns en klar brist på lämpliga verktyg på unionsnivå för att effektivt hantera kreditinstitut med osunda finanser eller fallissemang och värdepappersföretag …. Sådana verktyg behövs särskilt för att förebygga insolvens, eller när insolvens är ett faktum, för att minska de negativa följdverkningarna genom att bevara systemviktiga funktioner inom det berörda institutet. Under krisen var dessa problem en viktig orsak till att medlemsstater tvingades rädda institut med hjälp av skattebetalarnas pengar. Målet för en trovärdig återhämtnings- och resolutionsram är att i största möjliga utsträckning förebygga behovet av sådana åtgärder.”

4 Syftet med direktiv 2014/59 är att införa gemensamma minimiregler för harmonisering av de nationella bestämmelser som reglerar bankresolution inom unionen och i direktivet föreskrivs ett samarbete mellan resolutionsmyndigheter i samband med fallerande multinationella banker. I artikel 3.1 i direktiv 2014/59 föreskrivs bland annat att varje medlemsstat ska utse en eller i undantagsfall flera resolutionsmyndigheter med befogenhet att tillämpa resolutionsverktygen och utöva resolutionsbefogenheterna.

5 Med beaktande av att direktiv 2014/59 inte ledde till en centralisering av beslutsprocessen i fråga om resolution, i huvudsak gjorde gemensamma resolutionsverktyg och gemensamma resolutionsbefogenheter tillgängliga för de nationella myndigheterna i varje medlemsstat och gav dessa myndigheter ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller användningen av dessa verktyg och användningen av nationella finansieringsarrangemang för resolution, samt med beaktande av att direktivet inte helt och hållet hindrade medlemsstaterna från att fatta separata och potentiellt avvikande beslut i fråga om resolution av gränsöverskridande koncerner, beslutades det emellertid att en gemensam resolutionsmekanism (SRM) skulle inrättas.

6 Det andra steget i inrättandet av bankunionen bestod således i antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1).

7 I skäl 12 i förordning nr 806/2014 anges följande:

”För förverkligandet av den inre marknaden för finansiella tjänster är det av grundläggande betydelse att säkerställa effektiva resolutionsbeslut om fallerande banker inom unionen, bland annat om användningen av medel på unionsnivå. På den inre marknaden kan bankers fallissemang i en medlemsstat [påverka] finansmarknadernas stabilitet i unionen i sin helhet. Säkerställande av effektiva och enhetliga resolutionsregler och likvärdiga villkor för finansiering av resolutionen i alla medlemsstater ligger inte bara i de medlemsstaters intresse där bankerna verkar, utan också i alla medlemsstaters allmänna intresse som ett medel att garantera likvärdiga konkurrensvillkor och få unionens inre marknad att fungera bättre. Banksystem på den inre marknaden är nära sammankopplade, bankkoncerner är internationella och bankerna har en stor andel utländska tillgångar. Utan en gemensam resolutionsmekanism får bankkriser i de

medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen en större negativ systemeffekt även i icke-deltagande medlemsstater. Inrättandet av den gemensamma resolutionsmekanismen kommer säkerställa neutralitet när det gäller hanteringen av fallerade banker och kommer [därför] att öka bankernas stabilitet i de deltagande medlemsstaterna och förhindra krisers spridningseffekter i icke-deltagande medlemsstater. Detta kommer således att underlätta den inre marknadens funktion i sin helhet. Mekanismerna för samarbete avseende institut som är etablerade i både deltagande och icke-deltagande medlemsstater bör vara klara, och ingen medlemsstat eller grupp av medlemsstater bör diskrimineras, varken direkt eller indirekt, som en plats för finansiella tjänster.”

8 Enligt artikel 1 första stycket i förordning nr 806/2014 är syftet med denna förordning att fastställa enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av de enheter som avses i artikel 2 och som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna, det vill säga de banker vars hemtillsynsmyndighet är ECB eller den nationella behöriga myndigheten i medlemsstater vars valuta är euron eller i medlemsstater vars valuta inte är euron som har inlett ett nära samarbete i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 1024/2013 (se skäl 15 i förordning nr 806/2014).

9 I artikel 1 andra stycket i förordning nr 806/2014 föreskrivs att de enhetliga reglerna och förfarandena ska tillämpas av den gemensamma resolutionsnämnden (SRB) som inrättas i enlighet med artikel 42 tillsammans med rådet och kommissionen och de nationella resolutionsmyndigheterna, inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanism som inrättas genom denna förordning. Den gemensamma resolutionsmekanismen ska stödjas av en gemensam resolutionsfond (SRF).

10 Enligt artikel 16.1 i förordning nr 806/2014 ska SRB besluta om en resolutionsåtgärd på ett finansiellt institut etablerat i en deltagande medlemsstat, om de tre villkor som fastställs i artikel 18.1 uppfylls.

11 Det första villkoret är uppfyllt om enheten fallerar eller sannolikt kommer att fallera. Bedömningen av detta villkor ska göras av ECB, efter samråd med SRB, eller av SRB, och villkoret anses uppfyllt om en eller flera av de omständigheter som räknas upp i artikel 18.4 i förordning nr 806/2014 föreligger.

12 Det andra villkoret är uppfyllt om det inte finns några rimliga utsikter att alternativa åtgärder från den privata sektorn inom rimlig tid skulle kunna förhindra en enhets fallissemang.

13 Det tredje villkoret är uppfyllt om en resolutionsåtgärd är nödvändig av hänsyn till allmänintresset, det vill säga att åtgärden är nödvändig för att uppnå ett eller flera av resolutionsmålen och en avveckling av enheten enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning.

14 I artikel 14 i förordning nr 806/2014 anges att resolutionsmålen är att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls, undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridningseffekter, skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd, skydda insättare och investerare och skydda kundmedel och kundtillgångar.

15 I artikel 20.1 i förordning nr 806/2014 föreskrivs att innan beslut om en resolutionsåtgärd eller om utövandet av befogenheten att skriva ned eller konvertera berört kapitalinstrument utövas, ska SRB se till att en skälig, försiktig och realistisk värdering av tillgångar och skulder i den berörda enheten görs av en person som är oberoende av offentliga myndigheter, inbegripet SRB och den nationella resolutionsmyndigheten och enheten i fråga.

16 Enligt artikel 20.15 i förordning nr 806/2014 ska värderingen vara en integrerad del av beslutet om tillämpning av ett resolutionsverktyg eller utövande av en resolutionsbefogenhet eller av beslutet om utövande av befogenheten att skriva ned eller konvertera kapitalinstrument.

17 Om villkoren i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 är uppfyllda ska SRB anta en resolutionsordning.

18 När SRB, rådet och kommissionen agerar inom ramen för resolutionsförfarandet ska de se till att resolutionsinsatser vidtas i enlighet med vissa principer som räknas upp i artikel 15 i förordning nr 806/2014. Bland dessa principer återfinns principen att aktieägarna i institutet under resolution ska bära de första förlusterna och principen att ingen borgenär ska åsamkas större förluster än om den enhet som avses hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden.

19 I resolutionsordningen ska SRB fastställa hur resolutionsverktygen ska tillämpas. I artikel 22.2 i förordning nr 806/2014 anges de olika tillgängliga resolutionsverktygen, nämligen verktyget för försäljning av affärsverksamhet, broinstitutverktyget, verktyget för avskiljande av tillgångar och skuldnedskrivningsverktyget.

20 I resolutionsordningen kan SRB även utöva befogenheten att skriva ned och konvertera den berörda enhetens kapitalinstrument i enlighet med de villkor som fastställs i artikel 21 i förordning nr 806/2014. Enligt artikel 19 i förordning nr 806/2014 kan en resolutionsåtgärd även innebära beviljande av statligt stöd eller användning av den gemensamma resolutionsfonden.

21 Enligt artikel 18.7 i förordning nr 806/2014 ska SRB omedelbart efter antagandet av resolutionsordningen överlämna den till kommissionen. Inom 24 timmar från det att SRB överlämnat resolutionsordningen ska kommissionen antingen godkänna resolutionsordningen eller invända mot den med avseende på de skönsmässiga aspekterna av resolutionsordningen i de fall som inte omfattas av tredje stycket, nämligen iakttagande av kriteriet om allmänintresse eller en väsentlig ändring av beloppet från den gemensamma resolutionsfonden. Vad gäller de skönsmässiga aspekterna får kommissionen inom 12 timmar efter det att SRB överlämnat resolutionsordningen föreslå att rådet invänder mot resolutionsordningen på grund av att den resolutionsordning som antagits av SRB inte uppfyller kriterierna för allmänintresse eller godkänna eller invända mot en väsentlig ändring av det belopp från den gemensamma resolutionsfonden som fastställts i den resolutionsordning som antagits av SRB. Resolutionsordningen träder endast i kraft om varken rådet eller kommissionen har gjort invändningar inom en period på 24 timmar efter det att den överlämnats av SRB.

22 I artikel 18.9 i förordning nr 806/2014 anges att SRB ska säkerställa att nödvändiga resolutionsåtgärder görs för att de berörda nationella resolutionsmyndigheterna ska genomföra resolutionsordningen. Resolutionsordningen ska riktas till ovannämnda myndigheter och ska ge dessa i uppdrag att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra den i enlighet med artikel 29, genom att utöva resolutionsbefogenheter.

23 Efter antagandet av en resolutionsåtgärd ska SRB enligt artikel 20.16 i förordning nr 806/2014 säkerställa att en värdering utförs av en oberoende person, för att bedöma huruvida aktieägare och borgenärer skulle ha behandlats mer förmånligt om institutet under resolution hade genomgått ett normalt insolvensförfarande. Denna värdering kan, med tillämpning av artikel 76.1 e i förordning nr 806/2014, leda till att aktieägarna eller borgenärerna kompenseras om de har lidit större förluster i samband med en avveckling enligt ett normalt insolvensförfarande.

II. Bakgrund till tvisten och faktiska omständigheter som inträffat efter det att talan väckts

24 Sökanden, Aeris Invest Sàrl, är en juridisk person bildad enligt luxemburgsk rätt som innehade aktier Banco Popular Español, SA (nedan kallad Banco Popular) innan en resolutionsordning antogs för detta kreditinstitut.

A. Banco Populars situation före antagandet av resolutionsordningen

25 Banco Popular-koncernen, som Banco Popular var moderbolag för, var vid tidpunkten för resolutionen den sjätte största spanska bankkoncernen.

26 År 2016 genomförde Banco Popular en kapitalökning med 2,5 miljarder euro.

27 Den 5 december 2016 antog SRB:s verkställande session en resolutionsordning för Banco Popular-koncernen. Det viktigaste resolutionsverktyget i denna resolutionsordning var det skuldnedskrivningsverktyg som föreskrivs i artikel 27 i förordning nr 806/2014.

28 Den 3 februari 2017 offentliggjorde Banco Popular sin årsrapport för 2016, i vilken banken uppgav att den var i behov av extraordinära avsättningar på 5,7 miljarder euro, vilket ledde till en konsoliderad förlust på 3,485 miljarder euro, och till att en ny ordförande utsågs.

29 Den 10 februari 2017 sänkte DBRS Ratings Limited (DBRS) (som senare blev DBRS Morningstar) Banco Populars kreditbetyg, med en negativ prognos, mot bakgrund av Banco Populars försämrade kapitalsituation till följd av en högre nettoförlust än prognosen i den ovan i punkt 28 nämnda årsrapporten, och Banco Populars svårigheter att minska sitt bestånd av olönsamma tillgångar.

30 Den 3 april 2017 tillkännagav Banco Popular att resultatet av en internrevision visade att det kunde bli nödvändigt att göra vissa korrigeringar i 2016 års årsrapport. Dessa justeringar gjordes i Banco Populars finansiella rapport för första kvartalet år 2017.

31 Vid Banco Populars bolagsstämma den 10 april 2017 meddelade styrelseordföranden att banken till följd av koncernens kapitalbassituation och dess nivå av olönsamma tillgångar antingen planerade en kapitalökning eller en företagstransaktion. Banco Populars verkställande direktör ersattes mindre än ett år efter det att han hade tillträtt sin tjänst.

32 Till följd av tillkännagivandet 3 april 2017 om behovet av justering av 2016 års finansiella resultat sänkte DBRS den 6 april Banco Populars kreditbetyg med en negativ prognos. Den 7 april sänkte Standard & Poor's och den 21 april sänkte Moody's Investors service (nedan kallad Moody's) också Banco Populars kreditbetyg med en negativ prognos.

33 I april 2017 inledde Banco Popular ett privat försäljningsförfarande i syfte att sälja banken till en stark konkurrent, vilket skulle återställa dess finansiella ställning. För eventuella köpare som var intresserade av att förvärva Banco Popular fastställdes fristen för att lämna anbud till den 10 juni 2017, en frist som senare förlängdes till slutet av juni 2017.

34 Den 5 maj 2017 lade Banco Popular fram sin finansiella rapport för det första kvartalet år 2017, i vilken förluster till ett belopp av 137 miljoner euro redovisades.

35 Den 12 maj 2017 understeg kravet på likviditetstäckning (*Liquidity Coverage Requirement*) för Banco Popular den minimigräns på 80 procent som fastställs i artikel 460.2 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1).

36 Genom skrivelse av den 16 maj 2017 meddelade Banco Santander, SA Banco Popular att den inte kunde lämna ett bindande anbud inom ramen för det privata försäljningsförfarandet.

37 Den 16 maj 2017 meddelade Banco Popular, i ett meddelande om en relevant omständighet till Comisión nacional del mercado de valores (Nationella värdepappers- och marknadsnämnden (CNMV), Spanien), att presumtiva köpare hade visat intresse i det privata försäljningsförfarandet, men att inget bindande anbud hade inkommit.

38 Den 19 maj 2017 sänkte kreditvärderingsföretaget FITCH Banco Populars långsiktiga kreditbetyg.

39 Den 23 maj 2017 gav SRB:s ordförande Elke König en intervju på tv-kanalen Bloomberg, under vilken hon bland annat fick frågor om situationen för Banco Popular.

40 Under maj 2017 togs Banco Populars svårigheter upp i en mängd tidningsartiklar. Som exempel kan nämnas en artikel av den 11 maj 2017, som publicerades på webbplatsen elcondencial.com, med rubriken ”Saracho kräver omedelbar försäljning av Popular till JP Morgan och Lazard på grund av en risk för konkurs” (Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra). I denna artikel anges att bankens ordförande hade uppdragit åt JP Morgan och Lazard att anordna en omedelbar försäljning av banken på grund av en risk för konkurs, till följd av kraftigt minskade insättningar från privatkunder och institutionella kunder och att han ansåg att det enda sättet att säkerställa bankens lönsamhet var en fullständig och snar försäljning av hela koncernen. I artikeln anges att ”[m]ed hänsyn till att inlåningen fortsatte att minska och att externa finansieringskällor försvann löpte banken stor risk att fallera och [dess ordförande] var således tvungen att aktivera den mest drastiska åtgärden och gradvis avhålla sig från att sälja sina tillgångar för att förbättra kapitalbasen och uppfylla ECB:s krav”.

41 Den 15 maj 2017 angavs i en artikel som publicerades på webbplatsen elcondencial.com, med rubriken ”ECB inspekterar Banco Popular under två månader mitt i försäljningsprocessen” (El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta), att den försäljningsplan för Banco Popular som bankens ordförande genomförde ägde rum efter ECB:s inspektion, som hade bekräftat inlåningsunderskottet. Enligt denna artikel drog ECB:s inspektörer slutsatsen att Banco Populars svårigheter var kopplade till att banken inte hade tillräckligt kapital för att täcka sin fastighetsexponering och att det var nödvändigt att undvika sporadiska uttag av insatta medel. Inspektörerna uttryckte även sitt missnöje med presentationen av 2016 års räkenskaper.

42 Den 31 maj 2017 publicerade nyhetsbyrån Reuters en artikel med rubriken ”EU varnas för risken för avveckling av Banco Popular” (La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular). I denna artikel uppgav bland annat en anonym EU-tjänsteman att ett av de största banktillsynsorganen i Europa hade varnat EU-tjänstemän för att Banco Popular kunde avvecklas om banken inte lyckades hitta en köpare. Enligt samma artikel uppgav denna tjänsteman även att SRB:s ordförande nyligen hade utfärdat en ”tidig varning” och förklarat att SRB följde det förfarande som inletts (av Banco Popular) med särskilt intresse inför ett eventuellt ingripande.

43 Samma dag publicerade SRB ett pressmeddelande som bestred innehållet i denna artikel.

44 De första dagarna i juni 2017 drabbades Banco Popular av massuttag av insatta medel.

45 På morgonen den 5 juni 2017 inkom Banco Popular med en första begäran till Banco de España (Spaniens centralbank) om ett akut likviditetsstöd och senare på eftermiddagen inkom Banco Popular med en andra begäran, i vilken ett högre belopp begärdes på grund av stora likviditetsrörelser. På grundval av en begäran från Spaniens centralbank och efter den bedömning som ECB samma dag gjorde av Banco Populars begäran om akut likviditetsstöd, framställde ECB-rådet inte några invändningar mot ett akut likviditetsstöd till Banco Popular under perioden fram till den 8 juni 2017. Banco Popular erhöll en del av detta akuta likviditetsstöd, men sedan meddelade Spaniens centralbank att den inte kunde tillhandahålla ytterligare likvida medel till Banco Popular.

46 Den 6 juni 2017 sänkte DBRS och Moody's Banco Populars kreditbetyg.

B. Andra faktiska omständigheter som förelåg före antagandet av resolutionsordningen

47 Den 23 maj 2017 gav SRB revisions- och konsultbolaget Deloitte i uppdrag att i egenskap av oberoende expert genomföra en värdering av Banco Popular i enlighet med artikel 20 i förordning nr 806/2014.

48 Den 24 maj 2017 begärde SRB, med stöd av artikel 34 i förordning nr 806/2014, att Banco Popular skulle lämna de upplysningar som krävdes för att den skulle kunna genomföra sin värdering. Den 2 juni 2017 begärde SRB även att Banco Popular skulle lämna ut information om det privata försäljningsförfarandet och ge tillgång till det rum med virtuella säkra uppgifter som Banco Popular hade inrättat inom ramen för detta förfarande.

49 Den 3 juni 2017 antog SRB:s verkställande session beslut SRB/EES/2017/06, riktat till Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fonden för ordnad omstrukturering av banker (FROB), Spanien), om saluföring av Banco Popular (nedan kallat saluföringsbeslutet). SRB godkände att FROB omedelbart inledde förfarandet för försäljning av Banco Popular och underrättade FROB om försäljningsvillkoren i enlighet med artikel 39 i direktiv 2014/59. SRB angav bland annat att FROB skulle kontakta de fem presumtiva köpare som hade anmodats att lämna anbud inom ramen för det privata försäljningsförfarandet.

50 Av de fem presumtiva köparna beslutade två att inte delta i försäljningsförfarandet och en uteslöts av försiktighetsskäl.

51 Den 4 juni 2017 undertecknade de två presumtiva köpare som hade beslutat att delta i försäljningsförfarandet, Banco Santander och Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA (BBVA), ett avtal om att inte lämna ut uppgifter och den 5 juni 2017 fick de tillgång till det virtuella datarummet.

52 Den 5 juni 2017 antog SRB en första värdering (nedan kallad värdering 1), i enlighet med artikel 20.5 a i förordning nr 806/2014, i syfte att tillhandahålla uppgifter för att kunna fastställa huruvida de villkor för att inleda ett resolutionsförfarande som anges i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 var uppfyllda.

53 Den 6 juni 2017 gjorde ECB, efter samråd med SRB, en bedömning av huruvida Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, i enlighet med artikel 18.1 andra stycket i förordning nr 806/2014.

54 Vid denna bedömning angav ECB att Banco Popular under de föregående månaderna hade drabbats av kraftigt försämrad likviditet, främst till följd av kraftigt minskad inlåning. Banco Popular hade betydande likviditetsutflöden i samtliga kundsegment. ECB räknade upp de händelser som hade lett till Banco Populars likviditetsproblem.

55 ECB påpekade att Banco Popular i februari 2017, vid presentationen av årsbokslutet, hade meddelat att den var i behov av extraordinära avsättningar på 5,7 miljarder euro, vilket ledde till förluster på 3,485 miljarder euro år 2016, och att bankens långvariga ordförande, som hade påbörjat en ändring av bankens strategi, byttes ut. Tillkännagivandet av ytterligare avsättningar och förluster i slutet av räkenskapsåret ledde till att DBRS sänkte Banco Populars kreditbetyg den 10 februari 2017 och gav upphov till stor oro bland Banco Populars kunder, vilket tog sig uttryck i betydande och oväntade uttag av insättningar och av en ökning av antalet kundbesök i bankens filialer.

56 ECB angav även att Banco Populars offentliggörande den 3 april 2017 av en tillfällig offentlig förklaring om resultatet av flera internrevisioner som kunde få betydande inverkan på institutets årsredovisning, och en bekräftelse på att institutets verkställande direktör skulle bytas ut mindre än ett år efter det att han hade tillträtt sin tjänst, gav upphov till en ny uttagsvåg. ECB har påpekat att denna uttagsvåg även drevs på av:

– Standard & Poor's sänkning av Banco Populars kreditbetyg den 7 april 2017,

– Banco Populars tillkännagivande den 10 april 2017 av att den inte skulle betala ut någon utdelning och att en ökning av kapitalet eller en företagstransaktion kunde bli nödvändig på grund av den ansträngda kapitalsituationen och den nödvändiga anpassningen till bankens jämlikar när det gällde täckningen av olönsamma tillgångar,

– Moody's sänkning av Banco Populars kreditbetyg den 21 april 2017,

– avslöjandet att resultatet för det första kvartalet år 2017 skulle bli sämre än förväntat,

– den konstant negativa medierapporteringen, såsom de ovan i punkterna 40 och 41 nämnda artiklarna av den 11 och 15 maj 2017, som kunde tolkas som om att Banco Popular hade beslutat om en omedelbar försäljning av banken på grund av en överhängande risk för konkurs eller likviditetsbrist och att banken hade ett betydande behov av avsättningar till följd av en inspektion på plats som tillsynsorganet hade genomfört.

57 ECB konstaterade även att inlåningsförlusterna sedan den 31 maj 2017 var särskilt relevanta, efter medieuppgifterna om att banken kunde försättas i konkurs om den pågående försäljningsprocessen inte gav ett snabbt resultat.

58 ECB påpekade dessutom att även om Banco Popular under de föregående veckorna hade tagit fram olika åtgärder för att generera ytterligare likviditet och hade börjat genomföra dessa, var omfattningen av de genomförda och förväntade inflödena otillräcklig för att lösa problemet med Banco Populars likviditetsförlust vid tidpunkten för utvärderingen. ECB angav vidare att även med det akuta likviditetsstödet, vilket ECB-rådet inte hade invänt mot den 5 juni 2017, räckte likviditetssituationen vid denna tidpunkt inte för att säkerställa Banco Populars förmåga att fullgöra sina åtaganden senast den 7 juni 2017.

59 ECB ansåg att de åtgärder som Banco Popular redan hade vidtagit inte hade varit tillräckligt effektiva för att motverka bankens försämrade likviditet. ECB påpekade att Banco Popular, som alternativ åtgärd för att säkerställa sin förmåga att fullgöra de av sina åtaganden som förfallit till betalning, försökte genomföra en företagstransaktion, det vill säga en försäljning av banken till en större konkurrent. ECB ansåg emellertid att med hänsyn till Banco Populars försämrade likviditetssituation, avsaknaden av bevis för bankens förmåga att inom en snar framtid vända sin likviditet och den omständigheten att förhandlingarna hittills inte hade lett till ett positivt resultat kunde det inte förväntas att en sådan privat transaktion skulle genomföras i tid för Banco Popular att betala sina skulder eller andra åtaganden.

60 ECB konstaterade samtidigt att det inte fanns några tillsynsåtgärder eller åtgärder för tidigt ingripande att tillgå som gjorde det möjligt att omedelbart återställa Banco Populars likviditetssituation och ge banken tillräckligt med tid för att genomföra en företagstransaktion eller annan lösning. De åtgärder som stod till ECB:s förfogande i egenskap av behörig myndighet, i enlighet med det nationella införlivandet av artikel 104 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338), och artiklarna 27–29 i direktiv 2014/59 eller artikel 16 i förordning nr 1024/2013, kunde inte säkerställa Banco Populars förmåga att betala sina skulder eller andra åtaganden när de förfaller till betalning, på grund av omfattningen av den försämrade likviditeten och förloppets hastighet.

61 Sammanfattningsvis ansåg ECB att de alltför stora uttagen av insättningar, bankens snabba likviditetsförlust och dess oförmåga att generera andra likvida medel var objektiva faktorer som tydde på att Banco Popular troligen inte inom en nära framtid skulle kunna betala sina skulder eller andra åtaganden när de förföll till betalning. ECB drog slutsatsen att Banco Popular höll på att fallera eller, under alla omständigheter, skulle komma att fallera inom en nära framtid i enlighet med artikel 18.1 a och 18.4 c i förordning nr 806/2014.

62 Den 6 juni 2017 underrättade Banco Populars styrelse ECB om att den hade kommit fram till slutsatsen att banken sannolikt skulle komma att fallera.

63 Samma dag antog FROB en skrivelse med information om försäljningsförfarandet (nedan kallad följebrevet) och fastställde fristen för att inkomma med anbud till midnatt den 6 juni 2017.

64 Samma dag underrättade BBVA, en av de två presumtiva köparna av Banco Popular, FROB om att BBVA inte skulle lämna något anbud.

65 Den 6 juni 2017 överlämnade Deloitte även en andra värdering (nedan kallad värdering 2) till SRB, som avfattats i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014. Syftet med värdering 2 var att uppskatta värdet på Banco Populars tillgångar och skulder, tillhandahålla en uppskattning av hur aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats om Banco Popular hade varit föremål för ett normalt insolvensförfarande och tillhandahålla uppgifter som gjorde det möjligt att fatta beslutet om de aktier och värdepapper som skulle överlåtas och som gjorde det möjligt för SRB att fastställa affärsvillkoren för försäljningsverktyget. I denna värdering uppskattades bland annat Banco Populars ekonomiska värde till 1,3 miljarder euro i det bästa scenariot, till minus 8,2 miljarder euro i det värsta scenariot och till minus 2 miljarder euro i den bästa uppskattningen.

66 Den 7 juni 2017 lämnade Banco Santander ett bindande anbud.

67 Genom en skrivelse av den 7 juni 2017 underrättade FROB SRB om att Banco Santander hade lämnat ett anbud den 7 juni klockan 03:12 och att Banco Santander erbjöd sig att köpa Banco Populars aktier för en euro. FROB angav att dess styrkommitté hade valt ut Banco Santanders anbud i anbudsförfarandet för försäljning av Banco Popular och hade beslutat att föreslå SRB att utse Banco Santander till köpare i SRB:s beslut om antagande av en resolutionsordning för Banco Popular.

C. Resolutionsordningen för Banco Popular av den 7 juni 2017

68 Med stöd av förordning nr 806/2014 antog SRB:s verkställande session den 7 juni 2017 beslut SRB/EES/2017/08 om en resolutionsordning för Banco Popular (nedan kallad resolutionsordningen).

69 Eftersom SRB ansåg att villkoren i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 var uppfyllda beslutade SRB i artikel 1 i resolutionsordningen att från och med tidpunkten för resolutionen låta Banco Popular bli föremål för ett resolutionsförfarande.

70 SRB ansåg således för det första att Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera, för det andra att det inte fanns några andra åtgärder som kunde hindra Banco Populars fallissemang inom rimlig tid och för det tredje att en resolutionsåtgärd i form av ett verktyg för försäljning av Banco Populars affärsverksamhet var nödvändig av hänsyn till allmänintresset. SRB angav att resolutionen var nödvändig och proportionerlig för att uppnå de två mål som anges i artikel 14.2 i förordning nr 806/2014, nämligen att säkerställa att bankens kritiska funktioner upprätthålls och att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten.

71 I artikel 5.1 i resolutionsordningen beslutade SRB följande:

”Det resolutionsverktyg som ska tillämpas på Banco Popular är försäljning av affärsverksamhet enligt artikel 24 i förordning nr 806/2014 genom överlåtelse av aktier till en köpare. Nedskrivningen och konverteringen av kapitalinstrument ska genomföras omedelbart för användningen av verktyget för försäljning av affärsverksamhet.”

72 Artikel 6 i resolutionsordningen rör nedskrivning av kapitalinstrument och verktyget för försäljning av affärsverksamhet. I artikel 6.1 angav SRB vilka åtgärder den hade antagit i enlighet med sin nedskrivningsbefogenhet enligt artikel 21 i förordning nr 806/2014.

73 I artikel 6.1 i resolutionsordningen beslutade SRB således att

– först minska det nominella aktiekapitalet i Banco Popular med 2 098 429 046 euro, vilket ledde till att 100 procent av aktierna i Banco Popular drogs in,

– därefter omvandla hela kapitalbeloppet för övriga primärkapitalinstrument som emitterats av Banco Popular och som var i omlopp vid tidpunkten för beslutet om resolutionsordningen till nyemitterade aktier i Banco Popular, (nedan kallade de nya aktierna I),

– därefter minska det nominella värdet av de nya aktierna I till noll, vilket ledde till att 100 procent av de nya aktierna I drogs in, och

– slutligen omvandla hela kapitalbeloppet för de supplementärkapitalinstrument som emitterats av Banco Popular och som var i omlopp vid tidpunkten för beslutet om resolution och de nya aktier som emitterats av Banco Popular (nedan kallade de nya aktierna II”.

74 I artikel 6.3 i resolutionsordningen föreskrivs att dessa åtgärder för nedskrivning och konvertering ska grundas på värdering 2, som bekräftas av resultatet av det öppna och transparenta försäljningsförfarande som den spanska resolutionsmyndigheten (FROB) har genomfört.

75 I artikel 6.5 i resolutionsordningen angav SRB att den utövade sina befogenheter enligt artikel 24.1 a i förordning nr 806/2014, rörande verktyget för försäljning av affärsverksamhet, och att den förordnade att de nya aktierna II skulle överlåtas till Banco Santander, fritt och oberoende av tredje parts rättigheter eller förmånsrätt, mot betalning av en köpeskilling på en euro. SRB uppgav att köparen redan hade samtyckt till överlåtelsen.

76 SRB angav även att överlåtelsen av de nya aktierna II skulle ske på grundval av köparens bindande anbud av den 7 juni 2017 och skulle genomföras av FROB i enlighet med Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (lag 11/2015 om rekonstruktion och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag) av den 18 juni 2015 (BOE nr 146, av den 19 juni 2015, s. 50797, nedan kallad lag 11/2015).

77 Resolutionsordningen förelades kommissionen för godkännande den 7 juni 2017 klockan 05:13.

78 Den 7 juni 2017 klockan 06:30 antog kommissionen beslut (EU) 2017/1246 av den 7 juni 2017 om godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular Español SA (EUT L 178, 2017, s. 15), och anmälde detta till SRB. Resolutionsordningen trädde följaktligen i kraft samma dag.

79 Av skäl 4 i beslut 2017/1246 framgår följande:

”Kommissionen ställer sig bakom resolutionsordningen. Kommissionen instämmer i synnerhet med den motivering som lämnats av [SRB] till varför en resolution är nödvändig för allmänintresset i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 806/2014.”

80 Samma dag antog FROB de åtgärder som var nödvändiga för att genomföra resolutionsordningen, i enlighet med artikel 29 i förordning nr 806/2014. I samband med detta samtyckte FROB till att nya aktier i Banco Popular som härrörde från konverteringen av supplementärkapitalinstrumentet (de nya aktierna II) överläts till Banco Santander.

D. Faktiska omständigheter som inträffat efter resolutionsbeslutet

81 Den 14 juni 2018 översände Deloitte till SRB om den värdering av skillnaden i behandling som föreskrivs i artikel 20.16–20.18 i förordning nr 806/2014, och som genomförts för att fastställa huruvida aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats mer förmånligt om Banco Popular hade varit föremål för ett normalt insolvensförfarande (nedan kallat värdering 3). Den 31 juli 2018 översände Deloitte ett tillägg till denna värdering till SRB, i vilket vissa formella fel i rapporten korrigerades.

82 Den 28 september 2018 blev Banco Santander, efter en fusion genom absorption, universell efterträdare till Banco Popular.

83 Den 17 mars 2020 antog SRB beslut SRB/EES/2020/52 om huruvida aktieägare och borgenärer ska beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som vidtagits mot Banco Popular. Ett meddelande med anledning av detta beslut offentliggjordes den 20 mars 2020 i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 91, 2020, s. 2). I detta beslut slog SRB fast att de berörda aktieägarna och borgenärerna inte hade rätt till ersättning från den gemensamma resolutionsfonden i enlighet med artikel 76.1 e i förordning nr 806/2014.

III. Förfarande och parternas yrkanden

84 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 18 september 2017.

85 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 november 2017 begärde SRB att tribunalen i enlighet med artikel 92.3 i tribunalens rättegångsregler skulle vidta åtgärder för bevisupptagning beträffande företeendet av vissa handlingar som nämns i bilagorna. Genom beslut av den 30 november 2017 beslutade tribunalen att i detta skede av förfarandet avslå denna ansökan.

86 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 6 och den 30 november 2017 respektive den 5 och 13 december 2017 begärde Banco Santander, rådet, Konungariket Spanien och Europaparlamentet att få intervenera i förevarande förfarande till stöd för SRB:s och kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 6 augusti 2018 beviljade ordföranden för tribunalens åttonde avdelning Konungariket Spaniens, parlamentets och rådets ansökningar om att få intervenera och genom särskilt uppsatt beslut av den 12 april 2019 beviljade ordföranden Banco Santanders ansökan om att få intervenera. Konungariket Spanien, parlamentet, rådet och Banco Santander inkom med sina interventionsinlagor och sökanden och SRB yttrade sig över dessa inom de fastställda fristerna.

87 Den 16 februari 2018 uppmanade tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, SRB att inge den senaste icke-konfidentiella versionen av resolutionsordningen och en icke-konfidentiell version av värdering 2, som publicerats på dess webbplats. SRB ingav handlingarna inom den fastställda fristen.

88 Genom skrivelse av den 6 juli 2018 ställde tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, skriftliga frågor till parterna. Parterna besvarade frågorna inom den fastställda fristen.

89 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på tredje avdelningen. Målet tilldelades därför i enlighet med artikel 27.5 i rättegångsreglerna denna avdelning.

90 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 21 januari 2020 framställde sökanden en ny grund i enlighet med artikel 84 i rättegångsreglerna. Kommissionen, SRB, Konungariket Spanien, parlamentet, rådet och Banco Santander yttrade sig inom den fastställda fristen.

91 På förslag av tredje avdelningen beslutade tribunalen, med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.

92 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 12 oktober 2020 inkom sökanden med stöd av artikel 85.3 i rättegångsreglerna med en ny bevisuppgift. Kommissionen, SRB, Konungariket Spanien, parlamentet, rådet och Banco Santander yttrade sig inom den fastställda fristen.

93 Den 16 mars 2021 uppmanade tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, SRB att förete flera handlingar. Genom skrivelse av den 30 mars 2021 svarade SRB att de begärda handlingarna delvis var konfidentiella och att de kunde företes om tribunalen vidtog en åtgärd för bevisupptagning.

94 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 19 april 2021 inkom sökanden med en ny bevisuppgift och en begäran om en åtgärd för processledning. Kommissionen, SRB, parlamentet, rådet och Banco Santander yttrade sig inom den fastställda fristen.

95 Genom beslut av den 21 maj 2021 förelade tribunalen SRB, med stöd av dels artikel 24 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, dels artiklarna 91 b, 92.3 och 103 i rättegångsreglerna, att inkomma med fullständiga versioner av resolutionsordningen, värdering 2 och ECB:s bedömning av den 6 juni 2017 om huruvida Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera, Banco Populars skrivelse till ECB av den 6 juni 2017, inbegripet dess bilaga, och ECB:s skrivelse till Banco Popular av den 18 maj 2017. Tribunalen förelade även SRB att inkomma med en icke-konfidentiell version av Banco Populars skrivelse till ECB av den 6 juni 2017, inbegripet dess bilaga, och ECB:s skrivelse till Banco Popular av den 18 maj 2017.

96 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 17 maj 2021 inkom sökanden med en begäran om åtgärder för processledning. Kommissionen, SRB, Konungariket Spanien, parlamentet, rådet och Banco Santander yttrade sig inom den fastställda fristen.

97 Genom beslut av den 9 juni 2021 avlägsnade tribunalen de konfidentiella versionerna av de handlingar som ingetts av SRB i samband med verkställandet av beslutet av den 12 maj 2021 och översände Banco Populars skrivelse till ECB av den 6 juni 2016, utan bilaga, till sökanden, Konungariket Spanien, parlamentet, rådet och Banco Santander.

98 Eftersom två ledamöter på tredje avdelningen var förhindrade att döma i målet, utsåg tribunalen två andra domare så att avdelningen blev beslutsför.

99 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 17 juni 2021.

100 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 30 juli 2021 begärde sökanden, med stöd av artikel 113.2 c i rättegångsreglerna, att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas. Genom beslut av den 27 augusti 2021 avslog ordföranden på tribunalens tredje avdelning i utökad sammansättning denna begäran, grundat på att inget av villkoren i artikel 113.2 i rättegångsreglerna var uppfyllt i förevarande fall, eftersom de omständigheter på vilka sökanden grundade sin begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet inte kunde ha ett avgörande inflytande på tribunalens avgörande.

101 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara resolutionsordningen och beslut 2017/1246 (nedan tillsammans kallade de angripna besluten), och

– förplikta SRB att ersätta rättegångskostnaderna.

102 Kommissionen och SRB har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

103 Konungariket Spanien, rådet och Banco Santander har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

104 Parlamentet har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan i den del den grundas på invändningar om rättsstridighet avseende förordning nr 806/2014, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

IV. Rättslig bedömning

A. Den nya bevisuppgiften av den 19 april 2021

105 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 19 april 2021 inkom sökanden med stöd av artikel 85.3 i rättegångsreglerna med en ny bevisuppgift. Denna bevisning avser en begäran om tillgång till handlingar som sökanden ingav till SRB den 4 maj 2018, för att erhålla en definitiv efterhandsvärdering av Banco Popular och SRB:s svar av den 19 juni 2018.

106 Kommissionen, SRB och Banco Santander har gjort gällande att dessa handlingar inte är relevanta för förevarande tvist.

107 Enligt artikel 85.3 i rättegångsreglerna får parterna, i undantagsfall även i samband med repliken och dupliken ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare.

108 Enligt fast rättspraxis måste en omtvistad unionsrättsakts lagenlighet bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (dom av den 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Av detta följer att det är uteslutet att vid bedömningen av en unionsrättsakts lagenlighet beakta omständigheter som ligger senare i tiden än dagen för antagandet av rättsakten (se dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

109 Det räcker att konstatera att sökandens nya bevisning avser skriftväxling mellan sökanden och SRB angående en begäran om tillgång till handlingar från maj och juni 2018. Dessa handlingar kan således inte påverka lagenligheten av de angripna besluten, eftersom de till stor del hänför sig till tiden efter det att besluten antogs.

110 Sökanden har inte heller förklarat vilka uppgifter i denna skriftväxling som skulle kunna vara relevanta för utgången av målet och har inte angett vilket argument i ansökan eller repliken som denna skriftväxling är tänkt att stödja.

111 Tribunalen finner således att den nya bevisuppgift som sökanden inkom med den 19 april 2021 inte är relevant för bedömningen av huruvida de angripna besluten är lagenliga, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida sökanden har motiverat varför dessa handlingar ingavs för sent, eftersom det av handlingarnas datum framgår att sökanden hade tillgång till dem redan innan repliken ingavs.

B. Prövning i sak

112 Till stöd för sin talan har sökanden i sin ansökan åberopat tio grunder. Som första grund har det gjorts gällande att motiveringsskyldigheten och rätten till försvar enligt artiklarna 15 och 296 FEUF respektive artiklarna 42 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) har åsidosatts. Den andra grunden avser åsidosättande av principen om *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* och artikel 88 i förordning nr 806/2014. I den tredje grunden har sökanden framställt en invändning om rättsstridighet och gjort gällande att artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 åsidosätter principen om delegering av befogenhet. I den fjärde grunden har sökanden framställt en invändning om rättsstridighet och gjort gällande att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan, och proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU. Som femte grund har sökanden framställt en invändning om rättsstridighet genom att göra gällande att artiklarna 18 och 20 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig enligt artiklarna 17 och 41 i stadgan. Den sjätte grunden avser åsidosättande av rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan och åsidosättande av artikel 5.4 FEU. Den sjunde grunden avser åsidosättande av rätten att yttra sig enligt artiklarna 17 och 41 i stadgan. Den åttonde grunden avser åsidosättande av artikel 18 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF. Den nionde grunden avser åsidosättande av artiklarna 14 och 20 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF. Den tionde grunden avser åsidosättande av artikel 14 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF.

113 I repliken har sökanden åberopat två nya grunder. Den elfte grunden avser åsidosättande av artikel 20.14 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 20.11 och 20.15 i samma förordning, och åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Den tolfte grunden avser åsidosättande av artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 20.3 och 20.5 i samma förordning.

114 Tribunalen påpekar inledningsvis att omfattningen av dess prövning har begränsats i rättspraxis, både i situationer där den angripna rättsakten grundar sig på en bedömning av ytterst komplicerade vetenskapliga och tekniska sakomständigheter och när det rör sig om komplicerade ekonomiska bedömningar.

115 Då unionens myndigheter tillerkänns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning – särskilt vid utvärdering av ytterst komplicerade vetenskapliga och tekniska sakomständigheter – för att bestämma vilken typ av åtgärder, och hur pass omfattande åtgärder, dessa myndigheter ska vidta, ska unionsdomstolens prövning begränsas till en kontroll av att unionens myndigheter vid denna skönsmässiga bedömning inte har gjort sig skyldiga till uppenbara fel eller maktmissbruk, eller uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. I en sådan situation får unionsdomstolen inte ersätta unionsmyndigheternas bedömning av de vetenskapliga och tekniska sakomständigheterna med sin egen, då det endast är dessa myndigheter som har tilldelats detta uppdrag enligt EUF-fördraget (dom av den 21 juli 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, punkt 60, och dom av den 7 mars 2013, Bilbaína de Alquitranes m.fl./ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, punkt 76, se även dom av den 11 maj 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, punkt 163 och där angiven rättspraxis).

116 När det gäller den prövning som unionsdomstolarna företar av de komplicerade ekonomiska bedömningar som unionsmyndigheterna har gjort, är denna en begränsad prövning som endast består i en kontroll av att reglerna för handläggning och motivering har följts, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk. Det ankommer emellertid inte på unionsdomstolen att i samband med denna prövning ersätta den ekonomiska bedömning som gjorts av kommissionen med sin egen bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 1985, Remia m.fl./kommissionen, 42/84, EU:C:1985:327, punkt 34, dom av den 10 december 2020, Comune di Milano/kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punkt 100 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 januari 2020, Iberpotash/kommissionen, T-257/18, EU:T:2020:1, punkt 96 och där angiven rättspraxis).

117 Eftersom de beslut som SRB ska anta inom ramen för ett resolutionsförfarande grundar sig på ytterst komplicerade ekonomiska och tekniska bedömningar, ska de principer som följer av den rättspraxis som nämnts i punkterna 115 och 116 ovan anses tillämpliga på den prövning som domstolen ska göra.

118 Även om SRB tillerkänns ett utrymme för skönsmässig bedömning på det ekonomiska och tekniska området, innebär detta emellertid inte att unionsdomstolen inte ska pröva SRB:s tolkning av de ekonomiska uppgifter som ligger till grund för dess beslut. Som domstolen har påpekat ska unionsdomstolen även vid komplexa bedömningar nämligen inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats var materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgjorde samtliga relevanta uppgifter att beakta vid bedömningen av en komplicerad situation och huruvida de kunde ligga till grund för de slutsatser som dragits (se dom av den 22 november 2007, Spanien/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, punkt 57 och där angiven rättspraxis, dom av den 26 mars 2019, kommissionen/Italien, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punkt 104 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 december 2020, Comune di Milano/kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punkt 115 och där angiven rättspraxis).

119 För att fastställa att SRB har gjort en sådan uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna som skulle kunna motivera att resolutionsordningen ogiltigförklaras, ska den bevisning som ingetts av sökanden vara tillräcklig för att medföra att de bedömningar av omständigheterna som återges i resolutionsordningen förlorar sin trovärdighet (se, analogt, dom av den 14 juni 2018, Lubrizol Frankrike/rådet, C-223/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:442, punkt 39, dom av den 12 december 1996, AIUFFASS och AKT/kommissionen, T-380/94, EU:T:1996:195, punkt 59, och dom av den 13 december 2018, Comune di Milano/kommissionen, T-167/13, EU:T:2018:940, punkt 108 och där angiven rättspraxis).

120 Tribunalen anser att det är lämpligt att först pröva invändningarna om rättsstridighet i den tredje, den fjärde och den femte grunden, därefter pröva den åttonde grunden och slutligen pröva de övriga grunderna.

1. Den tredje grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 åsidosätter principen om delegering av befogenhet.

121 Sökanden har gjort gällande att artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 strider mot de principer som slogs fast i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), och domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), i fråga om delegering av institutionernas befogenheter. Delegeringen till SRB av befogenheten att skriva ned och konvertera kapitalinstrument, som föreskrivs i artikel 21 i förordning nr 806/2014, och befogenheten att sälja affärsverksamheter, som föreskrivs i artikel 24 i samma förordning, uppfyller inte de tre villkor som fastställts i dessa domar, eftersom syftena inte är exakt fastställda, de omständigheter och villkor under vilka dessa befogenheter skulle kunna utövas inte är begränsade och iakttagandet av proportionalitetsprincipen inte garanteras.

122 Kommissionen, parlamentet och rådet har i huvudsak gjort gällande att unionslagstiftaren inte har delegerat befogenheten att göra skönsmässiga bedömningar till SRB, eftersom SRB:s resolutionsordning endast får bindande rättsverkningar om den godkänns av kommissionen eller rådet. De befogenheter som föreskrivs i artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 kräver kommissionens godkännande i enlighet med domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7). Eftersom befogenheten att fatta beslut i frågor som rör skönsmässiga bedömningar är förbehållen kommissionen eller rådet, har dessa institut det rättsliga och politiska ansvaret för att fastställa unionens resolutionspolitik.

123 Tribunalen påpekar att fördragen inte innehåller någon bestämmelse om tilldelning av befogenheter till ett unionsorgan eller en unionsbyrå. Byråer omnämns således vare sig i artikel 290 FEUF, i vilken delegering av lagstiftningsbefogenhet genom lagstiftningsakter till kommissionen föreskrivs, eller i artikel 291 FEUF genom vilken medlemsstaterna, kommissionen och under vissa begränsade omständigheter rådet tilldelas genomförandebefogenheter (förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i målet Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 75).

124 Principerna i fråga om delegering av befogenheter har således fastställts i rättspraxis, och särskilt i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7). I domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), tillämpades sedan dessa principer i ett fall där unionslagstiftaren tilldelat en byrå självständiga befogenheter.

125 Tribunalen påpekar att domstolen i punkt 41 i domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), angav att den i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), hade understrukit att följderna av en delegering av befogenheter skilde sig åt markant, beroende på om den avsåg klart avgränsade verkställande befogenheter, vilkas användning därigenom var föremål för sträng kontroll med hjälp av objektiva kriterier fastställda av den delegerande myndigheten, eller om den avsåg ”diskretionär befogenhet som innebär en vidsträckt bedömningsfrihet och som i den praktiska användningen [kunde] ge uttryck för en verklig ekonomisk politik”.

126 Domstolen tillade att den i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), även hade angett att en delegering av det förstnämnda slaget inte nämnvärt kunde ändra de följder som utövandet av de aktuella befogenheterna medförde, medan en delegation av det andra slaget innebar en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena” genom att den delegerande myndighetens val ersätts med de val som görs av den myndighet som mottar befogenheterna (dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 42).

127 Tribunalen påpekar till att börja med att det förfarande för antagande av resolutionsåtgärder som lagstiftaren införde genom förordning nr 806/2014 följde de synpunkter som rådets rättstjänst hade framfört i ett yttrande av den 7 oktober 2013 om kommissionens förslag till förordning, vilket syftade till att bedöma huruvida det förfarande som ursprungligen föreskrevs i förslaget till förordning var förenligt med principerna om delegering av befogenheter, såsom dessa tolkats i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7).

128 I det förslag till förordning som prövades i yttrandet skilde sig fördelningen av befogenheter mellan kommissionen och SRB från den fördelning som slutligen valdes i förordning nr 806/2014. Kommissionen hade bland annat befogenhet att låta en enhet försättas i resolution, fastställa en ram för hur resolutionsverktygen skulle användas och besluta om och hur befogenheterna att skriva ned och konvertera kapitalinstrument skulle användas och SRB var, i enlighet med den ram som fastställts av kommissionen, behörig att anta de beslut som riktade sig till de nationella resolutionsmyndigheterna.

129 I sitt yttrande påpekade rådets rättstjänst att vissa åtgärder som SRB kunde inkludera i ett resolutionsbeslut inte hade preciserats tillräckligt. Rådets rättstjänst ansåg att systematiken och strukturen i förslaget till förordning, som innebar att kommissionen gavs befogenhet att anta det grundläggande resolutionsbeslutet och att SRB var skyldig att agera inom ramen för de kriterier som kommissionen fastställt, var förenliga med unionsrätten såsom denna tolkats i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7). Rättstjänsten ansåg emellertid att SRB:s befogenhet att genomföra resolutionsverktygen och besluten i viss mån föreföll vara skönsmässig och gå utöver utövandet av rent tekniska befogenheter. Den drog därför slutsatsen att det antingen skulle kunna vara nödvändigt att i förordningen inkludera andra bestämmelser för att på ett korrekt sätt reglera SRB:s användning av resolutionsverktygen eller att vid utövandet av dessa befogenheter involvera en unionsinstitution med genomförandebefogenheter.

130 Med beaktande av detta yttrande från rådets rättstjänst ändrade unionslagstiftaren mekanismen för antagande av resolutionsåtgärder. Eftersom antagandet av en resolutionsåtgärd innebär ett utrymme för skönsmässig bedömning, har lagstiftaren beslutat att denna befogenhet ska vara förbehållen en institution och inte SRB.

131 Detta framgår särskilt av skälen 24 och 26 i förordning nr 806/2014, i vilka följande anges:

> ”(24) Eftersom det endast är unionens institutioner som får fastställa unionens resolutionsstrategi och eftersom ett visst utrymme för skönsmässig bedömning finns kvar i antagandet av varje specifik resolutionsordning, är det nödvändigt att föreskriva om ett lämpligt deltagande av rådet och kommissionen, som institutioner som får utöva genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291 [FEUF]. Bedömningen av de skönsmässiga aspekterna av [SRB:s] resolutionsbeslut bör göras av kommissionen. Med hänsyn till de betydande effekterna av resolutionsbeslut på medlemsstaternas finansiella stabilitet och på själva unionen, liksom på medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet, är det viktigt att genomförandebefogenheter att fatta vissa beslut avseende resolution ges till rådet. Därför bör det vara rådet, på förslag av kommissionen, som utövar effektiv kontroll över [SRB:s] bedömning av huruvida allmänintresse föreligger och bedömer varje betydande ändring av det belopp från fonden som ska användas i en viss resolutionsåtgärd. …
>
> (26) … [SRB], om den anser att alla kriterier för att utlösa resolution är uppfyllda, bör anta resolutionsordningen. Förfarandet för antagandet av resolutionsordningen, som involverar kommissionen och rådet, stärker [SRB:s] nödvändiga operativa oberoende samtidigt som principen om delegering av befogenheter till byråer enligt tolkning av Europeiska unionens domstol … respekteras. Därför föreskriver denna förordning att den resolutionsordning som antas av [SRB] träder i kraft endast om det, inom 24 timmar efter det att den antagits av [SRB], inte kommit några invändningar från rådet eller kommissionen eller resolutionsordningen godkänts av kommissionen. De grunder på vilka rådet, på förslag av kommissionen, tillåts invända mot [SRB:s] resolutionsordning bör vara strikt begränsade till förekomsten av ett allmänintresse och till väsentliga ändringar från kommissionens sida av det belopp från fonden som föreslagits av [SRB]. … Kommissionen bör löpande som observatör vid [SRB:s] möten kontrollera att den resolutionsordning som [SRB] antar är helt förenlig med denna förordning, att den avväger mellan olika mål och intressen i frågan, respekterar allmänintresset och att den inre marknadens integritet bevaras. Med tanke på att resolutionsåtgärder kräver ett mycket snabbt beslutsfattande bör rådet och kommissionen ha ett nära samarbete och rådet bör inte utföra samma förberedande arbete som kommissionen redan utfört …”

132 Vad gäller resolutionsförfarandet föreskrivs det i artikel 18.7 i förordning nr 806/2014 således att kommissionen antingen ska godkänna resolutionsordningen eller invända mot den med avseende på dessa skönsmässiga aspekter och att en resolutionsordning endast får träda i kraft om rådet eller kommissionen inte har framfört invändningar inom 24 timmar efter det att SRB överlämnat den.

133 I enlighet med artikel 18.7 i förordning nr 806/2014 måste en unionsinstitution, det vill säga kommissionen eller rådet, godkänna resolutionsordningen med avseende på dess skönsmässiga aspekter för att den ska få rättsverkningar. Unionslagstiftaren har således anförtrott en institution det rättsliga och politiska ansvaret för att fastställa unionens politik på resolutionsområdet och därigenom undvika en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena” i den mening som avses i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7).

134 Såsom kommissionen, parlamentet och rådet har gjort gällande har unionslagstiftaren, genom att fastställa det förfarande för antagande av en resolutionsåtgärd som föreskrivs i förordning nr 806/2014 och genom att uttryckligen förbehålla unionsinstitutionerna rätten att fatta beslut om de skönsmässiga aspekterna av en sådan åtgärd, inte delegerat befogenheter till SRB.

135 Mot bakgrund av dessa överväganden ska tribunalen pröva den befogenhet att skriva ned och konvertera kapitalinstrument som SRB ges i artikel 21 i förordning nr 806/2014 och den befogenhet beträffande verktyget för försäljning av affärsverksamhet som SRB ges i artikel 24 i samma förordning, som tagits upp i sökandens invändning om rättsstridighet.

136 Tribunalen påpekar till att börja med att valet av verktyget för försäljning av affärsverksamhet och utövandet av befogenheten att skriva ned och konvertera kapitalinstrument i samband med en resolutionsåtgärd förutsätter att villkoren för att anta en resolutionsordning i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 är uppfyllda. Dessa villkor innebär framför allt att resolutionen ska vara nödvändig av hänsyn till allmänintresset, i den mening som avses i artikel 18.1 c i förordning nr 806/2014.

137 Enligt artikel 18.7 tredje stycket a i förordning nr 806/2014 får kommissionen emellertid, efter det att SRB överlämnat resolutionsordningen, föreslå att rådet invänder mot resolutionsordningen på grund av att den resolutionsordning som antagits av SRB inte uppfyller de kriterier för allmänintresse som avses i punkt 1 c i denna artikel.

138 Iakttagandet av villkoret i artikel 18.1 c i förordning nr 806/2014 är en förutsättning för beslutet att försätta ett institut i resolution, och kontrollen av huruvida åtgärden är nödvändig av hänsyn till allmänintresset förutsätter utövandet av en diskretionär befogenhet, vilket innebär ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Av detta skäl har unionslagstiftaren uttryckligen gett kommissionen, och eventuellt rådet, och inte SRB, i uppdrag att kontrollera att detta villkor är uppfyllt.

139 Enligt artikel 18.5 i förordning nr 806/2014 ska ”[v]id tillämpningen av punkt 1 c i den här artikeln … en resolutionsåtgärd anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av de resolutionsmål som avses i artikel 14 och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning”.

140 I artikel 14.1 i förordning nr 806/2014 anges följande:

”När de följer resolutionsförfarandet som avses i artikel 18, ska [SRB], rådet kommissionen och, i tillämpliga fall, nationella resolutionsmyndigheter – inom ramen för sina respektive befogenheter – med hänsyn till resolutionsmålen välja de resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter som ur deras synvinkel bäst kan uppfylla de för omständigheterna relevanta resolutionsmålen”.

141 Härav följer att det ankommer på kommissionen att, inom ramen för sin bedömning av huruvida kriteriet om allmänintresse är uppfyllt, bedöma huruvida valet av resolutionsverktyg och utövandet av befogenheten att skriva med och konvertera kapitalinstrument är lämpligt och proportionerligt i förhållande till resolutionsmålen. Av detta följer även att kommissionen ska bedöma huruvida SRB:s planerade resolutionsordning är anpassad till de omständigheter som den berörda enheten befinner sig i, där särskild hänsyn ska tas till skälen till att enheten ansågs vara i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

142 Tribunalen konstaterar således att valet av det verktyg för försäljning av affärsverksamhet som föreskrivs i artikel 24 i förordning nr 806/2014 som resolutionsverktyg bidrar till att göra åtgärden proportionerlig i förhållande till kriteriet om allmänintresse och att det i förordning nr 806/2014 uttryckligen föreskrivs att det ankommer på kommissionen att antingen godkänna resolutionsordningen eller framföra invändningar mot den. Denna artikel ger således inte SRB någon diskretionär befogenhet.

143 Vad gäller utövandet av den befogenhet att skriva ned och konvertera kapitalinstrument som föreskrivs i artikel 21 i förordning nr 806/2014, påpekar tribunalen vidare att det i denna artikel görs ett flertal hänvisningar till förfarandet i artikel 18 i samma förordning, bland annat i artikel 21.9, enligt vilken ”[i] de fall ett eller flera av de villkor som avses i punkt 1 är uppfyllda och de villkor som avses i artikel 18.1 även är uppfyllda, ska det förfarande som föreskrivs i artikel 18.6, 18.7 och 18.8 tillämpas”. Beslutet att skriva ned och konvertera den berörda enhetens kapitalinstrument omfattas således av förfarandet för antagande av resolutionsordningen i artikel 18 i förordning nr 806/2014 och, bland annat, av kommissionens godkännande.

144 Befogenheten att skriva ned och konvertera kapitalinstrument ingår dessutom i de resolutionsbefogenheter som avses i artikel 14.1 i förordning nr 806/2014, vars utövande ska stå i proportion till resolutionsmålen och omfattas av kommissionens bedömning av huruvida det föreligger ett allmänintresse. Tribunalen finner således att artikel 21 i förordning nr 806/2014 inte ger SRB någon diskretionär befogenhet.

145 Tribunalen erinrar dessutom om att valet av verktyget för försäljning av affärsverksamhet och utövandet av befogenheten att skriva ned och konvertera kapitalinstrument, som är väsentliga beståndsdelar i resolutionsordningen, endast får rättsverkningar om en unionsinstitution, det vill säga kommissionen eller rådet, har godkänt dem.

146 Artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 delegerar således inte befogenhet till SRB i den mening som avses i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7).

147 Sökanden har genom sina argument i huvudsak gjort gällande att delegeringen av de befogenheter som SRB tilldelats genom artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 inte uppfyller de villkor som uppställts i domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), vilka återges i punkt 121 ovan.

148 Eftersom det har konstaterats att artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 inte leder till en delegering av befogenheter till SRB, är de villkor som domstolen uppställt i domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), i syfte att bedöma huruvida en delegering av självständiga befogenheter som tilldelats en byrå var förenlig med de principer som slogs fast i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), således inte tillämpliga i förevarande fall. Sökandens argument, som syftar till att visa att de villkor som uppställts i den domen inte var uppfyllda, är följaktligen inte relevanta.

149 Av det ovan anförda följer att invändningen om rättsstridighet avseende artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 ska avvisas.

2. Den fjärde grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan, och proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU

150 Sökanden har, med stöd av artikel 277 FEUF, framställt en invändning om rättsstridighet avseende artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014. Sökanden har i huvudsak gjort gällande att dessa bestämmelser, i den mån de tvingar aktieägarna att under alla omständigheter bära de första förlusterna, dels åsidosätter den rätt till egendom som garanteras i artikel 17 i stadgan, utan att denna inskränkning kan anses vara motiverad enligt artikel 52.1 i stadgan, dels åsidosätter proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU.

151 Sökanden har hävdat att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 inskränker aktieägarnas rätt till egendom genom att de tvingas bära de förluster som följer av resolutionen. Genom att dessa artiklar hindrar eftersträvandet av mindre restriktiva lösningar uppfyller de således inte villkoren i artikel 52.1 i stadgan. Sökanden har hävdat att det inte kan presumeras att det ligger i allmänhetens intresse att förlusterna i första hand ska bäras av aktieägarna, utan möjlighet att undersöka andra åtgärder. Sökanden anser att myndigheten i varje enskilt fall borde kunna bedöma det allmänna samhällsintresset av att inte använda offentliga medel eller av att inte använda den gemensamma resolutionsfonden med hänsyn till hur de offentliga finanserna ser ut, marknadssituationen, det ekonomiska sammanhanget och institutets betalningsförmåga.

152 Sökanden har även gjort gällande att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 strider mot proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU, eftersom SRB i varje enskilt fall borde kunna kontrollera huruvida det föreligger ett allmänintresse av att aktieägarna bär förlusterna eller huruvida deras rätt till egendom ska ges företräde med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Nämnda artiklar skiljer även mellan olika kategorier av borgenärer, särskilt med avseende på artikel 27.3 i förordning nr 806/2014.

153 Tribunalen erinrar till att börja med om att de bestämmelser vars lagenlighet sökanden har bestritt innehåller allmänna principer för att reglera resolutionen eller resolutionsverktygen.

154 I artikel 15.1 i förordning nr 806/2014 föreskrivs följande:

”När de följer resolutionsförfarandet som avses i artikel 18 ska [SRB], rådet, kommissionen och, i tillämpliga fall, nationella resolutionsmyndigheter vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att resolutionsinsatser följer följande principer:

a) Aktieägarna i institutet under resolution ska bära de första förlusterna.

…”

155 I artikel 22.1 i förordning nr 806/2014 föreskrivs följande:

”I de fall [SRB] beslutar att använda ett resolutionsverktyg gentemot en enhet eller koncern som avses i artikel 7.2 eller gentemot en enhet eller koncern som avses i artikel 7.4 b och 7.5 när villkoren för att tillämpa dessa punkter är uppfyllda, och den resolutionsåtgärden skulle resultera i att förluster får bäras av borgenärer eller att deras fordringar konverteras, ska [SRB] ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att utöva befogenheten att skriva ned och konvertera berörda kapitalinstrument i enlighet med artikel 21 omedelbart innan eller samtidigt som resolutionsverktyget används.”

156 Den nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument som föreskrivs i artikel 22 i förordning nr 806/2014 utgör en tillämpning av principen i artikel 15 i samma förordning, enligt vilken aktieägarna ska bära de första förlusterna.

157 I artikel 17 i stadgan föreskrivs följande:

”Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.”

158 I artikel 52.1 i stadgan anges följande:

”Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.”

159 Tribunalen erinrar om att enligt fast praxis är den rätt till egendom som garanteras i artikel 17.1 i stadgan inte en absolut rättighet och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar för att tillgodose mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen. Såsom framgår av artikel 52.1 i stadgan kan rätten till egendom följaktligen inskränkas, under förutsättning att inskränkningarna faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte medför ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i den på detta sätt garanterade rättigheten (se dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkterna 69 och 70 och där angiven rättspraxis, dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 85, och dom av den 23 maj 2019, Steinhoff m.fl./ECB, T-107/17, EU:T:2019:353, punkt 100).

160 Av detta följer att rätten till egendom inte är en absolut rättighet, utan att denna rätt kan inskränkas om begränsningarna föreskrivs i tillämpliga rättsakter, är nödvändiga för att uppnå ett mål av allmänt intresse och står i proportion till detta mål.

161 För det första följer det av rättspraxis att finansiella tjänster har en central funktion i unionens ekonomi. Bankerna och kreditinstituten utgör en väsentlig finansieringskälla för företag som är verksamma på olika marknader. Bankerna är dessutom ofta sammanlänkade med varandra och många banker är verksamma internationellt. Det är skälet till att om en eller flera banker hamnar på obestånd, riskerar det att snabbt sprida sig till andra banker, antingen i den berörda medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Detta riskerar i sin tur att få negativa följdverkningar inom andra sektorer i ekonomin (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 50, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 72, och dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 108).

162 Enligt domstolen utgör ändamålet att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet och samtidigt förhindra alltför stora offentliga utgifter samt minimera snedvridningen av konkurrensen ett sådant överordnat allmänt intresse (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 69).

163 Domstolen har redan slagit fast att med beaktande av målet att trygga stabiliteten hos banksystemet i euroområdet, och med hänsyn till den överhängande risken för ekonomiska förluster som insättarna vid de berörda bankerna skulle ha åsamkats om bankerna hade försatts i konkurs, kunde vissa inskränkningar i rätten till egendom anses motiverade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 74).

164 Domstolen har likaså slagit fast att även om det finns ett tydligt allmänintresse av att i hela unionen säkerställa ett starkt och konsekvent skydd för investerare, kan det intresset inte i alla situationer äga företräde framför allmänintresset att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 91, och dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, punkt 54).

165 I skäl 61 i förordning nr 806/2014 anges att begränsandet av aktieägares och borgenärers rättigheter bör följa artikel 52 i stadgan och att resolutionsverktyg därför bara bör tillämpas på de enheter som fallerat eller sannolikt kommer att fallera, och bara när det är nödvändigt för att tillgodose det allmänna intresset av finansiell stabilitet.

166 Tribunalen påpekar att det i artiklarna 15.1 och 22.1 i förordning nr 806/2014 uttryckligen föreskrivs att de ska genomföras inom ramen för en resolutionsåtgärd, vilket innebär att de uppfyller resolutionsmålen.

167 I artikel 14.2 i förordning nr 806/2014 föreskrivs att resolutionsmålen är att säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls, undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridningseffekter, skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd, skydda insättare och investerare och skydda kundmedel och kundtillgångar.

168 Det mål som eftersträvas med en resolutionsåtgärd som syftar till att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet utgör följaktligen ett mål av allmänintresse som, i enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkterna 162–164 ovan kan motivera vissa inskränkningar i rätten till egendom. De begränsningar av aktieägarnas rätt till egendom som artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 kan ge upphov till svarar mot samma mål av allmänintresse som erkänns av unionen och kan således vara motiverade, i enlighet med kraven i artikel 52.1 i stadgan.

169 För det andra erinrar tribunalen om att tillämpningen av artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 förutsätter att villkoren för att anta en resolutionsåtgärd är uppfyllda.

170 Vad gäller villkoren för antagande av en resolutionsåtgärd föreskrivs i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 att den enhet som ska omfattas av resolutionsåtgärden ska fallera eller sannolikt komma att fallera, att det inte får finnas rimliga utsikter att några alternativa åtgärder från den privata sektorn avseende enheten inom rimlig tid skulle kunna förhindra fallissemang och att åtgärden ska vara nödvändig av hänsyn till allmänintresset.

171 Tribunalen erinrar även om att det bland annat av artikel 18.8 i förordning nr 806/2014 framgår att en resolutionsåtgärd utgör ett alternativ till ett normalt insolvensförfarande.

172 Vad gäller bankers aktieägare har domstolen slagit fast att enligt de regler som gäller i allmänhet för aktieägarnas ställning i aktiebolag, bär aktieägarna hela risken för sina investeringar (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 73).

173 På statsstödsområdet har domstolen funnit att eftersom aktieägarna är ansvariga för bankens skulder upp till dess aktiekapital, kan det förhållandet att det i punkterna 40–46 i meddelandet från kommissionen om tillämpning, från och med den 1 augusti 2013, av reglerna om statligt stöd på stödåtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen (bankmeddelandet) (EUT C 216, 2013, s. 1) föreskrivs att aktieägarna – för att avhjälpa ett kapitalunderskott i en bank och innan ett statligt stöd beviljas – ska bidra till att absorbera bankens förluster i samma utsträckning som om något statligt stöd inte hade beviljats, inte anses påverka aktieägarnas rätt till egendom (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 74).

174 Tribunalen anser analogt att när det gäller en enhet som är föremål för en resolutionsåtgärd är tillämpningen av principen enligt vilken aktieägarna ska bära de första förlusterna, vilken föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 806/2014, och utövandet av den befogenhet att skriva ned och konvertera kapitalinstrument som föreskrivs i artikel 22 i samma förordning, en följd av att en enhets aktieägare måste bära de risker som är förenade med deras investeringar och av att denna enhet, eftersom den är föremål för en resolutionsåtgärd på grund av fallissemang, ska bära de ekonomiska konsekvenserna av detta.

175 Sökanden har anfört flera argument till stöd för att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de inte tillåter en bedömning från fall till fall eller en prövning av andra lösningar.

176 Enligt fast rättspraxis innebär proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 maj 2021, Bayer CropScience och Bayer/kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 166 och där angiven rättspraxis). Denna princip upprepas i artikel 5.4 FEU och i artikel 1 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget.

177 Sökanden har för det första hävdat att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 är tillämpliga under alla omständigheter, utan att det är nödvändigt att ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

178 Artikel 15 i förordning nr 806/2014 innehåller visserligen en princip som ska vara vägledande för alla resolutionsåtgärder, eftersom aktieägarna ska bära risker som är förenade med deras investeringar. Tribunalen erinrar om att i enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 173 ovan får aktieägarnas bidrag till bankens förluster inte äventyra deras rätt till egendom.

179 I motsats till vad sökanden tycks hävda leder tillämpningen av denna princip emellertid inte automatiskt till utövandet av den befogenhet att skriva ned och konvertera kapitalinstrument som föreskrivs i artikel 22 i förordning nr 806/2014 i varje fall där en enhet är föremål för en resolutionsåtgärd.

180 När det gäller aktieägarnas och borgenärernas deltagande anges i artikel 21 i förordning nr 806/2014 på vilka villkor befogenheten att skriva ned och konvertera kapitalinstrument ska utövas.

181 Tribunalen påpekar dessutom att artikel 22 i förordning nr 806/2014 inte innebär att ett visst resolutionsverktyg måste användas. Det ankommer på SRB och kommissionen att, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, besluta vilket resolutionsverktyg som är lämpligast.

182 För det andra har sökanden gjort gällande att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 hindrar eftersträvandet av mindre restriktiva lösningar, som beroende på omständigheterna skulle kunna utgöras av användning av den gemensamma resolutionsfonden, offentliga medel eller lån. Tribunalen anser att detta argument bygger på en felaktig tolkning av resolutionsmekanismen.

183 Enligt artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 förutsätter antagandet av en resolutionsåtgärd, och därmed utövandet av befogenheten att skriva ned och konvertera kapitalinstrument, nämligen att det inte finns några alternativa privata åtgärder eller tillsynsåtgärder.

184 De mindre ingripande lösningar som sökanden har föreslagit kan således inte betraktas som alternativa åtgärder till aktieägarnas och borgenärernas deltagande i en resolutionsåtgärd.

185 Sökanden tycks dessutom inte ha beaktat att resolutionsåtgärden utgör ett alternativ till en avveckling av enheten enligt ett normalt insolvensförfarande. Om de svårigheter som en bank ställs inför kan lösas genom lån, oavsett om dessa är av offentlig eller privat karaktär, kan ett resolutionsförfarande inte inledas, eftersom villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 inte är uppfyllt.

186 Tribunalen påpekar vidare att beviljande av statligt stöd eller stöd från den gemensamma resolutionsfonden inte är uteslutet vid en resolutionsåtgärd enligt artikel 19 i förordning nr 806/2014. I motsats till vad sökanden har hävdat kan SRB och kommissionen, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, besluta att tillåta användning av offentliga medel eller medel från den gemensamma resolutionsfonden.

187 För det tredje har sökanden i repliken tillagt att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 inte gör det möjligt att använda sig av mer flexibla lösningar som lån från offentliga myndigheter eller likviditetsstöd från ECB, särskilt vid en likviditetskris, som inte utgör det allvarligaste problemet som en bank kan ställas inför.

188 Genom detta argument förefaller sökanden klandra lagstiftaren för att i artikel 22 i förordning nr 806/2014 enbart ha föreskrivit en resolutionsåtgärd som lösning på de problem som en bank kan ställas inför. Det räcker att konstatera att detta argument är verkningslöst, eftersom en bank som inte befinner sig i en situation där banken uppfyller villkoren för att bli föremål för en resolutionsåtgärd inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 806/2014.

189 I motsats till vad sökanden har gjort gällande kan en likviditetskris under alla omständigheter leda till att en bank hamnar i en situation där den inte kan betala sina skulder eller andra åtaganden när de förfaller till betalning, eller där det finns objektiva faktorer som gör det möjligt att dra slutsatsen att detta kommer att inträffa inom en snar framtid, vilket utgör en av de omständigheter vid vilken en enhet enligt artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014 ska anses befinna sig i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

190 Sökanden har för det fjärde hävdat att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 även strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom artiklarna skiljer mellan olika kategorier av borgenärer och ger insättare en omotiverat priviligierad ställning.

191 Tribunalen erinrar om att likabehandlingsprincipen är en allmän princip i unionsrätten, som numera är stadfäst i artiklarna 20 och 21 i stadgan. Den innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (don av den 9 mars 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punkt 55, dom av den 16 december 2020, rådet m.fl./K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P och C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punkt 191, och dom av den 3 juni 2021, Ungern/parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 98).

192 I detta avseende räcker det att påpeka att det i artikel 15.1 b i förordning nr 806/2014 föreskrivs att ”borgenärer i institutet under resolution ska bära förluster efter aktieägarna i enlighet med deras fordringars prioritetsordning enligt artikel 17, utom om det uttryckligen föreskrivs något annat i denna förordning”. I artikel 15.1 f i förordning nr 806/2014 föreskrivs att borgenärer i samma klass ska behandlas likvärdigt.

193 I artikel 21.10 i förordning nr 806/2014 anges även att ”[SRB] ska se till att nationella resolutionsmyndigheter utövar nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna utan dröjsmål i enlighet med den prioritetsordning som fastställs enligt artikel 17”. I denna bestämmelse föreskrivs en prioritetsordning för fordringar och görs en åtskillnad mellan olika kategorier av borgenärer, innehavare av kärnprimärkapitalinstrument, innehavare av övriga primärkapitalinstrument och innehavare av supplementärkapitalinstrument.

194 Aktieägare och borgenärer med efterställda fordringar som tillhör någon av dessa kategorier befinner sig inte i en jämförbar situation och kan behandlas olika beroende på fordringarnas prioritetsordning. Genom artikel 15.1 f i förordning nr 806/2014 garanteras dessutom att principen om förbud mot diskriminering mellan borgenärer iakttas.

195 För det andra befinner sig aktieägarna i en bank inte i en jämförbar situation med insättarna. I motsats till aktieägarna kan insättarna inte betraktas som investerare som ska bära de ekonomiska riskerna för en investering i bankens aktiekapital.

196 Skyddet för insättarna är dessutom ett av de resolutionsmål som anges i artikel 14.2 d i förordning nr 806/2014 och som upprepas i artikel 15.1 h i samma förordning. Förordning nr 806/2014 säkerställer således att en resolutionsåtgärd är förenlig med de principer som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 2014, s. 149).

197 Av det ovan anförda följer att sökanden inte har visat att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 medförde en oproportionerlig inskränkning av rätten till egendom.

198 I motsats till vad sökanden har gjort gällande måste hänsyn dessutom tas till att det i förordning nr 806/2014 föreskrivs en mekanism för att säkerställa att de ingrepp i aktieägarnas rätt till egendom som skulle kunna följa av resolutionen inte är oproportionerliga.

199 I skäl 62 i förordning nr 806/2014 föreskrivs att inskränkandet av äganderätten inte bör vara oproportionerligt, och att om aktieägare och borgenärer påverkas bör de inte drabbas av större förluster än vad de skulle ha burit om enheten hade avvecklats vid den tidpunkt då resolutionsbeslutet fattas.

200 Bland de allmänna principer som ska ligga till grund för en resolution fastställs i artikel 15.1 g i förordning nr 806/2014 principen om att ingen borgenär får behandlas mindre förmånligt. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen följande:

”Ingen borgenär ska åsamkas större förluster än om enheten som avses i artikel 2 hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden i enlighet med de skyddsåtgärder som anges i artikel 29.”

201 För att avgöra huruvida aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats mer förmånligt om den berörda enheten hade genomgått ett normalt insolvensförfarande föreskrivs det i artikel 20.16 i förordning nr 806/2014 att det ska göras en värdering efter resolutionen. Enligt artikel 20.17 i förordning nr 806/2014 ska denna värdering fastställa om det föreligger någon skillnad mellan den behandling aktieägare och borgenärer skulle ha fått om institutet hade inlett ett normalt insolvensförfarande vid den tidpunkt då resolutionsåtgärden vidtogs och den faktiska behandling som dessa har fått i samband med resolutionen.

202 Om det till följd av denna värdering fastställs att aktieägarna eller borgenärerna har lidit större förluster i samband med resolutionen än vad de skulle ha lidit vid en avveckling enligt ett normalt insolvensförfarande, föreskrivs det i artikel 76.1 i förordning nr 806/2014 att SRB får använda den gemensamma resolutionsfonden för att ersätta dem.

203 Genom förordning nr 806/2014 garanteras således att aktieägarna och borgenärerna inte behandlas mindre förmånligt på grund av resolutionen än vad de skulle ha gjort i ett normalt insolvensförfarande, genom att det i förekommande fall föreskrivs en mekanism för ersättning. I enlighet med rätten till egendom enligt artikel 17.1 i stadgan föreskrivs i förordning nr 806/2014 en mekanism som garanterar aktieägare och borgenärer en rättvis ersättning för lidna förluster för det fall en resolutionsordning skulle åsidosätta deras rätt till egendom.

204 I motsats till vad sökanden har påstått utgjorde insolvensförfarandet därför det enda alternativ till resolution. Det räcker nämligen att erinra om att enligt artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 utgör den omständigheten att en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera, samt att det inte finns några rimliga utsikter för att andra åtgärder från den privata sektorns sida eller tillsynsåtgärder skulle kunna förhindra detta fallissemang, villkor för att anta en resolutionsåtgärd.

205 Tribunalen påpekar att domstolen på statsstödsområdet har slagit fast att aktieägarna i banker som befinner sig i svårigheter under alla omständigheter kommer att drabbas av lika stora förluster oavsett om orsakerna till förlusterna beror på ett konkursbeslut på grund av att statligt stöd inte beviljats eller om det beror på ett förfarande för beviljande av ett sådant stöd i vilket det uppställs ett krav på bördefördelning (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 75).

206 Domstolen har erinrat om att det i artikel 46 i bankmeddelandet föreskrivs att ”principen inte sämre villkor för borgenär [bör] följas”. Efterställda fordringshavare bör således inte få mindre i ekonomiska termer än vad deras instrument skulle ha varit värt om inget statligt stöd beviljats” (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 77).

207 Enligt domstolen följer det av denna punkt att åtgärderna för bördefördelning, vilka utgör ett villkor för beviljandet av statligt stöd till förmån för en bank med kapitalunderskott, inte kan innebära ett ingrepp i efterställda fordringshavares rätt till egendom som dessa inte skulle ha drabbats av i ett konkursförfarande med anledning av att ett statligt stöd inte beviljats. Mot denna bakgrund kan det inte med giltig verkan hävdas att åtgärderna för bördefördelning, såsom

de som föreskrivs i bankmeddelandet, utgör ett ingrepp i aktieägarnas och efterställda fordringshavares rätt till egendom (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 78 och 79).

208 Analogt anser tribunalen således att genom att i förevarande fall tillämpa principen i artikel 15 i förordning nr 806/2014 om att ingen borgenär får behandlas mindre förmånligt garanteras sökanden en rättmätig ersättning som uppfyller kraven i artikel 17 i stadgan.

209 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 21 januari 2020 åberopade sökanden dessutom en ny grund med stöd av artikel 84.2 i rättegångsreglerna. Sökanden har gjort gällande att beslutet av den 10 oktober 2019, Aeris Invest/SRB (T-599/18, ej publicerat, överklagat, EU:T:2019:740), har en direkt inverkan på invändningen om rättsstridighet avseende artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 och att påståendena i den fjärde grunden ska kompletteras genom att ta hänsyn till detta beslut.

210 Kommissionen, SRB, Konungariket Spanien, rådet och Banco Santander har gjort gällande att de argument som sökanden anförde den 21 januari 2020 utgör en ny grund som inte kan tas upp till sakprövning.

211 Eftersom sökanden vid förhandlingen bekräftade att det inte rörde sig om en ny grund, utan om en utvidgning av den fjärde grunden, kommer tribunalen endast att pröva de nya argument som anfördes den 21 januari 2020 till stöd för den invändning om rättsstridighet som anförts i den fjärde grunden.

212 Sökanden har gjort gällande att det av punkterna 48 och 49 i det överklagade beslutet av den 10 oktober 2019, Aeris Invest/SRB (T-599/18, ej publicerat, överklagat, EU:T:2019:740), framgår att det i förordning nr 806/2014 inte föreskrivs någon ersättning för aktieägare som berövas sin rätt till egendom i ett fall som Banco Popular. Enligt detta beslut hade aktieägarna i Banco Popular inte rätt till ersättning även om Banco Popular hade ett högre reellt värde än det som angavs i värdering 2. Sökanden har av detta dragit slutsatsen att förordning nr 806/2014 inte föreskriver ett lämpligt system för ersättning till aktieägare som berövats sin rätt till egendom och att invändningen om rättsstridighet således ska bifallas. Sökanden har tillagt att den ersättning som föreskrivs i artikel 20.16 i förordning nr 806/2014 inte är adekvat och tillräcklig.

213 Tribunalen erinrar om att den i sitt beslut av den 10 oktober 2019, Aeris Invest/SRB (T-599/18, ej publicerat, överklagat, EU:T:2019:740), ogillade sökandens talan om ogiltigförklaring av SRB:s beslut att inte göra en definitiv efterhandsvärdering av Banco Popular. I punkt 47 i detta beslut konstaterade tribunalen att det verktyg för försäljning av affärsverksamhet som användes i Banco Populars fall inte utgjorde en av de omständigheter som avses i artikel 20.12 i förordning nr 806/2014, under vilka ersättning kan betalas ut efter en definitiv efterhandsvärdering. I punkterna 48 och 49 i sitt beslut konstaterade tribunalen följande:

> ”48 Det ska dessutom konstateras att artikel 20.12 i förordning nr 806/2014 inte tillåter ersättning till tidigare aktieägare och borgenärer till en enhet vars kapitalinstrument helt har konverterats, skrivits ned och överlåtits till tredje part.
>
> 49 Sökanden har i detta avseende felaktigt hävdat att efterhandsvärderingen direkt påverkar Banco Populars tidigare aktieägares rättsliga ställning och att om Banco Popular uppskattade marknadsvärde var högre än uppskattningen i värdering 2 skulle aktieägarna ha rätt till ersättning i enlighet med artikel 20 i förordning nr 806/2014.”

214 Det räcker att påpeka att tribunalen i beslutet av den 10 oktober 2019, Aeris Invest/SRB (T-599/18, ej publicerat, överklagat, EU:T:2019:740), endast uttalade sig om sökandens situation i samband med resolutionen av Banco Popular och fann att den ersättning som föreskrivs i artikel 20.12 i förordning nr 806/2014 inte var tillämplig i förevarande fall.

215 Härav följer att de begränsade överväganden avseende förevarande mål som tribunalen gjorde i beslutet av den 10 oktober 2019, Aeris Invest/SRB (T-599/18, ej publicerat, överklagat, EU:T:2019:740), inte är relevanta för bedömningen av lagenligheten av förordning nr 806/2014. I den handling som ingavs den 21 januari 2020 har sökanden dessutom inte visat att det finns ett samband mellan detta beslut och artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014, vars rättsstridighet har gjorts gällande i den fjärde grunden.

216 Tribunalen påpekar dessutom att eftersom sökanden har överklagat beslutet av den 10 oktober 2019, Aeris Invest/SRB (T-599/18, ej publicerat, överklagat, EU:T:2019:740), har detta inte vunnit laga kraft.

217 Härav följer att sökandens nya argument av den 21 januari 2020 inte är relevanta för bedömningen av den invändning om rättsstridighet som sökanden har anfört i den fjärde grunden.

218 Av det ovan anförda följer att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i den rätt till egendom som tillkommer aktieägarna i den enhet som berörs av en resolutionsåtgärd, utan ska anses utgöra en motiverad och proportionerlig inskränkning av deras rätt till egendom, i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 17.1 och 52.1 i stadgan samt artikel 5.4 FEU.

219 Den invändning om rättsstridighet som framställts i den fjärde grunden ska således avvisas.

3. Den femte grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 18 och 20 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig enligt artiklarna 17 och 41 i stadgan

220 Sökanden har med stöd av artikel 277 FEUF framställt en invändning om rättsstridighet avseende artiklarna 18 och 20 i förordning nr 806/2014, och gjort gällande att dessa bestämmelser åsidosätter rätten att yttra sig enligt artikel 41.2 a i stadgan, eftersom det i dessa bestämmelser inte föreskrivs att aktieägarna i den enhet som är föremål för en resolutionsåtgärd ska höras. Att inte höra aktieägarna anses även vara oförenligt med de processrättsliga garantier för rätten till egendom som föreskrivs i artikel 17 i stadgan, jämförd med artikel 1 i protokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, enligt vilka det vid ingrepp i en persons rätt till egendom är lämpligt att bereda vederbörande tillfälle att redogöra för sin sak för de behöriga myndigheterna.

221 Kommissionen, SRB och parlamentet har gjort gällande att för det fall aktieägarna i ett institut i resolution har rätt att yttra sig enligt artikel 41.2 a i stadgan, erkänns denna rätt även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse i förordning nr 806/2014 om att de ska höras. Avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse i artikel 18 i förordning nr 806/2014 om att aktieägarna ska höras medför inte att förordningen är rättsstridig, eftersom det inte finns någon bestämmelse som förbjuder att de hörs.

222 Tribunalen påpekar till att börja med att sökanden har bestritt påståendet att aktieägarna i den enhet som var föremål för resolutionsåtgärden inte hördes under det förfarande som ledde fram till antagandet av denna åtgärd, men att de inte har anfört något argument avseende artikel 20 i förordning nr 806/2014, som avser värderingen. Tribunalen finner således att sökanden genom sin invändning om rättsstridighet i den femte grunden har bestritt giltigheten av artikel 18 i förordning nr 806/2014 om resolutionsförfarandet, eftersom denna bestämmelse, genom att inte föreskriva att SRB ska höra aktieägarna innan en resolutionsåtgärd antas, åsidosätter den rätt att yttra sig som aktieägarna har enligt artikel 41.2 a i stadgan.

223 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 41.2 a i stadgan innebär rätten till god förvaltning att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.

224 Rätten att yttra sig innebär särskilt att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt. Rätten att yttra sig har två syften. Den tjänar dels till att utreda ärendet och fastställa de faktiska omständigheterna på ett så precist och korrekt sätt som möjligt, dels till att säkerställa ett effektivt skydd för den berörde. Rätten att yttra sig syftar särskilt till att säkerställa att varje beslut som går någon emot fattas med kännedom om alla omständigheter och har bland annat till ändamål att den behöriga myndigheten ska kunna rätta till fel eller att den berörda personen ska kunna göra gällande uppgifter angående sin personliga situation, som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller att det ska ges ett visst innehåll (se dom av den 4 juni 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, punkt 68 och 69 och där angiven rättspraxis).

225 Tribunalen påpekar att domstolen har framhävt vikten av rätten att yttra sig och dess omfattande räckvidd i unionens rättsordning genom att slå fast att denna rätt är tillämplig i alla förfaranden som kan leda till en rättsakt som går någon emot. Enligt domstolens praxis ska denna rätt iakttas även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift (se dom av den 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 85 och 86 och där angiven rättspraxis, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 67 och där angiven rättspraxis, och dom av den 7 november 2019, ADDE/parlamentet, T-48/17, EU:T:2019:780, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

226 Med hänsyn till att principen om rätt till försvar utgör en grundläggande och allmän unionsrättslig princip, kan följaktligen tillämpningen av denna princip varken uteslutas eller begränsas genom en bestämmelse, och iakttagandet av denna princip ska följaktligen säkerställas såväl när särskilda bestämmelser helt och hållet saknas som när det föreligger bestämmelser vilka i sig inte tar någon hänsyn till nämnda princip (se dom av den 18 juni 2014, Spanien/kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

227 Rätten att yttra sig, såsom princip och grundläggande rättighet i unionens rättsordning, ska nämligen tillämpas när administrationen avser att anta en rättsakt som går någon emot, det vill säga en rättsakt som kan påverka den enskildes eller den berörda medlemsstatens intressen på ett ogynnsamt sätt, utan att dess tillämpning är avhängig av att det finns en uttrycklig bestämmelse med den innebörden i sekundärrätten (dom av den 18 juni 2014, Spanien/kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, punkt 64).

228 Enligt skäl 121 i förordning nr 806/2014 står förordningen dessutom i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter, friheter och principer som erkänns i synnerhet i stadgan, däribland rätten till försvar, och bör genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer. Vidare finns det inte någon bestämmelse i förordning nr 806/2014 som uttryckligen utesluter eller begränsar rätten att yttra sig för aktieägare eller innehavare av kapitalinstrument i den berörda enheten under resolutionsförfarandet.

229 Tribunalen påpekar dessutom, i likhet med kommissionen och rådet, att en resolutionsåtgärd som antas av SRB efter förfarandet i artikel 18 i förordning nr 806/2014 avser resolution av en enhet. Den enhet som är föremål för resolutionen ska betraktas som en person mot vilken en individuell åtgärd har antagits och vars rätt att bli hörd garanteras genom artikel 41.2 a i stadgan.

230 Hänsyn ska således tas till att resolutionsåtgärden inte riktas till den aktuella enhetens aktieägare och borgenärer, utan är ett individuellt beslut som går dem emot.

231 Tribunalen påpekar emellertid att enligt artikel 21.1 i förordning nr 806/2014 får SRB utöva befogenheten att skriva ned eller konvertera kapitalinstrument för den enhet som omfattas av en resolutionsåtgärd genom att agera i enlighet med det förfarande som anges i artikel 18 i denna förordning.

232 Förfarandet i artikel 18 i förordning nr 806/2014 kan således, även om det inte utgör ett individuellt förfarande som inletts mot den berörda enhetens aktieägare och borgenärer, leda till vidtagandet av en åtgärd som kan beröra dem negativt.

233 I domstolens ovan i punkt 225 nämnda praxis ges emellertid en vid tolkning av rätten att yttra sig som en rättighet som garanteras varje person i ett förfarande som kan leda till en åtgärd som kan påverka honom eller henne negativt. Det kan således inte uteslutas att aktieägarna i ett institut som är föremål för en resolutionsåtgärd kan göra gällande rätten att yttra sig inom ramen för resolutionsförfarandet.

234 Utövandet av rätten att yttra sig kan emellertid begränsas i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, som återgetts i punkt 158 ovan.

235 Det ska således prövas huruvida den omständigheten att det i förordning nr 806/2014 inte finns någon bestämmelse som uttryckligen föreskriver att det berörda organets aktieägare och borgenärer ska höras inom ramen för det förfarande som avses i artikel 18 i förordningen utgör en begränsning av utövandet av rätten att yttra sig som är förenlig med artikel 52.1 i stadgan.

236 Domstolen har funnit att de grundläggande rättigheterna, såsom iakttagandet av rätten till försvar, inte ska ses som absoluta rättigheter, utan att de kan inskränkas under förutsättning att de faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i de på detta sätt garanterade rättigheterna (se dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 33 och där angiven rättspraxis, och dom av den 20 december 2017, Prequ'Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

237 SRB, Konungariket Spanien, parlamentet och rådet har i detta avseende gjort gällande att begränsningen av aktieägarnas rätt att yttra sig är motiverad, dels av målet att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna, dels av behovet att säkerställa att resolutionsbesluten, som ska antas skyndsamt, blir så effektiva som möjligt.

238 Tribunalen påpekar att det i flera skäl i förordning nr 806/2014, bland annat skälen 12, 58 och 61, anges att stabiliteten på finansmarknaderna är ett av de mål som eftersträvas med de resolutionsmekanismer som införts genom denna förordning.

239 Enligt artikel 18.5 i förordning nr 806/2014 ska en resolutionsåtgärd dessutom anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av de resolutionsmål som avses i artikel 14 i nämnda förordning och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning. Bland de mål för resolutionen som avses i artikel 14 i förordning nr 806/2014 återfinns bland annat målet att ”undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridningseffekter, även på marknadsinfrastruktur, och genom att upprätthålla marknadsdisciplin”, samt målet att ”skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd”.

240 Tribunalen erinrar om att det framgår av den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 161 ovan att finansiella tjänster spelar en central roll i unionens ekonomi och att en eller flera bankers obestånd riskerar att snabbt sprida sig till andra banker, antingen i den berörda medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Enligt den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 162 ovan utgör dessutom målet att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet och samtidigt förhindra alltför stora offentliga utgifter samt minimera snedvridningen av konkurrensen ett överordnat allmänt intresse.

241 Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) fann dessutom i sitt beslut av den 1 april 2004, Camberrow MM5 AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, § 6), att staterna, på ett ekonomiskt känsligt område som banksystemets stabilitet, hade ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och att den omständigheten att en aktieägare inte kunde delta i det förfarande som ledde till försäljningen av banken inte var oproportionerlig med hänsyn till de legitima målen att skydda borgenärernas rättigheter och säkerställa en god förvaltning av bankens konkursbo.

242 Det är även lämpligt att nämna EU-domstolens dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl. (C-41/15, EU:C:2016:836), som meddelades i samband med en begäran om förhandsavgörande angående tolkningen av artiklarna 8, 25 och 29 i rådets andra direktiv 77/91/EEG av den 13 december 1976 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i [artikel 54 andra stycket FEUF] avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag samt att bevara och ändra dettas kapital, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga (EGT L 26, 1977, s. 1; svensk specialutgåva, område 17, volym 1, s. 7). Det målet rörde en exceptionell åtgärd från de nationella myndigheternas sida som syftade till att genom en ökning av kapitalet undvika att ett bolag försattes i konkurs, vilket enligt den hänskjutande domstolen hotade unionens finansiella stabilitet. Domstolen fann att det skydd som andra direktivet 77/91 ger aktieägarna och ett aktiebolags borgenärer i fråga om aktiekapitalet inte gäller i förhållande till en nationell åtgärd som vidtas i en situation där det finns en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och finansiella system och denna åtgärd syftar till att undanröja en systemrisk som hotar den finansiella stabiliteten i unionen till följd av att bolaget i fråga saknar tillräckligt stort eget kapital (dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, punkt 50). Domstolen tillade att bestämmelserna i andra direktivet således inte utgjorde hinder för en exceptionell åtgärd som rör kapitalet i ett aktiebolag, vilken de nationella myndigheterna vidtagit i en situation där det finns en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och finansiella system, utan samtycke från bolagsstämman i

detta bolag, i syfte att förhindra en systemrisk och för att säkerställa den finansiella stabiliteten i unionen (dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

243 Dessa överväganden är analogt tillämpliga på situationen för tidigare innehavare av kapitalinstrument i en bank som försatts i resolution i enlighet med förordning nr 806/2014.

244 Tribunalen påpekar dessutom att ett annat resolutionsmål i artikel 14.2 a i förordning nr 806/2014, nämligen målet att säkerställa upprätthållandet av de kritiska funktionerna för den enhet som omfattas av en resolutionsåtgärd, också ingår i det allmänna målet att skydda stabiliteten på finansmarknaderna.

245 Enligt artikel 2.1.35 i direktiv 2014/59 definieras ett instituts kritiska funktioner som ”aktiviteter, tjänster eller transaktioner som om de upphörde sannolikt skulle leda till störningar av tjänster som är avgörande för realekonomin eller störa den finansiella stabiliteten på grund av institutets eller koncernens storlek, marknadsandel, externa och interna sammanlänkning, komplexitet eller gränsöverskridande verksamhet, i en eller flera medlemsstater, särskilt med avseende på dessa aktiviteters, tjänsters eller transaktioners utbytbarhet”.

246 I artikel 6.1 kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/778 av den 2 februari 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller de omständigheter och villkor under vilka betalning av extraordinära efterhandsbidrag får skjutas upp helt eller delvis, och om kriterierna för fastställande av aktiviteter, tjänster och transaktioner avseende kritiska funktioner och för fastställande av affärsområden och kringtjänster avseende kärnaffärsområden (EUT L 131, 2016, s. 41), anges kriterierna för fastställande av kritiska funktioner. Det rör sig om en funktion som tillhandahålls av ett institut till tredje parter som inte är anknutna till institutet eller koncernen, och en plötslig störning i utförandet av den funktionen skulle sannolikt ha en väsentlig negativ påverkan på den tredje parten, ge spridningseffekter eller underminera marknadsaktörernas allmänna förtroende på grund av funktionens systembetydelse för tredje part, och betydelsen för systemet av att institutet eller koncernen tillhandahåller denna funktion.

247 Målet att säkerställa att den enhet som berörs av en resolutionsåtgärd fortsätter att utföra sina kritiska arbetsuppgifter, vilket föreskrivs i artikel 14.2 a i förordning nr 806/2014, syftar till att undvika att dessa uppgifter avbryts, vilket skulle kunna leda till störningar, inte bara på den berörda marknaden, utan även för unionens totala finansiella stabilitet.

248 Eftersom en resolutionsåtgärd syftar till att bevara eller återställa ett kreditinstituts finansiella ställning, särskilt som alternativ till dess avveckling, ska åtgärden anses faktiskt uppfylla ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen (se, analogt, dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 108).

249 Av det ovan anförda följer att det resolutionsförfarande som införts genom förordning nr 806/2014, och som beskrivs i artikel 18 i den förordningen, eftersträvade ett mål av allmänt samhällsintresse i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, nämligen målet att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna, vilket kan motivera en begränsning av rätten att bli hörd.

250 A flera skäl i förordning nr 806/2014 framgår för det andra att när en resolutionsåtgärd blir nödvändig måste den antas utan dröjsmål. Detta följer bland annat av skälen 26, 31 och 53, och särskilt skäl 56, i förordningen, där det anges att resolutionsförfarandet bör genomföras under en kort tidsperiod för att begränsa de störningar som drabbar finansmarknaderna och ekonomin.

251 Domstolen har i detta avseende funnit att förordning nr 806/2014, i enlighet med skäl 8 i densamma, har till syfte att införa effektivare resolutionsmekanismer, som ska vara ett viktigt instrument för att undvika skador som tidigare uppstått till följd av bankers fallissemang, och att ett sådant syfte förutsätter ett snabbt beslutsfattande, vilket framgår av de korta tidsfrister som föreskrivs i artikel 18 i nämnda förordning, för att den finansiella stabiliteten inte ska äventyras (dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB, C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 55).

252 I artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 anges bland annat att ECB, om den anser att en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera, utan dröjsmål ska meddela kommissionen och SRB sin bedömning. Enligt punkt 2 i samma artikel ska ECB utan dröjsmål underrättas om en bedömning som SRB själv utför. Om villkoren i punkt 1 är uppfyllda ska SRB anta en resolutionsordning som enligt artikel 18.7 i förordning nr 806/2014 ska översändas till kommissionen omedelbart efter antagandet. Kommissionen förfogar alltså över en frist på 24 timmar för att godkänna en resolutionsordning eller framföra invändningar.

253 Av detta följer att när enheten väl uppfyller villkoren för att anta en resolutionsåtgärd – nämligen för det första att den fallerar eller sannolikt kommer att fallera, för det andra att det inte finns rimliga utsikter att andra åtgärder från den privata sektorns sida eller tillsynsåtgärder inom rimlig tid skulle kunna förhindra enhetens fallissemang och för det tredje att resolutionen av enheten är nödvändig för att uppnå ett eller flera av de mål som anges i artikel 14 i förordning nr 806/2014 – ska det enligt artikel 18 i samma förordning fattas ett beslut inom en mycket kort tidsfrist.

254 Denna snabba beslutsprocess motiverades av behovet av att säkerställa att den berörda enhetens kritiska funktioner upprätthölls och av att undvika att den finansiella stabiliteten påverkades om enheten gick i konkurs. Ett snabbt beslut var således ett villkor för ett effektivt förfarande.

255 Domstolen har redan slagit fast att kravet på skyndsamhet i samband med en omedelbar åtgärd från den behöriga myndighetens sida motiverade en begränsning av rätten att yttra sig för de personer som berörs av åtgärder som vidtas på miljöansvarsområdet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 67) och på jordbruksområdet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2006, Dokter m.fl., C-28/05, EU:C:2006:408, punkt 76).

256 När det gäller frysning av penningmedel har domstolen dessutom slagit fast att underrättelsen om skälen till det ursprungliga uppförandet av namnet på en person eller enhet i förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder, före upptagandet, skulle kunna äventyra effektiviteten av de åtgärder för frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som föreskrivs i unionsrätten. För att det mål som eftersträvas med den omtvistade förordningen ska uppnås måste sådana åtgärder ha en överraskningseffekt – detta följer redan av deras art – och vara omedelbart tillämpliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P,

EU:C:2008:461, punkterna 338–340, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 61, och dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkt 51).

257 Av skäl som också avser det mål som eftersträvas i unionsrätten och effektiviteten av de åtgärder som föreskrivs i densamma, var unionsmyndigheterna inte heller skyldiga att anordna ett förhör med klagandena innan deras namn fördes in i förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 341, och dom av den 25 april 2013, Gbagbo/rådet, T-119/11, ej publicerad, EU:T:2013:216, punkt 103).

258 Detta gäller i än högre grad i de fall då begränsningen av rätten att yttra sig inte avser den enhet som omfattas av resolutionsförfarandet, utan enhetens aktieägare eller borgenärer.

259 Det ska även påpekas att Europadomstolen i sitt beslut av den 1 april 2004, Camberrow MM5 AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), konstaterade att försäljningen av den fallerade banken i egenskap av fortlevande företag hade genomförts i syfte att snabbt och säkert tillgodose borgenärerna, vilka sedan flera år väntade på att erhålla betalning, och att konkursförfarandet skulle avslutas snabbt. Följaktligen var behovet av enkelhet och snabbhet i det förfarande som ledde till försäljningen av banken av avgörande betydelse. Om det i lagen hade föreskrivits att konkursdomstolen var skyldig att samråda med bankens samtliga aktieägare och borgenärer, skulle detta ha medfört en betydande fördröjning av förfarandet och betalningen av skulderna till borgenärerna och avslutandet av konkursförfarandet skulle följaktligen ha försenats ytterligare.

260 I domen av den 24 november 2005, Capital Bank AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, punkt 136), slog Europadomstolen fast att det på ett ekonomiskt känsligt område som banksystemets stabilitet och i vissa situationer kan finnas ett tvingande behov av att agera med största omsorg och utan förvarning för att undvika irreparabel skada för banken, dess insättare och andra borgenärer, eller för bank- och finanssystemet i dess helhet.

261 Den omständigheten att resolutionsordningen kan medföra ett ingrepp i den berörda enhetens aktieägares och borgenärers rätt till egendom kan inte heller motivera att dessa ska ges rätt att yttra sig innan resolutionsordningen antas.

262 I punkt 282 domen av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486), har tribunalen redan framhållit att tillämpliga förfaranden ska erbjuda berörd person tillfälle att på ett adekvat sätt lägga fram sin sak inför behöriga myndigheter. För att säkerställa iakttagandet av detta villkor, som med nödvändighet följer av artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, ska de tillämpliga förfarandena bedömas ur allmän synpunkt (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 368 och där angiven rättspraxis, dom av den 25 april 2013, Gbagbo/rådet, T-119/11, ej publicerad, EU:T:2013:216, punkt 119, och Europadomstolen, 20 juli 2004, Bäck mot Finland, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, § 56). Nämnda krav kan således inte tolkas så, att den berörda personen under alla omständigheter måste kunna göra sin ståndpunkt gällande inför de behöriga myndigheterna innan åtgärder

vidtas som innebär att hans eller hennes rätt till egendom kränks (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 19 september 2006, Maupas m.fl. mot Frankrike, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, punkterna 20 och 21).

263 Tribunalen har konstaterat att så i synnerhet är fallet när, såsom i förevarande mål, åtgärderna inte utgör någon sanktion och vidtas i ett sammanhang som ställer krav på särskild skyndsamhet. Tribunalen har anfört att det handlar om att förhindra den omedelbara risken för kollaps för de berörda bankerna för att bevara stabiliteten i en medlemsstats finansiella system och därmed undvika en spridningseffekt till andra medlemsstater i euroområdet. Genomförandet av ett föregående samrådsförfarande där tusentals aktieägare och insättare i de berörda bankerna skulle kunna lägga fram sina synpunkter på ett verkningsfullt sätt före antagandet av de skadebringande bestämmelserna skulle oundvikligen ha försenat antagandet av åtgärder vars syfte var att förhindra en sådan kollaps. Uppnåendet av ändamålet att bevara stabiliteten i denna medlemsstat och därmed undvika en spridning till andra medlemsstater i euroområdet skulle allvarligt ha äventyrats av ett sådant förfarande (se dom av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, punkt 282 och där angiven rättspraxis).

264 Denna bedömning bekräftades av domstolen som ansåg att tribunalen hade gjort en riktig bedömning när den, till grund för sitt resonemang hade hänvisat till Europadomstolens dom av den 21 juli 2016, Mamatas m.fl. mot Grekland (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614). Det framgår av denna dom att kravet på att varje inskränkning i rätten till egendom ska föreskrivas i lag inte kan förstås så, att berörda personer borde ha beretts tillfälle att lägga fram sin sak innan nämnda lag antogs, särskilt då ett sådant föregående samråd oundvikligen skulle ha försenat vidtagandet av åtgärder vars syfte var att förhindra att de aktuella bankerna kollapsade (dom av den 16 december 2020, rådet m.fl./K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P och C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punkt 159).

265 Slutsatsen måste bli att behovet av att agera skyndsamt utan att underrätta en enhets aktieägare och borgenärer om att ett resolutionsförfarande som berör enheten är nära förestående har till syfte att undvika att den situation som enheten befinner sig i förvärras, vilket skulle undergräva resolutionsåtgärdens effektivitet. Att upplysa bankens aktieägare eller obligationsinnehavare om att banken skulle kunna försättas i resolution, och att banken således har ansetts befinna sig i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera, skulle kunna uppmuntra dem att sälja sina värdepapper på marknaderna och även leda till ett omfattande uttag av insättningar, vilket skulle förvärra bankens finansiella situation och göra det svårare eller till och med omöjligt att hitta en lösning som kan förhindra avvecklingen av banken.

266 Såsom framgår av skäl 116 i förordning nr 806/2014 måste all information som tillhandahålls om ett beslut innan det fattas antas få effekter på offentliga och privata intressen som berörs av åtgärden, oavsett om det gäller huruvida villkoren för resolution är uppfyllda eller tillämpningen av ett specifikt verktyg eller någon åtgärd under förfarandena.

267 Tribunalen anser således att införandet i förordning nr 806/2014 av ett samråd med den berörda enhetens aktieägare och borgenärer innan antagandet en resolutionsåtgärd skulle medföra en väsentlig fördröjning av förfarandet och äventyra såväl uppnåendet av målen med åtgärden som dess effektivitet.

268 Med hänsyn till att det brådskade att anta resolutionsordningen var det dessutom inte möjligt att i förväg rådfråga aktieägarna, bland annat på grund av svårigheterna att identifiera dessa personer. Såsom Konungariket Spanien och rådet har påpekat är det nämligen i praktiken omöjligt att veta vilka enskilda och institutionella investerare som ska kontaktas, eftersom det konstant pågår handel med aktierna och obligationerna på marknaderna.

269 Vad gäller sökandens argument att förordning nr 806/2014 skulle kunna tolkas som att aktieägarna ska höras efter antagandet av resolutionen, räcker det att, i likhet med parlamentet, påpeka att ett sådant hörande inte kan ändra innehållet i denna åtgärd och således inte kan leda till att den ogiltigförklaras.

270 Av det ovan anförda följer att ett hörande av aktieägarna och borgenärerna till den enhet som omfattas av en resolutionsåtgärd innan denna åtgärd antas skulle ha motverkat målen att skydda stabiliteten på finansmarknaderna och upprätthålla enhetens kritiska funktioner samt kraven på snabbhet och effektivitet i resolutionsförfarandet.

271 Avsaknaden av en bestämmelse om att aktieägarna och borgenärerna till den berörda enheten ska höras inom ramen det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 utgör således en begränsning av rätten att yttra sig som är motiverad och nödvändig för att uppfylla ett mål av allmänt samhällsintresse och förenlig med proportionalitetsprincipen, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, och åsidosätter inte någon av de processrättsliga garantier för rätten till egendom som föreskrivs i artikel 17 i stadgan.

272 Invändningen om rättsstridighet avseende artikel 18 i förordning nr 806/2014 ska således avvisas.

4. Den åttonde grunden: åsidosättande av artikel 18 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF

273 Sökanden har gjort gällande att SRB, genom att anta resolutionsordningen, har åsidosatt artikel 18 i förordning nr 806/2014, sin omsorgsplikt och artikel 296 FEUF, eftersom SRB inte har visat att villkoren för resolutionen var uppfyllda. Sökanden har i sitt yttrande över Konungariket Spaniens interventionsinlaga preciserat att denna grund inte avser en oriktig bedömning, utan ett åsidosättande av omsorgsplikten och motiveringsskyldigheten vid tillämpningen av artikel 18 i förordning nr 806/2014.

274 Sökanden har gjort gällande att SRB vid antagandet av resolutionsordningen inte noggrant och opartiskt prövade alla omständigheter som var relevanta för tillämpningen av artikel 18 i förordning nr 806/2014 i enlighet med sin omsorgsplikt och inte gav en tillräcklig motivering till sitt beslut. Som första anmärkning har sökanden i huvudsak gjort gällande att SRB inte har visat att villkoret i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 var uppfyllt, det vill säga att den berörda enheten fallerar eller sannolikt kommer att fallera. Sökanden har för det första gjort gällande att SRB inte beaktade den omständigheten att Banco Popular var solvent och att det således inte var styrkt att banken höll på att fallera, och för det andra gjort gällande att SRB inte motiverat varför ett tillfälligt likviditetsproblem innebar att Banco Popular fallerade. Som andra anmärkning har sökanden kritiserat SRB för att inte ha visat att villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 var uppfyllt, nämligen att det, med beaktande av tidsaspekter och andra relevanta omständigheter, inte finns rimliga utsikter att några alternativa åtgärder från den privata sektorn eller tillsynsåtgärder avseende enheten inom rimlig tid skulle kunna förhindra fallissemang. SRB har inte undersökt huruvida andra tillsynsåtgärder kunde ha löst Banco Populars likviditetsproblem.

a) Den första anmärkningen: artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014

275 Sökanden har för det första gjort gällande att SRB har åsidosatt sin omsorgsplikt, eller åtminstone sin motiveringsskyldighet, genom att inte beakta ett visst antal omständigheter som visade att Banco Popular var solvent.

276 Tribunalen erinrar för det första om att ECB den 6 juni 2017, efter att ha hört SRB, gjorde en bedömning av huruvida Banco Popular befann sig i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, i enlighet med artikel 18.1 andra stycket i förordning nr 806/2014. Med hänvisning till i synnerhet de alltför stora uttagen av insättningar, hur snabbt Banco Popular hade förlorat sin likviditet och dess oförmåga att generera andra likvida medel, fann ECB vid sin bedömning att objektiva faktorer tydde på att Banco Popular inom den närmaste framtiden troligen inte skulle kunna betala sina skulder eller andra åtaganden när de förföll till betalning. Med ledning av detta drog ECB slutsatsen att Banco Popular kunde anses fallera eller åtminstone inom kort sannolikt skulle komma att fallera, i enlighet med artikel 18.1 a och 18.4 c i förordning nr 806/2014.

277 Genom skrivelse av den 6 juni 2017 underrättade Banco Populars styrelse för det andra ECB om att den hade kommit fram till att banken befann sig i en situation där den sannolikt skulle komma att fallera.

278 I sin skrivelse till ECB av den 6 juni 2017 hänvisade Banco Popular till underrättandet av ECB i enlighet med artikel 414 i förordning nr 575/2013 om åsidosättande av minimikraven i fråga om täckning av likviditetsbehoven och hänvisade till den bedömning som dess styrelse gjort och som återges i bilagan, enligt vilken Banco Popular befann sig i en situation där banken fallerar och de uppgifter och analyser som låg till grund för denna slutsats.

279 I denna skrivelse anges följande:

”I enlighet med artikel 21.4 i lag nr 11/2015 och artiklarna 45 och 46 i [kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1075 av den 23 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU med avseende på tekniska standarder för tillsyn som specificerar innehållet i återhämtningsplaner, resolutionsplaner och koncernresolutionsplaner, de minimikriterier som den behöriga myndigheten ska bedöma när det gäller återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner, villkoren för finansiellt stöd inom koncerner, kraven på oberoende värderingsmän, avtalsenligt erkännande av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter, förfarandena och innehållet för anmälningskrav och underrättelse om uppskjutande samt resolutionskollegiernas operativa funktionssätt (EUT L 184, 2016, s. 1)], meddelar Banco Popular härmed att dess styrelse har gjort bedömningen att banken sannolikt kommer att fallera.”

280 I skrivelsen medgav Banco Populars styrelse att banken hade allvarliga likviditetsproblem och att banken sannolikt skulle komma att fallera. Tribunalen konstaterar att denna skrivelse, i motsats till vad sökanden har påstått, inte är irrelevant.

281 För det tredje erinrade SRB om ECB:s bedömning i artikel 2 i resolutionsordningen och drog i artikel 2.2 slutsatsen att, enligt ECB:s bedömning, var villkoret i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 uppfyllt.

282 I förevarande fall grundas konstaterandet att Banco Popular fallerar eller sannolikt kommer att fallera således på artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014, enligt vilken, vid tillämpningen av punkt 1 a i samma artikel, en enhet ska anses fallera eller sannolikt komma att fallera, om följande omständighet föreligger:

”Enheten kan inte eller det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att enheten inom den närmaste framtiden inte kommer att kunna betala sina skulder eller andra åtaganden när de förfaller till betalning”.

283 Tribunalen påpekar att varken ECB eller SRB har grundat sig på den omständighet som avses i artikel 18.4 b i förordning nr 806/2014, enligt vilken en enhet ska anses fallera eller sannolikt komma att fallera när ”[e]nhetens tillgångar underskrider dess skulder eller det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att dess tillgångar inom den närmaste framtiden kommer att göra det”.

284 Att enheten är insolvent är således inte ett villkor för att på grundval av artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014 konstatera att enheten fallerar eller sannolikt kommer att fallera och utgör således inte ett villkor för antagandet av en resolutionsordning.

285 Av skäl 57 i förordning nr 806/2014 framgår följande:

”Beslutet att försätta en enhet i resolution bör fattas innan det är insolvent enligt balansräkningen och innan kapitalbasen förbrukats helt och hållet. Resolutionen bör inledas efter det att det avgjorts att en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera och inga åtgärder från den privata sektorn skulle förhindra ett sådant fallissemang inom rimlig tid. …”

286 I motsats till vad sökanden har hävdat utgjorde således Banco Popular insolvens inte det enda fallet där banken kunde anses vara i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera i den mening som avses i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014. Den omständigheten att en enhet är solvent enligt sin balansräkning innebär nämligen inte att den har tillräcklig likviditet, det vill säga förfogar över tillgängliga medel för att betala skulder eller andra åtaganden som förfaller till betalning.

287 Av det utdrag ur skrivelsen av den 25 juli 2017 från styrelseordföranden för ECB:s tillsynsnämnd till en ledamot av parlamentet som sökanden har nämnt framgår bland annat följande:

”ECB:s beslut att banken var i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera fattades på grund av bankens likviditetsbrist. Vid denna tidpunkt var de objektiva omständigheterna inte tillräckliga för att ECB skulle kunna fastställa att banken var i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera på grund av sin kapitalsituation. ECB bevakade naturligtvis inte enbart bankens likviditet utan även bankens kapitalsituation. Bankens strukturproblem (hög nivå av olönsamma tillgångar, låg täckning och låg lönsamhet) återspeglas i de kapitalbaskrav som ECB har fastställt.”

288 Eftersom den situation som avses i artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014 inte kräver att den berörda enheten är insolvent, är de omständigheter som sökanden har åberopat för att visa att Banco Popular var solvent verkningslösa och har sökanden felaktigt hävdat att SRB åsidosatte sin omsorgsplikt eller sin motiveringsskyldighet genom att inte beakta dessa omständigheter

289 Sökanden har för det andra påpekat att SRB drog slutsatsen att Banco Popular fallerade på grund av likviditetsproblem, med tillämpning av artikel 18 i förordning nr 806/2014, trots att likviditetsproblem inte är en av de omständigheter som anges i artikel 18.4 i förordning nr 806/2014. I andra hand påstås SRB ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet, eftersom den inte har förklarat varför ett likviditetsproblem omfattas av de omständigheter som avses i artikel 18.4 i förordning nr 806/2014 806/2014.

290 I skäl 23 i resolutionsordningen konstaterade SRB, med hänvisning till ECB:s bedömning, att Banco Populars likviditet kraftigt hade försämrats sedan oktober 2016 på grund av uttag av insättningar i samtliga kundsegment. Av detta drog SRB slutsatsen att banken saknade tillräckliga möjligheter att återställa sin likviditet och få den stabila ställning som krävdes för att kunna fullgöra sina betalningsåtaganden på förfallodagen.

291 I resolutionsordningen räknade SRB upp de olika händelser som sedan februari 2017 hade lett till en snabb försämring av Banco Populars likviditet. SRB hänvisade bland annat till offentliggörandet, i februari 2017, av Banco Popular årsredovisning för år 2016, i vilken det angavs en konsoliderad förlust på 3,485 miljarder euro, ett behov av exceptionella avsättningar på 5,7 miljarder euro och utnämnandet av en ny ordförande samt till offentliggörandet, i maj 2017, av den finansiella rapporten för det första kvartalet år 2017, i vilken det angavs ett lägre resultat än vad marknaden hade förväntat sig. SRB nämnde de sänkningar av Banco Populars kreditbetyg som olika kreditvärderingsinstitut hade gjort i februari, april och juni 2017. SRB påpekade också att den konstant negativa medierapporteringen om de finansiella resultaten och den överhängande risken för konkurs eller likviditetsbrist ledde till att uttagen av insättningar ökade.

292 SRB angav dessutom att den 12 maj 2017 understeg Banco Populars likviditetstäckning den minimigräns på 80 procent som fastställs i artikel 460.2 c i förordning nr 575/2013 och att Banco Popular därefter inte hade lyckats nå upp till den föreskrivna gränsen.

293 I artikel 412 i förordning nr 575/2013 definieras likviditetstäckningskravet på följande sätt:

”Instituten ska ha tillräckliga likvida tillgångar till ett sammanlagt värde som täcker likviditetsutflödena minus likviditetsinflöden i stressituationer, för att se till att instituten har likviditetsbuffertar som är tillräckliga för att möta eventuella obalanser mellan likviditetsinflöden och -utflöden i svåra stressituationer under en period av trettio dagar. Under stressperioder får instituten använda sina likvida tillgångar till att täcka sina nettolikviditetsutflöden.”

294 Som SRB har påpekat anges dessa olika omständigheter dessutom i de riktlinjer som Europeiska bankmyndigheten (EBA) utfärdade den 6 augusti 2015 om tolkningen av olika situationer där ett institut ska anses fallera eller sannolikt komma att fallera enligt artikel 32.6 i direktiv 2014/59 (EBA/GL/2015/07) (nedan kallade EBA:s riktlinjer).

295 Dessa riktlinjer, som är tillämpliga från och med den 1 januari 2016, syftar till att tillhandahålla en rad objektiva omständigheter som gör det möjligt att fastställa huruvida en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera i enlighet med de omständigheter som anges i artikel 32.4 a–c i direktiv 2014/59. Lydelsen av artikel 32.4 c i direktiv 2014/59 är identisk med lydelsen av artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014.

296 I artikel 5.2 i förordning nr 806/2014 föreskrivs att SRB, rådet och kommissionen ska göra sitt yttersta för att efterleva de riktlinjer och rekommendationer som utfärdats av EBA som avser uppgifter av det slag som ska utföras av de organen.

297 Enligt EBA:s riktlinjer ska ett institut anses vara i en situation där det fallerar eller sannolikt kommer att fallera, i den mening som avses i artikel 32.4 c i direktiv 2014/59, om institutet åsidosätter de lagstadgade likviditetskraven, om institutet inte kan betala sina skulder när de förfaller till betalning eller det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att institutet inom den närmaste framtiden inte kommer att kunna betala sina skulder när de förfaller till betalning.

298 I EBA:s riktlinjer anges bland annat följande: För det första, alla ogynnsamma händelser som påverkar utvecklingen av institutets likviditet och bärkraften i dess finansieringsprofil, samt dess förmåga att iaktta likviditetstäckningskraven i förordning nr 575/2013 och de ytterligare krav som ställs i artikel 105 i denna förordning eller av nationella minimilikviditetskrav. För det andra, en betydande negativ utveckling av institutets nuvarande och framtida skyldigheter, vars bedömning, i förekommande fall, ska ske med beaktande av förväntade och exceptionella likviditetsutflöden, inklusive tecken på potentiella massuttag från banker. För det tredje, alla händelser som allvarligt kan skada institutets anseende, särskilt betydande sänkningar av kreditbetyg från ett eller flera kreditvärderingsinstitut om dessa medför betydande kapitalutflöden, omöjliggör förnyad finansiering eller utlöser avtalsmässiga faktorer till följd av externa betyg.

299 Av de olika omständigheter som ECB och SRB beaktade, i enlighet med EBA: riktlinjer, vilka för övrigt inte har bestritts av sökanden, går det att dra slutsatsen att Banco Popular vid tidpunkten för antagandet av resolutionsordningen var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, i den mening som avses i artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014.

300 Sökanden har således felaktigt hävdat att SRB grundade sig på en ofullständig analys av ECB:s bedömning av den situation i vilken Banco Popular fallerar eller sannolikt kommer att fallera, genom att grunda sig på omständigheter som inte visar på ett likviditetsproblem.

301 Sökanden har även felaktigt hävdat att likviditetsproblemen inte ingår bland de omständigheter under vilka ett institut ska anses fallera eller sannolikt komma att fallera enligt artikel 18 i förordning nr 806/2014. Eftersom det i resolutionsordningen uttryckligen hänvisas till ECB:s bedömning att Banco Popular grundat på artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014 var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, kan sökanden inte med framgång göra gällande att SRB har åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att inte förklara varför ett likviditetsproblem omfattas av de omständigheter som avses i artikel 18.4 i denna förordning.

302 Av dessa omständigheter framgår dessutom även att, i motsats till vad sökanden har påstått, Banco Populars likviditetsproblem inte kunde betraktas som enbart tillfälliga. Detta bekräftas för övrigt av den omständigheten att banken själv informerade ECB om att banken höll på att fallera på grund av likviditetsproblem.

303 Sökandens argument att de likviditetsproblem som Banco Popular har haft var ett resultat av de händelser som SRB:s ordförande redogjort för och som således inte kunde tillskrivas Banco Popular är slutligen inte relevant för bedömningen av de angripna beslutens lagenlighet. I enlighet med artikel 18.1 a i förordning 806/2014 konstaterade SRB nämligen, i artikel 2 i resolutionsordningen, att Banco Popular, enligt ECB:s bedömning var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera. De omständigheter och skäl som föranledde ECB att dra slutsatsen att Banco Popular fallerade var inte relevanta.

304 Sökanden har således inte kunnat styrka att SRB inte hade visat att det villkor som föreskrivs i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 var uppfyllt. Den första anmärkningen kan således inte godtas.

b) Den andra anmärkningen: artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014

305 Sökanden har gjort gällande att SRB har åsidosatt sin omsorgsplikt och överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att inte undersöka de andra tillgängliga tillsynsåtgärderna för att lösa Banco Populars likviditetsproblem och, i andra hand, att SRB har åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

306 Sökanden har gjort gällande att en rad omständigheter visar att Banco Popular kunde erhålla ett akut likviditetsstöd och att det inte framgår av resolutionsordningen att SRB har undersökt dessa möjligheter. Dessutom bortsåg SRB från skyldigheten att meddela en kapitalökning och från att Barclays Bank och Deutsche Bank garanterade teckningen av hela ökningen.

307 Sökanden har för det första gjort gällande att ett akut likviditetsstöd hade godkänts eftersom Banco Popular hade ställt ut tillräckliga garantier, och att, eftersom Banco Popular endast hade erhållit en del av detta tillskott, det fortfarande var möjligt att få ytterligare ett tillskott. Detta belopp ansågs tillräckligt för att lösa Banco Populars likviditetskris. Sökanden har gjort gällande att Banco Popular har ställt ut tillräckliga garantier och att dessa enligt pressuppgifter uppgick till 40 miljarder euro, vilket utgör ett tillräckligt belopp sett till de lagstadgade kriterierna.

308 Tribunalen påpekar att ECB i sin bedömning av huruvida Banco Popular befann sig i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, påpekade att även om Banco Popular genom olika åtgärder hade börjat generera ytterligare likviditet under de veckor som föregick bedömningen, var omfattningen av det genomförda och förväntade inflödet otillräcklig för att lösa Banco Populars likviditetsproblem vid tidpunkten för denna bedömning. ECB angav vidare att även med det akuta likviditetsstödet, vilket ECB-rådet inte hade framfört några invändningar mot den 5 juni 2017, räckte likviditeten vid den aktuella tidpunkten inte till för att garantera att Banco Popular kunde fullgöra sina åtaganden senast den 7 juni 2017.

309 I skäl 26 c i resolutionsordningen konstaterade SRB även att Banco Popular hade erhållit ett första akut likviditetsstöd den 5 juni 2017, efter att ECB inte hade framfört några invändningar, men att Spaniens centralbank inte hade kunnat bevilja Banco Popular ytterligare ett akut likviditetsstöd.

310 Tribunalen noterar att Spaniens centralbank i en skrivelse av den 5 juni 2017 begärde att ECB skulle godkänna ett akut likviditetsstöd till Banco Popular, som skulle betalas ut den 14 juni 2017, för att möta den svåra likviditetskris som banken hade drabbats av. Samma dag skickade Spaniens centralbank en ny skrivelse till ECB med en begäran om utvidgning av det akuta likviditetsstödet till förmån för Banco Popular. Banco Popular hade informerat banken om extremt stora kassaflöden, med förfallodag den 21 juni. Dessa två skrivelser, som skickades till ECB samma dag, visar hur snabbt Banco Populars likviditet försämrades.

311 I artikel 3.2 d i resolutionsordningen konstaterade SRB således att bankens snabbt försämrade likviditet gjorde att det inte räckte med ett akut likviditetsstöd.

312 Tribunalen påpekar att dagen efter det första akuta likviditetsstödet, det vill säga den 6 juni 2017, drog ECB och Banco Populars styrelse, på grund av omfattningen av kontantuttagen och den snabbhet som detta skedde med, slutsatsen att banken inte längre skulle kunna betala sina skulder eller andra åtaganden på förfallodagen den 7 juni. Efter att ha konstaterat att Banco Popular fallerade övergavs således planerna på ytterligare ett akut likviditetsstöd.

313 Tribunalen erinrar om att SRB inte medverkar i tillhandahållandet av ett akut likviditetsstöd, som omfattas av de nationella centralbankernas behörighet. Såsom SRB har gjort gällande ankommer det således inte på SRB att motivera varför något akut likviditetsstöd inte tillhandahölls eller varför ett akut likviditetsstöd inte tillhandahölls inom den föreskrivna fristen.

314 I resolutionsordningen kunde SRB således endast konstatera dels att ECB, i sin bedömning av huruvida Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, ansåg att det akuta likviditetsstöd som ECB hade godkänt inte gjorde det möjligt att lösa Banco Populars likviditetskris, dels att Spaniens centralbank inte hade beviljat något ytterligare akut likviditetsstöd till Banco Popular.

315 Sökanden kan således inte kritisera SRB för att i resolutionsordningen inte ha undersökt huruvida det var möjligt för Banco Popular att erhålla ytterligare ett akut likviditetsstöd.

316 Sökanden har för det andra kritiserat SRB för att ha bortsett från skyldigheten att meddela en kapitalökning och från att Barclays Bank och Deutsche Bank garanterade teckningen av hela ökningen. Enligt sökanden kunde denna åtgärd ha gjort det möjligt att återställa förtroendet och kunde den, utöver beviljandet av ett lån eller ett akut likviditetsstöd, ha kunnat lösa den tillfälliga krisen. Sökanden har tillagt att vissa aktieägare i Banco Popular var beredda att delta i en eventuell kapitalökning.

317 Skrivelserna från Barclays Bank och Deutsche Bank, som det har bifogats utdrag ur i repliken, innehåller inte något bindande åtagande från dessa banker att delta i en kapitalökning av Banco Popular, utan speglar endast diskussioner om en eventuell framtida kapitalökning. Av skrivelserna framgår att planerna på att öka kapitalet i Banco Popular fortfarande befann sig i ett mycket tidigt skede den dag skrivelserna skickades.

318 I sin skrivelse till Banco Popular av den 3 juni 2017 hänvisade Barclays Bank endast till nyligen genomförda diskussioner om en kapitalökning för att täcka Banco Populars behov av ytterligare kapital och uppnå betydligt högre kapitalnivåer, i syfte möta de utmaningar som banken stod inför, framför allt på grund av dess exponering vad gäller fastigheter och andra olönsamma tillgångar. I skrivelsen finns det således inget som tyder på att Barclays Bank var beredd att delta i kapitalökningen och Barclays Bank nämnde inget om den likviditetskris som Banco Popular stod inför och föreslog inte heller någon lösning på denna.

319 I sin skrivelse till Banco Popular av den 5 juni 2017 nämnde Deutsche Bank endast sitt intresse av att stå för 50 procent av en eventuell kapitalökning på 4 miljarder euro. Deutsche Bank angav endast att ”det finns givetvis vissa villkor, men skrivelsen grundas på vår övertygelse om att det finns realistiska möjligheter att genomföra en [kapitalökning] som stabiliserar banken”. Denna skrivelse kan således inte tolkas som ett bindande åtagande från Deutsche Banks sida och presenterar inte någon lösning för att lösa Banco Populars likviditetskris.

320 Dessutom framgår det av förklaringarna från vissa aktieägare i Banco Popular, vilka återges i bilagan till yttrandet över Konungariket Spaniens interventionsinlaga, att aktieägarnas planerade kapitalökning av Banco Popular vid tidpunkten för resolutionen fortfarande befann sig i ett förberedande skede. I detta avseende finns det anledning att nämna ett utdrag ur Aldo Del Valle Ruiz förklaring, i vilket denna angav att han och en annan investerare den 2 juni 2017 diskuterade ett möte med en investeringsbank om det bästa sättet att strukturera kapitalökningen och att det hade bestämts att detta möte skulle hållas den 5 juni 2017.

321 Sökandens argument bygger på det rent teoretiska antagandet att dessa kapitalökningar skulle ha kunnat förverkligas tillräckligt snabbt för att kunna undvika Banco Populars fallissemang eller sannolika fallissemang. Det ska dessutom påpekas att sökanden inte har förklarat i vilken mån en ökning av kapitalet skulle ha kunnat lösa Banco Populars likviditetsproblem och att sökandebolaget självt har medgett att denna åtgärd inte kunde övervägas utan att kompletteras med ett lån eller ett akut likviditetsstöd. Tribunalen konstaterar slutligen att även om banken den 6 juni 2017 själv konstaterade att den höll på att fallera ansåg den att dessa åtgärder inte var möjliga.

322 Precis som SRB har hävdat var det således inte nödvändigt att i resolutionsordningen överväga sådana åtgärder som inte gjorde det möjligt att tillhandahålla Banco Popular de likvida medel som behövdes för att hantera uttagen av insättningar och som inte kunde genomföras tillräckligt snabbt för att förhindra att banken fallerade. I enlighet med artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 hade SRB fog för att begränsa sin bedömning till de åtgärder som faktiskt kunde genomföras inom de föreskrivna tidsfristerna och inom ramen för de aktuella omständigheterna.

323 För det tredje har sökanden kritiserat SRB för att inte ha undersökt de andra tillsynsåtgärder som föreskrivs i artikel 86 i direktiv 2013/36.

324 I artikel 86.1 i direktiv 2013/36 föreskrivs att ”[d]e behöriga myndigheterna ska se till att det finns robusta strategier, riktlinjer, processer och system för identifiering, mätning, hantering och övervakning av likviditetsrisker över lämpliga tidsspann, inklusive intradag, för att säkerställa att instituten håller likviditetsbuffertar på adekvat nivå”. Enligt punkt 3 i samma artikel ska ”[d]e behöriga myndigheterna …, med beaktande av arten, omfattningen och komplexiteten hos deras verksamhet, se till att instituten har likviditetsriskprofiler som är förenliga med och inte går utöver vad som krävs för ett välfungerande och robust system”.

325 Det räcker att, i likhet med kommissionen, konstatera att denna bestämmelse inte kan anses utgöra en rimlig lösning på Banco Populars likviditetsproblem. Att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera berodde nämligen just på att den inte hade kunnat iaktta dessa likviditetskrav.

326 Sökanden har således inte visat att SRB hade åsidosatt sin omsorgsplikt eller sin motiveringsskyldighet genom att inte undersöka de andra tillsynsåtgärder som sökanden hade åberopat eller att SRB inte hade visat att villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 var uppfyllt.

327 Den andra anmärkningen kan således inte godtas och talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den åttonde grunden.

5. Den första grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten och rätten till försvar enligt artiklarna 15 och 296 FEUF och artiklarna 42 och 47 i stadgan

328 Sökanden har gjort gällande att SRB har åsidosatt motiveringsskyldigheten och rätten till försvar enligt artiklarna 15 och 296 FEUF och artiklarna 42 och 47 i stadgan, eftersom motiveringen till resolutionsordningen är otillräcklig och motsägelsefull samt inte fullt ut tillgänglig, eftersom den förklarats vara konfidentiell.

329 Denna grund kan delas upp i två anmärkningar, vilka dels avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, dels avser ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.

a) Den första anmärkningen: åsidosättande av motiveringsskyldigheten

330 Enligt domstolens fasta praxis ska det av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 8 maj 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, punkterna 85 och 87 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 oktober 2020, ECB/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:845, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

331 Dessutom ska graden av precision i ett besluts motivering anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (se dom av den 6 november 2012, Éditions Odile Jacob/kommissionen, C-551/10 P, EU:C:2012:681, punkt 48 och där angiven rättspraxis, dom av den 23 maj 2019, KPN/kommissionen, T-370/17, EU:T:2019:354, punkt 139 och där angiven rättspraxis, och dom av den 27 januari 2021, KPN/kommissionen, T-691/18, ej publicerad, EU:T:2021:43, punkt 162).

332 Sökanden har gjort hävdat att motiveringen till beslutet är otillräcklig och motsägelsefull.

333 För det första har sökanden gjort gällande att det föreligger en motsägelse mellan skäl 24 i resolutionsordningen, som rör Banco Populars likviditetsproblem, och skäl 26 som rör åtgärder beträffande ett solvensproblem.

334 Dessa två skäl rör beskrivningen av Banco Populars situation före antagandet av resolutionsordningen. I skäl 24 i resolutionsordningen räknar SRB upp de omständigheter som lett till Banco Populars likviditetskris. Skäl 26 rör de åtgärder som Banco Popular hade övervägt för att försöka lösa sina likviditetsproblem innan resolutionsordningen antogs. Det föreligger således inte någon motsägelse mellan dessa två skäl.

335 I motsats till vad sökanden tycks hävda avser skäl 26 dessutom inte de lösningar som SRB föreslagit i resolutionsordningen för att lösa Banco Populars likviditetsproblem. Den omständigheten att sökanden anser att de åtgärder som Banco Popular övervägde under de veckor som föregick resolutionen, vilka nämns i skäl 26 i resolutionsordningen, utgjordes av åtgärder som föreföll röra ett solvensproblem och inte ett likviditetsproblem är inte relevant.

336 Sökanden har för det andra gjort gällande att SRB inte har förklarat varför verktyget för försäljning av affärsverksamhet är en lämplig och proportionerlig åtgärd för att lösa ett likviditetsproblem.

337 Såsom SRB har påpekat är verktyget för försäljning av affärsverksamhet, som definieras i artikel 24 i förordning nr 806/2014, tillämpligt i samtliga situationer där en enhet anses vara i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera. Inget tyder på att detta verktyg inte skulle vara anpassat till en likviditetskris.

338 I artiklarna 4 och 5 i resolutionsordningen förklarade SRB dessutom att verktyget för försäljning av affärsverksamhet var nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till resolutionsmålen och angav att de andra resolutionsverktygen i artikel 22 i förordning nr 806/2014 inte kunde uppfylla dessa mål i samma utsträckning.

339 I artikel 5.3 i resolutionsordningen ansåg SRB närmare bestämt att de andra resolutionsverktygen i artikel 22.2 i förordning nr 806/2014 inte uppfyller resolutionsmålen i samma utsträckning. När det gäller skuldnedskrivningsverktyget ansåg SRB att detta, även i kombination med verktyget för avskiljande av tillgångar, inte kunde garantera att det omedelbart skulle bli möjligt att på ett effektivt sätt avhjälpa Banco Popular likviditetssituation och följaktligen återställa bankens finansiella soliditet och långsiktiga bärkraft. Mot bakgrund av att syftet med broinstitutet var att upprätthålla de kritiska funktionerna och sälja Banco Popular inom i princip två år, och eftersom verksamhetsförsäljningsverktyget gjorde det möjligt att på kort tid uppnå samma resultat, ansågs det sistnämnda verktyget kunna uppnå resolutionsmålen på ett effektivare sätt än broinstitutet, även i kombination med verktyget för avskiljande av tillgångar.

340 SRB har således motiverat varför verksamhetsförsäljningsverktyget var den resolutionsåtgärd som var bäst anpassad till Banco Populars fallissemangssituation, det vill säga en likviditetskris.

341 Sökanden har för det tredje gjort gällande att värdering 2 tydliggör en annan motsägelse, nämligen att SRB ansåg att Banco Popular var solvent, men att banken hade ett negativt värde på minus 8,2 miljarder euro.

342 Tribunalen erinrar om att Deloitte i värdering 2 fastställde Banco Populars värde till någonstans mellan 1,3 miljarder euro och minus 8,2 miljarder euro, där den bästa uppskattningen inom detta intervall var minus 2 miljarder euro.

343 Denna värdering avser Banco Populars avyttringsvärde, vilket motsvarar vad en presumtiv köpare skulle vara beredd att betala för Banco Popular under de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för antagandet av resolutionsordningen. Det rör sig således om Banco Populars ekonomiska värde och inte om dess bokförda värde.

344 Konstaterandet att Banco Popular i bokföringshänseende var solvent strider således inte mot den negativa uppskattningen av avyttringsvärdet.

345 För det fjärde har sökanden hävdat att de konfidentiella uppgifterna var väsentliga för förståelsen av resonemanget och att sökanden inte kände till vad Banco Populars likviditetskris bestod i. Sökanden har påpekat att det i skäl 25 i resolutionsordningen endast anges att ”[d]e ovannämnda omständigheterna har medfört betydande uttag av insättningar …”.

346 Det räcker att konstatera att de omständigheter som hade lett till Banco Populars likviditetskris mellan februari 2017 och datumet för resolutionen förklaras i skäl 24 i resolutionsordningen.

347 I skäl 23 i resolutionsordningen konstaterade SRB dessutom, med hänvisning till ECB:s bedömning, att Banco Populars likviditet hade försämrats avsevärt sedan oktober 2016 på grund av uttag av insättningar inom samtliga kundsegment. Av detta drog SRB slutsatsen att banken inte i tillräcklig utsträckning kunde återställa sin likviditet för att säkerställa att dess ställning var så stabil som krävdes för att den skulle kunna fullgöra sina åtaganden på förfallodagen.

348 I skäl 26 c i resolutionsordningen konstaterade SRB även att Banco Popular hade erhållit ett första akut likviditetsstöd den 5 juni 2017, efter ECB:s godkännande, men att Spaniens centralbank inte hade kunnat bevilja banken ytterligare ett akut likviditetsstöd.

349 Dessa omständigheter är tillräckliga för att förstå hur allvarlig Banco Populars likviditetskris var.

350 ECB:s konstaterande att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera på grund av sin försämrade likviditet räcker för att förstå varför SRB har vidtagit de åtgärder som vidtagits, utan att det är nödvändigt att känna till exakt hur stora insättningsbelopp som tagits ut.

351 Såsom anges i den första meningen i skäl 25 i resolutionsordningen innehåller resolutionsordningen konfidentiella uppgifter om uttagsbeloppen. Sökanden har inte förklarat på vilket sätt dessa uppgifter kan vara av avgörande betydelse för förståelsen av det resonemang som förs i resolutionsordningen.

352 Sökanden har i detta avseende hänvisat till bilaga C.7 till repliken, vilken anses förklara de uppgifter som saknas. Denna bilaga innehåller emellertid en jämförande tabell över de tre efter varandra offentliggjorda versionerna av resolutionsordningen, i vilken det endast anges att denna inte har kompletterats vad gäller skäl 25.

353 Av det ovan anförda följer att sökanden inte har visat att motiveringsskyldigheten har åsidosatts och att den första anmärkningen inte kan godtas.

b) Den andra anmärkningen: åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd

354 Sökandebolaget har gjort gällande att det inte fick tillgång till hela resolutionsordningen, eftersom de väsentliga delarna i denna inte hade offentliggjorts och bolagets ansökningar om tillgång hade avslagits. Sökandebolaget vet därför inte varför SRB har berövat bolaget dess rätt till egendom, vilket utgör ett åsidosättande av dess rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan. Sökandebolaget har hävdat att det måste ha tillgång till resolutionsordningens fullständiga text för att kunna utöva sin rätt till försvar och att det inte är motiverat att sekretessbelägga vissa delar av resolutionsordningen.

355 Vad gäller principen om ett effektivt domstolsskydd erinrar tribunalen om att det i artikel 47 första stycket i stadgan anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel. Det följer av domstolens praxis att för att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 första stycket i stadgan ska vara effektiv krävs det bland annat att den berörda personen kan tillvarata sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, avgöra om det finns anledning att väcka talan mot en viss enhet vid behörig domstol (se dom av den 29 april 2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

356 Det följer av fast rättspraxis att den berörda personen, för att det ska vara fråga om ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan, måste ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra legalitetskontrollen av det aktuella nationella beslutet (se dom av den 26 april 2018, Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, punkt 55 och där angiven rättspraxis, dom av den 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 och C-226/19, EU:C:2020:951, punkt 43 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 februari 2021, Ramazani Shadary/rådet, T-122/19, ej publicerad, EU:T:2021:61, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

357 Vad gäller delgivningen av resolutionsordningen erinrar tribunalen om att denna inte riktar sig till sökanden, utan till FROB. Sökanden ska betraktas som tredje part och har således inte rätt att ta del av resolutionsordningen.

358 Sökanden har i detta avseende felaktigt åberopat rättspraxis angående restriktiva åtgärder, enligt vilken iakttagandet av skyldigheten att ange skälen för ett beslut är nödvändigt för att dem som åtgärderna riktar sig till ska kunna tillvarata sina rättigheter på bästa sätt och för att rätten till ett effektivt domstolsskydd ska kunna iakttas.

359 Till skillnad från sådana restriktiva åtgärder genom vilka en person åläggs en individuell ekonomisk och finansiell sanktion (frysning av tillgångar), utgör resolutionsordningen nämligen inte en enskild åtgärd som vidtagits gentemot Banco Populars aktieägare, och därmed mot sökanden. Den rättspraxis som sökanden har hänvisat till – enligt vilken den person som är föremål för en restriktiv åtgärd, i egenskap av den person som ett sådant beslut riktar sig till, ska underrättas om skälen till beslutet – är således inte tillämplig i förevarande fall.

360 Vad gäller offentliggörandet av resolutionsordningen ska SRB, enligt artikel 29.5 i förordning nr 806/2014, på sin officiella webbplats offentliggöra antingen en kopia av resolutionsordningen eller en underrättelse som sammanfattar effekterna av resolutionsåtgärden och särskilt effekterna för slutkunder.

361 I förevarande fall offentliggjorde SRB den 7 juni 2017 på sin webbplats ett meddelande i vilket SRB informerades om att resolutionsordningen hade antagits, tillsammans med en underrättelse som sammanfattade effekterna av resolutionen i enlighet med artikel 29.5 i förordning nr 806/2014. Den 11 juli 2017 offentliggjorde SRB en icke-konfidentiell version av resolutionsordningen. Den 2 februari 2018 och därefter den 31 oktober 2018 publicerade SRB dessutom icke-konfidentiella versioner av resolutionsordningen och värderingarna 1 och 2 på sin webbplats.

362 I artikel 88.5 i förordning nr 806/2014 föreskrivs dessutom följande:

”Innan information röjs, ska [SRB] se till att denna information inte innehåller konfidentiella uppgifter, i synnerhet genom att bedöma de effekter röjandet skulle kunna få för allmänintresset när det gäller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken, för fysiska och juridiska personers affärsintressen, för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Förfarandet för att kontrollera effekterna av ett röjande av information ska inbegripa en specifik bedömning av effekterna av ett röjande av innehållet och de närmare uppgifterna i resolutionsplanerna som avses i

artiklarna 8 och 9, resultatet av bedömningar som genomförts enligt artikel 10 eller den resolutionsordning som avses i artikel 18.”

363 I denna bestämmelse föreskrivs uttryckligen att SRB, innan resolutionsordningen offentliggörs eller överlämnas till tredje man, är skyldig att försäkra sig om att beslutet inte innehåller konfidentiella uppgifter. Denna skyldighet gäller även värdering 2, som utgör en bilaga till resolutionsordningen och som enligt artikel 12.2 i resolutionsordningen utgör en integrerad del av denna.

364 Sökanden har gjort gällande att det saknas stöd i förordning nr 806/2014 för att låta resolutionsordningen vara konfidentiell och att detta strider mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) och mot principen om öppenhet i artikel 15 FEUF och artikel 42 i stadgan.

365 Tribunalen påpekar att SRB enligt artikel 339 FEUF, artikel 41.2 b i stadgan och artikel 88.5 i förordning nr 806/2014 är skyldig att skydda konfidentiella uppgifter om alla enheter, inklusive affärshemligheter.

366 Sökanden har för det första hävdat att det framgår av skäl 116 i förordning nr 806/2014 att skyldigheten att iaktta konfidentialitet endast gäller så länge resolutionsbeslutet inte har offentliggjorts.

367 I skäl 116 i förordning nr 806/2014 föreskrivs följande:

”Resolutionsåtgärder bör vederbörligen anmälas och med några begränsade undantag som fastställs i denna förordning också offentliggöras. Eftersom uppgifter som [SRB], de nationella resolutionsmyndigheterna och deras professionella rådgivare inhämtar under resolutionsprocessen sannolikt är känsliga innan resolutionsbeslutet offentliggörs, bör de uppgifterna omfattas av krav på tystnadsplikt. Det faktum att information om innehållet och de närmare uppgifterna i resolutionsplanerna och resultatet av en bedömning av de planerna kan få vittgående konsekvenser, särskilt för företagen i fråga, måste beaktas. All information som tillhandahålls om ett beslut innan det fattas måste antas få effekter på offentliga och privata intressen som berörs av åtgärden, oavsett om det gäller huruvida villkoren för resolution är uppfyllda eller tillämpningen av ett specifikt verktyg eller någon åtgärd under förfarandena. Uppgiften om att [SRB] och de nationella resolutionsmyndigheterna undersöker en viss enhet skulle kunna vara tillräcklig för att förorsaka negativa följder för den enheten. Det är därför nödvändigt att säkerställa att det finns lämpliga mekanismer för att upprätthålla konfidentialiteten kring sådan information, såsom innehållet och de närmare uppgifterna i resolutionsplaner och resultatet av bedömningar som genomförts i det sammanhanget.”

368 Av detta skäl framgår att vissa uppgifter som SRB har tillgång till i resolutionsordningen, i värdering 2 och i de handlingar som SRB grundade sig på omfattas av tystnadsplikt och är konfidentiella.

369 I detta avseende framgår det av artikel 34.1 i förordning nr 806/2014 att för att kunna utföra sina uppgifter enligt denna förordning får SRB, antingen direkt eller genom de nationella resolutionsmyndigheterna, efter att ha informerat dem, med fullt utnyttjande av all information som står till förfogande för ECB eller nationella behöriga myndigheter, ålägga bland annat de enheter som omfattas av en resolutionsåtgärd att lämna all information som krävs för att den ska

kunna utföra de uppgifter som den getts enligt denna förordning. I artikel 34.2 preciseras att krav på tystnadsplikt inte får leda till att de enheterna undantas från skyldigheten att lämna den informationen. I artikel 34.4 i förordning nr 806/2014 föreskrivs att SRB ska ha möjlighet att, även på kontinuerlig basis, få sådan information som är nödvändig för utövandet av dess uppgifter enligt förordningen, i synnerhet om kapital, likviditet, tillgångar och skulder för varje institut som omfattas av dess resolutionsbefogenhet.

370 Vad gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG (EUT L 145, 2004, s. 1) har domstolen slagit fast att för att systemet för kontroll av värdepappersföretagen – som vilar på tillsyn i medlemsstaten och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter i flera medlemsstater, såsom kort beskrivits ovan – ska fungera effektivt krävs att såväl de övervakade företagen som de behöriga myndigheterna kan vara säkra på att de konfidentiella uppgifter som lämnas in i princip förblir konfidentiella (se dom av den 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

371 Domstolen har funnit att avsaknaden av ett sådant förtroende kunna äventyra en korrekt överföring av de konfidentiella uppgifter som behövs för tillsynsverksamheten. Det är således inte enbart för att skydda de direkt berörda företagens specifika intressen som artikel 54.1 i direktiv 2004/39 föreskriver som huvudregel att tystnadsplikten iakttas, utan även för att säkerställa det allmänna intresset av att marknaderna för finansiella instrument fungerar normalt (se dom av den 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkterna 32 och 33 och där angiven rättspraxis).

372 Tribunalen erinrar om att artikel 88.1 i förordning nr 806/2014, som rör kravet på tystnadsplikt för SRB:s ledamöter, innehåller en bestämmelse som motsvarar artikel 54.1 i direktiv 2004/39.

373 Vidare nämns det förvisso i skäl 116 i förordning nr 806/2014 att SRB omfattas av tystnadsplikt innan ett resolutionsbeslut antas. Eftersom vissa uppgifter som SRB innehar är känsliga och rör affärshemligheter ska de inte lämnas ut till allmänheten innan en resolutionsåtgärd antas. Upplysningar om att en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera och kan bli föremål för en resolutionsåtgärd skulle nämligen bland annat kunna uppmuntra aktieägarna att sälja sina värdepapper på marknaden och även leda till ett omfattande uttag av insättningar, vilket skulle förvärra bankens finansiella situation och därmed skada effektiviteten av SRB:s handlande och marknadens funktion.

374 I detta skäl anges emellertid även uttryckligen att resolutionsåtgärder ”bör vederbörligen anmälas och med några begränsade undantag som fastställs i denna förordning också offentliggöras”. Tribunalen erinrar emellertid om att det i artikel 88.5 i förordning nr 806/2014, som återgetts i punkt 362 ovan, uttryckligen föreskrivs att SRB, innan information röjs, ska se till att denna information inte innehåller konfidentiella uppgifter.

375 Av detta framgår att skäl 116 i förordning nr 806/2014 inte kan tolkas så, att bestämmelserna om konfidentialitet och tystnadsplikt endast är tillämpliga så länge resolutionsbeslutet inte har offentliggjorts.

376 Sökanden hänvisar för det andra till artikel 88.1 andra stycket i förordning nr 806/2014, enligt vilket ”[i]nformation som omfattas av tystnadsplikt … inte [får] lämnas ut till annan offentlig eller privat enhet, utom när så krävs i samband med rättsliga förfaranden”.

377 Denna bestämmelse kan emellertid inte innebära att SRB är skyldig att lämna ut ett resolutionsbeslut i dess helhet från och med tidpunkten för inledandet av ett rättsligt förfarande. I denna bestämmelse hänvisas till möjligheten för en domstol att förordna om företeende av handlingar, inklusive handlingar som innehåller konfidentiella uppgifter.

378 Tribunalen har i detta avseende möjlighet att begära att SRB ska inkomma med alla handlingar som SRB anser vara relevanta för utgången av målet, genom en åtgärd för processledning eller en åtgärd för bevisupptagning, i enlighet med artiklarna 91 b och 92.3 i rättegångsreglerna. Enligt artikel 103.1 i rättegångsreglerna kan tribunalen emellertid förklara vissa uppgifter i dessa handlingar för konfidentiella och besluta att de inte ska kommuniceras med andra parter, bland annat med sökande.

379 Härav följer att ett beslut av tribunalen om företeende av handlingar inte garanterar sökanden tillgång till handlingarna i dess helhet om tribunalen finner att handlingarna innehåller konfidentiella uppgifter.

380 Inom ramen för förevarande förfarande ålade tribunalen, genom ett beslut om åtgärd för bevisupptagning, den 12 maj 2021 SRB att inkomma med vissa handlingar, bland annat de konfidentiella versionerna av resolutionsordningen, värdering 2 och ECB:s bedömning av huruvida Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera. I enlighet med artikel 103 i rättegångsreglerna fann tribunalen, efter att ha granskat innehållet i dessa handlingar, att de uppgifter som fortfarande var maskerade i de versioner av handlingarna som offentliggjorts på SRB:s och ECB:s webbplatser inte var relevanta för utgången av förevarande mål. Genom beslut av den 9 juni 2021 tog tribunalen därför bort de konfidentiella versionerna av dessa handlingar från ärendeakten.

381 För det tredje har sökanden nöjt sig med att hävda att resolutionsåtgärdernas konfidentialitet strider mot principen om öppenhet och bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar, utan att anföra några specifika argument.

382 Det räcker att konstatera att förordning nr 1049/2001 inte är relevant för frågan huruvida SRB var skyldig att lämna ut resolutionsordningen i dess helhet, och inte heller inför ett system för allmänhetens tillgång till handlingar som innehåller undantag i syfte att säkerställa att vissa uppgifter förblir konfidentiella.

383 Domstolen har slagit fast att det i artikel 54 i direktiv 2004/39 fastställs en allmän princip om förbud mot röjande av konfidentiell information som innehas av behöriga myndigheter och att artikeln innehåller en uttömmande förteckning över de specifika fall då det allmänna förbudet i undantagsfall inte utesluter att uppgifterna överförs eller används, och att den således inte syftade till att skapa en rätt för allmänheten att få tillgång till uppgifter som innehas av de behöriga myndigheterna eller att i förekommande fall i detalj reglera utövandet av en sådan rätt till tillgång enligt nationell lagstiftning (dom av den19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkterna 38 och 39).

384 Tribunalen påpekar att det i artikel 88 i förordning nr 806/2014 föreskrivs krav på tystnadsplikt och att det, på samma sätt som i artikel 54 i direktiv 2004/39, fastställs en allmän princip om förbud mot att röja konfidentiella uppgifter som innehas av SRB och föreskrivs det under vilka omständigheter detta allmänna förbud undantagsvis inte utgör hinder för att översända dessa uppgifter.

385 Domstolen har dock funnit att målet med artikel 54 i direktiv 2004/39 är ett annat än det som eftersträvas genom förordning nr 1049/2001. Syftet med förordning nr 1049/2001 är att ge allmänheten största möjliga rätt till tillgång till institutionernas handlingar (dom av den 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkterna 40 och 41 och där angiven rättspraxis).

386 Det är mot bakgrund av detta syfte som domstolen har slagit fast att förordning nr 1049/2001 i princip innebär att en EU-institution som har för avsikt att avslå en ansökan om tillgång till en handling är skyldig att förklara på vilket sätt tillgång till handlingen konkret skulle kunna skada det intresse som skyddas av ett av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som är aktuellt, utan att det påverkar möjligheten för denna institution att grunda sitt beslut på en allmän presumtion om sekretess som är tillämplig på en kategori av handlingar, när allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (dom av den19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

387 När däremot en enskild har ansökt om tillgång till uppgifter om ett övervakat företag, och de behöriga myndigheterna, med beaktande av de kumulativa villkor som anges i punkt 35 ovan, anser att de uppgifter till vilken tillgång begärs är konfidentiell information i den mening som avses i artikel 54.1 i direktiv 2004/39, kan myndigheterna enligt domstolen bifalla en sådan ansökan endast i de fall som uttömmande räknas upp i artikel 54. (dom av den19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkt 43).

388 Tribunalen anser att denna rättspraxis är analogt tillämplig på konfidentiella uppgifter som innehas av SRB i den mening som avses i artikel 88 i förordning nr 806/2014.

389 För det fjärde har sökanden i repliken åberopat de beslut som fattades av SRB:s överklagandepanel den 28 november 2017 och den 19 juni 2018, som svar på sökandens ansökningar om tillgång till handlingar i enlighet med artikel 90.1 i förordning nr 806/2014 och förordning nr 1049/2001, efter vilka SRB i februari och oktober 2018 på sin webbplats offentliggjorde något mindre redigerade icke-konfidentiella versioner av resolutionsordningen och värderingarna 1 och 2. Sökanden har gjort gällande att dessa beslut från SRB:s överklagandepanel bekräftade att det var omotiverat att neka tillgång till en väsentlig del av resolutionsordningen och att den version av beslutet som offentliggjordes i februari 2018 omfattades av överdriven konfidentialitet.

390 Tribunalen erinrar om att domstolen har slagit fast att utan att äventyra de mål som eftersträvas genom artikel 54.1 i direktiv 2004/39 är de behöriga myndigheterna i princip tvungna att iaktta den tystnadsplikt som åligger dem enligt denna bestämmelse under hela den period då den information som de innehar enligt detta direktiv ska betraktas som konfidentiell. Tidens gång utgör emellertid en faktor som i regel påverkar bedömningen av huruvida villkoren för att de berörda uppgifterna ska anses vara konfidentiella är uppfyllda vid en viss tidpunkt (dom av den 19 juni 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punkterna 48 och 49 och där angiven rättspraxis).

391 Eftersom artikel 88.1 i förordning nr 806/2014, såsom redan har angetts, innehåller en bestämmelse som motsvarar artikel 54.1 i direktiv 2004/39, är denna rättspraxis analogt tillämplig i förevarande fall.

392 Överklagandepanelens två beslut fattades mer än sex månader respektive ett år efter antagandet av resolutionsordningen. Den omständigheten att det har gått flera månader sedan resolutionsordningen antogs kan således ha påverkat bedömningen av huruvida vissa uppgifter i resolutionsordningen och värderingarna 1 och 2 är konfidentiella. Av detta följer att överklagandepanelens bedömning, i dess beslut av den 28 november 2017 och den 19 juni 2018, av huruvida vissa uppgifter hade omfattats av alltför stor konfidentialitet inte påverkar den omständigheten att denna konfidentialitet var motiverad direkt efter antagandet av resolutionsordningen. Dessutom krävde inte överklagandepanelen att resolutionsordningen i dess helhet eller värdering 2 skulle offentliggöras, eftersom vissa uppgifter fortfarande var konfidentiella.

393 Av detta följer att sökanden saknar fog för sitt påstående att det saknades grund för att sekretessbelägga vissa uppgifter i resolutionsordningen.

394 Det ska vidare erinras om att SRB den 11 juli 2017 offentliggjorde en icke-konfidentiell version av resolutionsordningen på sin webbplats. Sökanden, som haft tillgång till resolutionsordningen, har kunnat överklaga beslutet om resolutionsordningen till tribunalen genom förevarande talan, som väckts med stöd av artikel 263 FEUF, vilket visar att sökanden har haft rätt till ett effektivt rättsmedel.

395 Efter det att förevarande talan hade väckts, och till följd av de ovan i punkt 389 nämnda besluten från SRB:s överklagandepanel, offentliggjorde SRB på sin webbplats den 2 februari respektive den 31 oktober 2018, det vill säga före ingivandet av repliken, mindre redigerade icke-konfidentiella versioner av resolutionsordningen och värderingarna 1 och 2. Sökanden har således haft möjlighet att anföra argument avseende dessa versioner.

396 Sökandebolaget har gjort gällande att även om det fick tillgång till fler uppgifter efter offentliggörandet av resolutionsordningen och värderingarna 1 och 2 i mindre redigerade versioner den 2 februari och respektive den 31 oktober 2018, kan avsaknaden av en motivering inte åtgärdas efter det att förfarandet inletts.

397 Det räcker att konstatera att de på varandra följande offentliggörandena på SRB:s webbplats rörde originalversionerna av resolutionsordningen och värderingarna 1 och 2. Dessa offentliggöranden syftade till att ge allmänheten tillgång till de delar av dessa handlingar som ursprungligen hade ansetts konfidentiella. För SRB:s del handlade det inte om att offentliggöra uppgifter som inte redan fanns med i de ursprungliga versionerna av resolutionsordningen eller värderingarna 1 och 2 och vars syfte var att komplettera motiveringen.

398 Tribunalen påpekar slutligen att domstolen redan har slagit fast att ett beslut av kommissionen i vilket det fastställs att en åtgärd som påtalats av en klagande inte utgör ett statligt stöd, med hänsyn till skyldigheten att iaktta skyddet för affärshemligheter anses vara tillräckligt motiverat även om det inte innehåller samtliga sifferuppgifter som denna institution grundat sitt resonemang på (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkterna 108–111). En icke-konfidentiell version av ett sådant beslut, när det av denna klart och tydligt framgår hur institutionen har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen och så att

tribunalen ges möjlighet att utföra sin prövning, är således tillräckligt för att uppfylla den motiveringsskyldighet som åligger samma institution (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 55).

399 Vad vidare gäller de ekonomiska faktorer som Deloitte använde vid värdering 2 och som SRB beaktade i resolutionsordningen, kan det inte förnekas att dessa omfattas av komplexa tekniska bedömningar. Eftersom det av resolutionsordningen klart framgick hur SRB resonerat, så att beslutets riktighet senare kunde bestridas vid behörig domstol, skulle det vara för mycket att fordra en särskild motivering för vart och ett av de tekniska val som gjorts eller för var och en av de sifferuppgifter som använts till stöd för SRB:s resonemang (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 108 och där angiven rättspraxis).

400 Det framgår emellertid av prövningen av den första anmärkningen att sökanden inte har visat att de versioner av resolutionsordningen och värdering 2, som offentliggjorts på SRB:s webbplats och som sökanden har haft tillgång till, var otillräckligt motiverade. Sökanden har vidare inte preciserat på vilket sätt de ekonomiska uppgifter som har maskerats i de icke-konfidentiella versionerna av resolutionsordningen och värdering 2 var nödvändiga för att sökanden skulle kunna förstå resolutionsordningen och utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel.

401 Sökanden kan således inte med framgång göra gällande att en rätt att få tillgång till resolutionsordningen i dess helhet var nödvändig för att sökanden skulle kunna utöva sin rätt till försvar eller sin rätt till ett effektivt rättsmedel.

402 Av det ovan anförda följer att den andra anmärkningen inte kan godtas och att talan således inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden.

6. Den andra grunden: åsidosättande av principen nemo auditur propriam turpitudinem allegans *och artikel 88 i förordning nr 806/2014*

403 Sökanden har gjort gällande att SRB har åsidosatt principen *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* och den tystnadsplikt som föreskrivs i artikel 88 i förordning nr 806/2014 och artikel 339 FUEF, genom att anta en rättsakt som går Banco Popular och dess aktieägare emot på grund av en kris som SRB själv har framkallat.

404 Sökanden har hävdat att de uttalanden som SRB:s ordförande gjorde i en intervju på tv-kanalen Bloomberg den 23 maj 2017 och i en artikel som Reuters publicerade den 31 maj 2017 utgör ett åsidosättande av artikel 88 i förordning nr 806/2014, enligt vilken SRB:s personal och ledamöter omfattas av tystnadsplikt. Sökanden har gjort gällande att dessa uttalanden framkallade panik hos allmänheten som tog ut en stor del av sina insättningar i Banco Popular, vilket ledde till insättningsflykt. Sökanden har åberopat flera omständigheter som visar att det föreligger ett orsakssamband mellan dessa uttalanden och Banco Populars kris. Uppgifterna i dessa uttalanden från SRB:s ordförande av den 23 och 31 maj 2017 orsakade Banco Populars likviditetskris, vilken är skälet till Banco Populars resolution.

405 Sökanden har dessutom hävdat att enligt principen *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* kan en institution inte stödja sig på sina egna fel för att anta en rättsakt som går en enskild emot.

406 Kommissionen anser att de omständigheter som har kunnat försätta enheten i svårigheter i ett mål som rör resolutionsordningens lagenlighet saknar betydelse och att den enda relevanta frågan är huruvida de rättsliga villkoren för antagandet av resolutionsordningen var uppfyllda. SRB har även gjort gällande att det för att resolutionsordningen ska vara giltig krävs att enheten fallerar eller sannolikt kommer att fallera och att de villkor som föreskrivs i förordning nr 806/2014 är uppfyllda vid tidpunkten för antagandet av resolutionsordningen, oavsett vilka skäl som har lett till en sådan situation.

407 Vad inledningsvis gäller sökandens åberopande av principen *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, enligt vilken ingen kan åberopa sitt eget felaktiga handlande gentemot någon annan för att erhålla en förmån, påpekar tribunalen, i likhet med kommissionen och SRB, att denna princip inte är tillämplig i förevarande fall.

408 Såsom SRB har påpekat är denna princip tillämplig när en part försöker dra otillbörlig fördel av sitt eget rättsstridiga handlande. Sökanden har emellertid inte angett vilken fördel SRB skulle ha dragit av antagandet av resolutionsordningen.

409 Det går inte heller att av något av de exempel ur rättspraxis som sökanden har nämnt slå fast denna princips relevans till stöd för en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som antagits av en unionsinstitution eller ett unionsorgan. I punkt 55 i domen av den 11 december 1996, Barraux m.fl./kommissionen (T-177/95, EU:T:1996:187), konstaterade tribunalen således att argumentet att denna princip hindrade rådet från att anta en förordning med retroaktiv verkan inte var relevant. I punkt 63 i domen av den 10 juli 2003, kommissionen/Fresh Marine (C-472/00 P, EU:C:2003:399), erinrade domstolen endast om tribunalens konstaterande att Fresh Marine hade bidragit till att orsaka skadan genom att vara oaktsam. I punkt 13 i domen av den 9 februari 1984, Kohler/revisionsrätten (316/82, EU:C:1984:49), påpekade domstolen att Europeiska revisionsrättens argument att den angripna rättsakten inte var skriftlig, vilket anfördes till stöd för att talan inte kunde tas upp till sakprövning, saknade grund, oberoende av den omständigheten att ett godtagande av detta argument skulle innebära att revisionsrätten kunde göra gällande ett åsidosättande som den själv gjort sig skyldig till, i syfte att frånta sökanden dess rätt att väcka talan.

410 Förevarande grund ska därför prövas i den del sökanden har gjort gällande att SRB har åsidosatt sin tystnadsplikt enligt artikel 339 FEUF och artikel 88 i förordning nr 806/2014.

411 Tribunalen påpekar att även om sökanden antas ha visat att SRB eller kommissionen hade lämnat ut konfidentiella uppgifter till pressen, motiverar ett sådant fall av rättsstridighet enligt fast rättspraxis endast att det aktuella beslutet ogiltigförklaras om det har visats att beslutet utan denna oegentlighet skulle ha fått ett annat innehåll (se dom av den 6 juli 2000, Volkswagen/kommissionen, T-62/98, EU:T:2000:180, punkt 283 och där angiven rättspraxis, dom av den 5 april 2006, Degussa/kommissionen, T-279/02, EU:T:2006:103, punkt 416 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 mars 2011, Siemens/kommissionen, T-110/07, EU:T:2011:68, punkt 402 och där angiven rättspraxis).

412 Såsom kommissionen och SRB har hävdat antas en resolutionsordning med giltig verkan när villkoren i förordning nr 806/2014 är uppfyllda, oberoende av motiveringen till att enheten fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

413 Tribunalen erinrar om att sökandens argument avseende ett åsidosättande av artikel 18 i förordning nr 806/2014 underkändes i samband med bedömningen av den åttonde grunden.

414 Tribunalen konstaterar således att SRB, som ansåg att villkoren i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 var uppfyllda, antog resolutionsordningen och att kommissionen, som ansåg att resolutionsordningen var förenlig med bestämmelserna i förordning nr 806/2014, godkände densamma. De omständigheter som gjorde att Banco Popular uppfyllde de villkor som motiverar antagandet av resolutionsordningen, bland annat villkoret att banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, är inte relevanta.

415 Det påstådda orsakssamband som sökanden har åberopat mellan uttalandena av den 23 och den 31 maj 2017 och Banco Populars likviditetskris saknar följaktligen betydelse och kan inte medföra att de angripna besluten ogiltigförklaras.

416 Sökandens argument att SRB inte med giltig verkan kunde anta resolutionsordningen, eftersom de uttalanden som SRB:s ordförande hade avgett i strid med sin skyldighet att iaktta konfidentialitet och principen om god förvaltning hade gett upphov till Banco Populars likviditetskris, är således verkningslöst när det gäller bedömningen av resolutionsordningen lagenlighet.

417 Sökanden kan vidare inte med framgång göra gällande att avslöjandena den 23 och den 31 maj 2017 ledde till Banco Populars allvarliga likviditetskris. Argumenten bygger på en ofullständig och felaktig redogörelse av de faktiska omständigheter som låg till grund för Banco Populars likviditetskris och de orsaker som ledde till att banken var i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

418 Tribunalen erinrar således om att ECB i sin bedömning av huruvida Banco Popular fallerar eller sannolikt kommer att fallera, som nämnts i punkterna 53–61 ovan, har redovisat de olika händelser som låg till grund för Banco Populars försämrade likviditet.

419 I skäl 24 i resolutionsordningen nämnde SRB andra omständigheter som hade lett till en snabb försämring av Banco Populars likviditetssituation, däribland följande:

– I februari 2017 meddelade Banco Popular att den hade behov av extraordinära avsättningar på 5,7 miljarder euro, vilket ledde till en konsoliderad förlust på 3,485 miljarder euro, och utsåg banken en ny ordförande.

– Den 10 februari 2017 sänkte DBRS Banco Populars kreditbetyg.

– Den 3 april 2017 offentliggjorde Banco Popular en tillfällig offentlig förklaring i vilken banken lämnade information om resultatet av internrevisioner som kunde få betydande inverkan på dess årsredovisning och bekräftade att dess verkställande direktör skulle bytas ut efter mindre än ett år på sin tjänst.

– Den 7 april 2017 sänkte Standard & Poor's Banco Populars kreditbetyg, och den 21 april sänkte Moody's Banco Populars kreditbetyg.

– Den 12 maj 2017 åsidosatte Banco Popular kravet på täckning av 80 procent av likviditetsbehovet och kunde efter det inte nå upp till den föreskrivna gränsen.

– Den konstant negativa medierapporteringen av Banco Populars finansiella resultat och antagandet att det fanns en överhängande risk för konkurs eller likviditetsbrist ledde till att uttagen av insättningar ökade.

– Den 6 juni 2017 sänkte DBRS och Moody's Banco Populars kreditbetyg.

420 SRB påpekade att samtliga dessa omständigheter hade lett till betydande uttag av insättningar.

421 Det framgår av dessa omständigheter, vilka inte har bestritts av sökanden, att Banco Populars situation redan hade försämrats långt före den 23 maj 2017 och att den likviditetskris som Banco Popular hade drabbats av berodde på flera faktorer, vilka hade sin grund i det dåliga resultat som banken presenterade i februari och april 2017. Framför allt uppfyllde Banco Popular efter den 12 maj 2017 inte längre de lagstadgade likviditetstäckningskraven.

422 Tribunalen påpekar att sökanden inte kan bortse från alla objektiva omständigheter som har orsakat de likviditetsproblem som Banco Popular har haft, särskilt sedan april 2017. Sökanden kan inte med framgång göra gällande att uttalandet av den 23 maj 2017 och artikeln av den 31 maj 2017, även om dessa grundades på att SRB eller kommissionen hade åsidosatt konfidentialitetsprincipen, var orsaken till Banco Populars likviditetskris och att det inte hade behövts någon resolution utan dessa förklaringar.

423 Denna slutsats påverkas inte av sökandens övriga argument.

424 Sökanden har gjort gällande att ECB, i sin bedömning av huruvida Banco Popular fallerar eller sannolikt kommer att fallera, påpekade att inlåningsförlusterna sedan den 31 maj 2017 var särskilt betydande, efter det att medierna hade avslöjat att banken kunde försättas i konkurs om den pågående försäljningsprocessen inte gav ett snabbt resultat.

425 Enligt ECB framgår det av dess bedömning att tillkännagivandet av att förfarandet för en privat försäljning av banken hade misslyckats och att risken för likvidation av företaget ökade Banco Populars inlåningsförluster. Det rör sig emellertid endast om en av de många andra omständigheter som enligt ECB lett till dessa inlåningsförluster. Sökanden har inte fog för sitt påstående att ECB skulle ha medgett att Reuters artikel av den 31 maj 2017 låg bakom bankens likviditetskris.

426 ECB har lyft fram den omfattande negativa medierapportering som Banco Popular har utsatts för under denna period och har exemplifierat detta med artiklar som publicerades den 11 respektive den 15 maj 2017, vilka nämnts i punkterna 40 och 41 ovan. Sökanden kan bland alla dessa tidningsartiklar inte peka på den specifika artikel i vilken en EU-tjänsteman nämns för att göra gällande att endast denna artikel låg bakom Banco Populars likviditetsförluster.

427 Sökanden har även gjort gällande att uttalandena av den 23 och den 31 maj 2017 påverkade Banco Populars fallande aktiekurs och noteringen av olika finansiella instrument.

428 Tribunalen påpekar att Banco Populars aktiekurs konstant föll mellan juni 2016 och juni 2017. I motsats till vad sökanden har påstått visar denna utveckling inte på ett samband mellan uttalandet av den 23 maj och artikeln av den 31 maj 2017 och Banco Populars aktiekurs. Banco Popular fallande aktiekurs förklaras av bankens dåliga finansiella situation och ska sättas i relation till kreditvärderingsinstitutens successiva sänkningar av Banco Populars kreditbetyg, som nämnts i punkterna 32, 38 och 46 ovan.

429 Vid förhandlingen medgav sökanden dessutom att Banco Popular den 15 maj 2017 hade lämnat MSCI-indexet (Morgan Stanley Capital Internationals index). Detta fick stora investeringsfonder att sälja sina aktier i Banco Popular och bidrog till att Banco Populars aktiekurs föll.

430 Vad gäller utvecklingen av Banco Populars villkorade konverteringsbara obligationer (Coco-obligationer), räcker det att påpeka att den journalist som intervjuade SRB:s ordförande den 23 maj 2017 nämnde att deras värde hade rasat på grund av risken för betalningsinställelse. Sökanden kan således inte påstå att Coco-obligationernas minskade värde berodde på denna intervju.

431 Det ska under alla omständigheter påpekas att sökanden inte har anfört något argument för att visa vilka uppgifter i uttalandena av den 23 och den 31 maj 2017 som innebär att SRB:s ordförande har brutit mot sin tystnadsplikt och att sökanden inte har visat att SRB:s ordförande har åsidosatt sin skyldighet att iaktta konfidentialitet eller sin tystnadsplikt.

432 I intervjun med SRB:s ordförande på tv-kanalen Bloomberg den 23 maj 2017 ställde journalisten följande fråga:

”Kan jag ta er till Spanien? Jag skulle vilja visa tittarna något som verkligen är på vår radar här på Bloomberg, och det är Banco Popular och de villkorade konverteringsbara obligationerna som är utsatta för lite tryck just nu. Detta institut har en CET 1-kvot på just över 7 procent. Är det på er radar också?” [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:s ordförande gav följande svar:

”Jag talar aldrig om enskilda banker. Vi har fler än en bank på vår radar och Banco Populars situation är naturligtvis också något som vi bevakar, men det är inte den enda bank vi tittar på.” (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 Tribunalen konstaterar att det, såsom SRB har påpekat, rör sig om allmänna uttalanden, eftersom tillsyn över institut ingår i SRB:s uppdrag och utövas i samarbete med ECB. Uppgiften att Banco Popular ”bevakas” i egenskap av kreditinstitut som omfattas av den gemensamma tillsynsmekanismen är inte en konfidentiell uppgift.

435 Av den av artikel som publicerades på webbplatsen elcondencial.com den 15 maj 2017, och som nämnts i punkt 41 ovan, framgår dessutom att uppgiften att Banco Popular hade varit föremål för en inspektion redan hade publicerats.

436 Under intervjun nämnde SRBs ordförande inte heller en resolution av Banco Popular som ett alternativ. Av dessa uttalanden går det inte heller att dra någon slutsats när det gäller det kommande genomförandet av en resolution av Banco Popular och än mindre när det gäller vilket resolutionsverktyg som SRB skulle kunna använda sig av.

437 Eftersom dessa uttalanden inte kan tolkas så, som att Banco Popular kommer att bli föremål för ett resolutionsförfarande, omfattas de inte heller av antagandena i skäl 116 i förordning nr 806/2014 om att all information om ett resolutionsbeslut ska kommuniceras innan det antas.

438 Uttalandena från SRB:s ordförande under intervjun den 23 maj 2017 innehåller följaktligen inte några konfidentiella uppgifter och utgör varken ett åsidosättande konfidentialitetsprincipen eller tystnadsplikten i artikel 88 i förordning nr 806/2014 respektive artikel 339 FEUF.

439 I den artikel som Reuters offentliggjorde den 31 maj 2017 med rubriken ”EU, se upp för risken för en resolution av Banco Popular” (”EU, advertida de riesgo de una resolución Ordenada en Banco Popular”) uppgav en anonym EU-tjänsteman vidare att ett av de största banktillsynsorganen i Europa hade varnat EU-tjänstemän för att Banco Popular kunde tvingas bli föremål för resolution om banken inte lyckades hitta en köpare och att SRB:s ordförande nyligen hade utfärdat en ”tidig varning”. Enligt samma artikel uppgav denna tjänsteman även att SRB:s ordförande hade förklarat att SRB följde det förfarande som inletts (av Banco Popular) med särskild uppmärksamhet inför ett eventuellt ingripande och att bankens fusionsanbud kunde vara fruktlöst.

440 En annan anonym källa uppgav i samma Reuters-artikel även att det pågick allmänna förberedelser, även om ingen konkret åtgärd ännu hade vidtagits. Enligt denna artikel skulle en talesperson för Banco Popular ha förklarat att banken arbetade på flera plan, inklusive med en sammanslagning, en kapitalökning och en försäljning av tillgångar.

441 Tribunalen påpekar även att det i denna artikel hänvisas till SRB:s pressmeddelande från samma dag, i vilket SRB angav att den inte kommenterade de särskilda svårigheterna för en bank, att den inte kunde bekräfta tolkningar av uttalanden som påstods ha gjorts av dess ordförande och att den aldrig utställde någon varning avseende banker.

442 Tribunalen påpekar att sökanden inte har preciserat vilka uppgifter i denna artikel som är konfidentiella eller i vilken mån ett röjande av dem skulle utgöra ett åsidosättande av det krav på tystnadsplikt som SRB omfattas av. Sökanden har hävdat att de uttalanden som anges i denna artikel kan tillskrivas SRB:s ordförande och att varken SRB eller kommissionen har lagt fram någon bevisning som visar på motsatsen. Tribunalen påpekar emellertid att de uttalanden av en EU-tjänsteman som nämns i denna artikel inte avsåg konfidentiella uppgifter som endast SRB:s ledamöter kunde känna till, och än mindre uppgifter som endast dess ordförande kände till.

443 För det första uppgav tjänstemannen således att SRB:s ordförande hade utfärdat en ”tidig varning”. Det räcker dock att påpeka att SRB inte har någon sådan befogenhet, vilket SRB för övrigt erinrade om i sitt pressmeddelande av den 31 maj 2017.

444 Vad för det andra gäller denna tjänstemans påstående att ”SRB:s ordförande hade förklarat att SRB följde förfarandet (rörande Banco Popular) med särskild uppmärksamhet inför ett eventuellt ingripande”, räcker det att konstatera att dessa uttalanden återger vad SRB:s ordförande offentligt bekräftade under sin intervju på tv-kanalen Bloomberg den 23 maj 2017, det vill säga att Banco Popular ”bevakades”. Dessutom har SRB i sitt pressmeddelande dementerat denna tolkning.

445 Vad för det tredje gäller denna tjänstemans påstående att bankens fusionsanbud kunde vara fruktlöst, framgår det av samma artikel att Banco Popular själv hade angett att banken var tvungen att skjuta upp den frist som ursprungligen fastställts till den 10 juni 2017 för att inkomma med anbud inom ramen för ett privat försäljningsförfarande.

446 Vad för det fjärde gäller påståendet att en hög anonym EU-tjänsteman hade uppgett ett av de största banktillsynsorganen i Europa hade varnat EU-tjänstemän för att det kunde krävas en resolution av Banco Popular om banken inte lyckades hitta en köpare, påpekar tribunalen att det i flera tidningsartiklar redan i maj nämndes att Banco Popular befann sig i svårigheter och att banken hade inlett ett privat försäljningsförfarande.

447 Det framgår således av en artikel av den 11 maj 2017, som publicerats på webbplatsen *elcondencial.com* och nämnts i punkt 40 ovan, att Banco Populars verkställande direktör hade beslutat om en omedelbar försäljning av banken på grund av en risk för konkurs. Hänvisningen i artikeln av den 31 maj 2017 till den omständigheten att EU-tjänstemännen informerades av ”ett av de främsta banktillsyningsorganen i Europa” tycks överensstämma med den information som ges i denna artikel, enligt vilken Banco Populars ordförande, på grund av en allvarlig risk för konkurs som bland annat berodde på en fortsatt insättningsflykt, var tvungen att genomföra försäljningsförfarandet för att uppfylla ECB:s krav. I en artikel av den 15 maj 2017, som publicerats på webbplatsen *elcondencial.com* och nämnts i punkt 41 ovan, angavs dessutom att Banco Popular hade genomfört försäljningsplanen efter ECB:s inspektion.

448 Den omständigheten att Banco Popular löpte risk för konkurs, om banken inte hittade någon köpare i det försäljningsförfarande som den hade inlett, var således offentlig information sedan mitten av maj 2017.

449 Härav följer, i motsats till vad sökanden har hävdat, att de uttalanden av en anonym unionstjänsteman som återgetts i denna artikel inte innehåller förtroliga uppgifter om genomförandet av ett förfarande för resolution av Banco Popular, såsom det förfarande som avses i skäl 116 i förordning nr 806/2014.

450 Sökanden har dessutom felaktigt gjort gällande att det ankommer på SRB eller kommissionen att visa att de uttalanden som gjordes i denna artikel inte kunde tillskrivas SRB:s ordförande.

451 Såsom SRB har gjort gällande kunde en mängd andra personer än SRB:s ledamöter eller tjänstemän vid kommissionen göra sådana uttalanden, bland annat med hänsyn till de möjligheter till utbyte av uppgifter som bland annat anges i artikel 88.6 i förordning nr 806/2014.

452 Om det antas att uttalandena i denna artikel har sitt ursprung i en läcka från en unionstjänstemans sida och att det av denna artikel skulle kunna utläsas att en resolution av Banco Popular planerades, eftersom det inte har fastställts att kommissionen är ansvarig för den läckta information som den tidningsartikel som sökanden har hänvisat till vittnar om, följer det emellertid av rättspraxis att det inte kan presumeras att läckan hade detta ursprung (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 2006, BASF/kommissionen, T-15/02, EU:T:2006:74, punkt 605).

453 Tribunalen påpekar att även om det är troligt att kommissionen kan ligga bakom denna läcka leder denna möjlighet dessutom inte i sig till att kommissionen är skyldig att bevisa motsatsen, vilket har gjorts gällande av sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2006, Degussa/kommissionen, T-279/02, EU:T:2006:103, punkt 412).

454 Den omständigheten att denna artikel återger uttalanden som påstås ha gjorts av SRB:s ordförande räcker följaktligen inte heller för att fastställa deras äkthet, särskilt eftersom den person som återger dessa uttalanden inte själv är identifierad. I motsats till vad sökanden har hävdat utgör dessutom SRB:s pressmeddelande av den 31 maj 2017, vars innehåll det erinrats om i punkt 441 ovan, en dementi av uppgifterna i denna artikel.

455 Sökanden kan inte heller stödja sig på den omständigheten att de påstådda uttalandena av SRB:s ordförande återgavs i tidningsartiklar den 1 juni 2017, vilka bifogats ansökan. I dessa artiklar slås det nämligen inte fast att det var SRB:s ordförande som uttalade sig den 31 maj 2017. Det räcker att konstatera att det utdraget ur artikeln på *bolsamania.com* av den 1 juni 2017 som sökanden har åberopat endast återger innehållet i den intervju som SRB:s ordförande gav på tv-kanalen Bloomberg den 23 maj och att utdraget ur artikeln i Financial Times av den 1 juni 2017 återger innehållet i Reuters-artikeln av den 31 maj 2017.

456 Om det inte kan presumeras att uttalandet av den 31 maj 2017 kan tillskrivas SRB: ordförande, ankommer det inte på kommissionen eller SRB att visa att så inte var fallet.

457 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 2 oktober 2020 inkom sökanden dessutom med en ny bevisuppgift i enlighet med artikel 85.3 i rättegångsreglerna. Denna bevisuppgift avser två interna e-postmeddelanden från SRB av den 10 respektive den 18 augusti 2017 angående de åtgärder som SRB vidtog för att utreda de läckta uppgifterna till pressen i samband med Banco Populars resolution. Sökanden har motiverat dröjsmålet med att inge dessa handlingar med att sökanden fått tillgång till dessa handlingar till följd av SRB:s beslut av den 24 augusti 2020 om att lämna ut dessa handlingar, vilket antogs i enlighet med SRB:s överklagandepanels beslut av den 15 april 2020 om en ansökan om tillgång till handlingar som ingetts av tredje part. Sökanden har preciserat att den fick tillgång till dessa handlingar i september 2020. Sökanden har angett att syftet med denna nya bevisning är att ge stöd åt dess argument i samband med den andra grund som anförts och att dessa handlingar visar att det inte har gjorts någon utredning av de uppgifter som läckte till pressen den 23 maj 2017.

458 Kommissionen, SRB, Konungariket Spanien och rådet har gjort gällande att dessa handlingar inte är relevanta för bedömningen av huruvida de angripna besluten är lagenliga.

459 Det räcker att konstatera att det av den omständigheten att SRB inte har gjort någon intern utredning av SRB:s ordförandes uttalande av den 23 maj 2017 eller av det uttalande som ligger till grund för artikeln av den 31 maj 2017 i vilket fall som helst inte går att dra slutsatsen att SRB har åsidosatt sin skyldighet att iaktta konfidentialitet. Tribunalen finner således att den omständigheten att SRB inte genomförde någon intern utredning av dessa uttalanden efter antagandet av resolutionsbeslutet inte är relevant för bedömningen av de angripna beslutens lagenlighet.

460 De handlingar som lagts fram till stöd för denna nya bevisuppgift ska följaktligen avvisas, eftersom de inte är relevanta för utgången i målet.

461 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

7. Den sjätte grunden: åsidosättande av rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan och åsidosättande av artikel 5.4 FEU

462 Sökanden har, i egenskap av tidigare aktieägare i Banco Popular, gjort gällande att SRB:s beslut att i resolutionsordningen skriva ned och konvertera Banco Populars aktier och sälja Banco Popular till Banco Santander utgör en begränsning av dess rätt till egendom enligt artikel 17 i stadgan, och att beslutet inte uppfyller det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan och i artikel 5.4 FEU.

463 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 52.1 i stadgan, som återgetts i punkt 158 ovan, och den rättspraxis som det erinrats om i punkt 159 ovan kan utövandet av rätten till egendom begränsas under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i tillämpliga bestämmelser, är nödvändiga för att uppnå ett mål av allmänt samhällsintresse och står i proportion till detta mål.

464 Genom sin sjätte grund har sökanden inte ifrågasatt den omständigheten att begränsningen av dess rätt till egendom till följd av nedskrivningen och konverteringen av Banco Populars kapitalinstrument och försäljningen av Banco Popular till Banco Santander, som det fattades beslut om i resolutionsordningen, föreskrevs i tillämpliga bestämmelser och var nödvändiga åtgärder för att uppnå ett mål av allmänt intresses. Sökanden har inskränkt sig till att ifrågasätta huruvida åtgärderna var en proportionerlig lösning på Banco Populars likviditetsproblem och har kritiserat SRB för att inte ha försökt hitta andra lösningar som i mindre utsträckning begränsade aktieägarnas rätt till egendom.

465 Enligt den fasta rättspraxis som nämnts i punkt 176 ovan innebär proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 maj 2021, Bayer CropScience och Bayer/kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 166 och där angiven rättspraxis).

466 Tribunalen påpekar att den nedskrivning och konvertering av Banco Populars kapitalinstrument som föreskrivs artikel 21 i förordning nr 806/2014 är en följd av tillämpningen av principen i artikel 15.1 a i samma förordning, enligt vilken aktieägarna i institutet under resolution ska bära de första förlusterna. Försäljningen av Banco Popular till Banco Santander är ett resultat av användningen av det verktyg för försäljning av affärsverksamhet som föreskrivs i förordning nr 806/2014.

467 Tribunalen erinrar om att det framgår av prövningen av den fjärde grunden att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i rätten till egendom för aktieägarna i institutet under resolution, utan ska anses utgöra en motiverad och proportionerlig begränsning av deras rätt till egendom, i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 17.1 och 52.1 i stadgan.

468 Tribunalen har dessutom redan slagit fast att en åtgärd som består i en minskning av det nominella värdet på aktierna i en cypriotisk bank stod i proportion till det mål som eftersträvas med åtgärden. I domen påpekade tribunalen inledningsvis att åtgärden syftade till att bidra till rekapitaliseringen av banken och att åtgärden var lämplig för att bidra till ändamålet att

säkerställa stabiliteten i det cypriotiska finanssystemet och euroområdet som helhet. Därefter konstaterade den att denna åtgärd inte gick längre än vad som var lämpligt och nödvändigt för att förverkliga detta ändamål, eftersom mindre ingripande åtgärder inte var genomförbara eller otillräckliga för att uppnå det ändamål som eftersträvats. Tribunalen slog slutligen fast att mot bakgrund av den stora betydelsen av det ändamål som eftersträvades, kunde åtgärden inte anses ge upphov till oproportionerliga olägenheter. Den erinrade i detta avseende om att aktieägarna i bankerna fullt ut bär risken för sina investeringar (dom av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, punkt 330).

469 Till följd av ovanstående fann tribunalen att nedskrivningen av det nominella värdet på aktierna i denna bank inte ansågs ha utgjort ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som kränker kärnan i aktieägarnas rätt till egendom. (dom av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, punkt 331).

470 I förevarande mål konstaterade emellertid SRB i resolutionsordningen att de villkor som föreskrivs i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 var uppfyllda, nämligen för det första att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, för det andra att ingen annan tillsynsåtgärd eller privat åtgärd kunde hindra dess fallissemang inom den föreskrivna tidsfristen och för det tredje att en resolutionsåtgärd i form av ett verktyg för försäljning av Banco Populars affärsverksamhet var nödvändig av hänsyn till allmänintresset. SRB angav att resolutionen var nödvändig och proportionerlig för att uppnå de två mål som anges i artikel 14.2 i förordning nr 806/2014, nämligen att säkerställa upprätthållandet av bankens kritiska funktioner och undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten. I beslut 2017/1246 angav kommissionen att den ställde sig bakom resolutionsordningen och att den i synnerhet instämde med den motivering som lämnats av SRB till varför en resolution var nödvändig av hänsyn till allmänintresset.

471 Eftersom sökanden inte har visat att de villkor som föreskrivs i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 inte var uppfyllda i förevarande fall och eftersom sökanden, i egenskap av aktieägare i Banco Popular, var skyldig att fullt ut bära risken för sina investeringar, finner tribunalen att beslutet att skriva ned och konvertera Banco Populars kapitalinstrument i resolutionsordningen inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i aktieägarnas rätt till egendom, utan ska anses utgöra en motiverad och proportionerlig begränsning av deras rätt till egendom, i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 17.1 och 52.1 i stadgan.

472 Sökandens argument påverkar inte denna slutsats.

473 Sökanden har först och främst gjort gällande att nedskrivningen av aktierna och försäljningen av Banco Popular var oproportionerlig, eftersom Banco Popular var solvent och åtgärderna inte var lämpliga för att lösa ett likviditetsproblem. Sökanden har bestritt att den alternativa lösningen till en resolution var ett insolvensförfarande, eftersom Banco Popular var solvent.

474 Tribunalen erinrar för det första om att det framgår av prövningen av den åttonde grundens första del att Banco Populars insolvens inte var ett villkor för antagandet av resolutionsordningen. En situation där en enhet inte kan betala sina skulder eller andra åtaganden när de förfaller till betalning, vilket bland annat motsvarar en likviditetskris, utgör nämligen ett av de fall då en enhet ska anses fallera eller sannolikt komma att fallera enligt artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014.

475 Argumentet att Banco Popular var solvent är således verkningslöst, eftersom ECB konstaterade att Banco Popular fallerade eller var på väg att fallera, i enlighet med artikel 18.1 a och 18.4 c i förordning nr 806/2014, på grund av dess försämrade likviditet.

476 För det andra erinrar tribunalen om att den omständigheten att Banco Popular fallerade eller var på väg att fallera, och att det inte fanns några andra åtgärder som kunde förhindra bankens fallissemang inom rimlig tid, utgjorde villkor för dess resolution i den mening som avses i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014. Följaktligen var insolvensförfarandet, i motsats till vad sökanden har påstått, det enda alternativet till resolution.

477 För det tredje motiverade SRB, i artikel 5 i resolutionsordningen, valet av verktyget för försäljning av affärsverksamhet som resolutionsverktyg. SRB har angett att detta instrument var nödvändigt och proportionerligt i förhållande till de mål som föreskrivs i artikel 14.2 i förordning nr 806/2014 och att det huvudsakliga syftet var att skydda den verkliga ekonomins kritiska funktioner och bevara den finansiella stabiliteten.

478 Av artikel 5.3 i resolutionsordningen, som nämnts i punkt 339 ovan, framgår bland annat att SRB, i motsats till vad sökanden har hävdat, har angett skälen till att verktyget för försäljning av affärsverksamhet var den lämpligaste lösningen på Banco Populars likviditetsproblem.

479 Sökanden har emellertid inte anfört något argument som kan ifrågasätta SRB:s bedömning och har nöjt sig med att hävda att en uppdelning av tillgångarna och broinstitutverktyget är lämpliga åtgärder för att lösa likviditetsproblemen och återupprätta marknadens förtroende.

480 Sökanden har för det andra hävdat att lösningen på ett likviditetsproblem är ett likviditetstillskott. Sökanden har hänvisat till de expertrapporter som återfinns i bilagan till ansökan och repliken, enligt vilka det för att lösa Banco Populars likviditetsproblem var möjligt att vidta tillsynsåtgärder, bevilja ett akut likviditetsstöd, bevilja lån eller bevilja någon annan typ av likviditetstillskott. Sökanden har hävdat att det enligt dessa rapporter fanns andra mindre ingripande åtgärder som skulle ha gjort det möjligt för aktieägarna att behålla hela eller delar av sin investering, och har hänvisat till de argument som anförts till stöd för den åttonde grunden.

481 Tribunalen erinrar om att det framgår av prövningen av den åttonde grunden att ett akut likviditetsstöd inte var tänkbart vid tidpunkten för antagandet av resolutionsordningen och att SRB, eftersom SRB inte fyller någon funktion vid tillhandahållandet av ett akut likviditetsstöd, som omfattas av de nationella centralbankernas behörighet, inte var skyldig att ta hänsyn till en sådan omständighet. Sökandebolaget har inte heller förklarat vilka tillsynsåtgärder och andra former av lån eller likviditetstillskott som det har hänvisat till. Av prövningen av den åttonde grunden framgår även att sökandebolaget inte har visat att de alternativa lösningar som det föreslog var tänkbara.

482 Vad vidare gäller sidorna i expertrapporten av den 16 september 2017, med rubriken ”Rättslig och ekonomisk bedömning”, som återfinns i den bilaga till ansökan som sökanden har hänvisat till, räcker det att konstatera att dessa endast innehåller en rent teoretisk analys av de åtgärder som SRB, enligt denna expert, skulle ha kunnat vidta för att undvika Banco Populars kris, såsom samarbete med andra behöriga myndigheter eller underrättande av tillsynsmyndigheterna. Experten grundar sig bland annat på den felaktiga uppfattningen att SRB kunde ålägga Spaniens centralbank att tillhandahålla ett akut likviditetsstöd

483 Vad slutligen gäller sökandens allmänna hänvisning till expertrapporten av den 2 december 2018, med rubriken ”Rättslig och ekonomisk bedömning av värderingsrapporterna och SRB:s försvar” i bilagan till repliken, räcker det att påpeka att det enligt rättspraxis inte ankommer på tribunalen att i bilagorna söka efter och identifiera de grunder och argument som skulle kunna anses utgöra grunden för talan, eftersom bilagorna enbart ska tjäna som bevismaterial och som ett medel för målets utredning (se dom av den 11 september 2014, MasterCard m.fl./kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punkt 41 och där angiven rättspraxis, dom av den du 17 september 2007, Microsoft/kommissionen, T-201/04, EU:T:2007:289, punkt 94 och där angiven rättspraxis, och dom av den 24 september 2019, Nederländerna m.fl./kommissionen, T-760/15 och T-636/16, EU:T:2019:669, punkt 114 och där angiven rättspraxis).

484 Sökanden har för det tredje gjort gällande att resolutionsordningen inte sökte uppnå en balans mellan allmänintresset och sökandens rätt till egendom och att det inte hade fastställts huruvida det låg i allmänintresset att beröva sökanden dess egendom eller om det fanns mindre ingripande åtgärder som inte i lika hög utsträckning begränsade rätten till egendom.

485 Tribunalen erinrar om att följande föreskrivs i artikel 18.5 i förordning nr 806/2014:

”Vid tillämpningen av punkt 1 c i den här artikeln ska en resolutionsåtgärd anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av de resolutionsmål som avses i artikel 14 och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning.”

486 Härav följer att sökandens argument grundar sig på en felaktig tolkning av villkoret om allmänintresse i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014. I motsats till vad sökanden har hävdat var SRB nämligen inte skyldig att undersöka huruvida det förelåg ett ”allmänt intresse av att beröva sökanden dess egendom”. Det ankom inte heller på SRB att göra en avvägning mellan allmänintresset och aktieägarnas privata intresse.

487 Tribunalen erinrar om att det följer av den rättspraxis som nämnts i punkt 164 ovan att även om det finns ett tydligt allmänintresse av att i hela unionen säkerställa ett starkt och konsekvent skydd för investerare, kan det intresset inte i alla situationer äga företräde framför allmänintresset att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet.

488 Sökanden har i repliken tillagt att SRB inte hade förberett sig i enlighet med principen om god förvaltning och sin omsorgsplikt, vilket hindrade sökanden från att bedöma andra befintliga lösningar och välja den lämpligaste och minst kostsamma lösningen. Enligt sökanden gick det av 2016 års resolutionsplan, som SRB hade upprättat, inte att utläsa huruvida den planerade resolutionsstrategin var hållbar, saknades det nödvändiga uppgifter och förberedelser för att bedöma andra lösningar och borde planen ha förkastats.

489 Det räcker att konstatera att sökanden genom dessa argument har klandrat SRB för att inte ha förberett resolutionsåtgärden, vilket strider mot principen om god förvaltning och SRB:s omsorgsplikt.

490 Såsom kommissionen har påpekat kan dessa argument, som framfördes för första gången i repliken, inte tas upp till sakprövning enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna

491 Dessa argument är under alla omständigheter verkningslösa när det gäller att avgöra huruvida den resolution som SRB antog, när villkoren i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 väl var uppfyllda, medförde en oproportionerlig begränsning av sökandens rätt till egendom.

492 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.

8. Den sjunde grunden: åsidosättande av rätten att yttra sig enligt artiklarna 17 och 41 i stadgan

493 Sökanden har gjort gällande att SRB åsidosatte artiklarna 17 och 41 i stadgan genom att anta resolutionsordningen – som medförde ett åsidosättande av sökandens äganderätt till aktierna i Banco Popular – utan att höra sökanden, varken före eller efter antagandet. Om sökanden hade hörts hade det varit möjligt att undersöka huruvida det fanns alternativa åtgärder från den privata sektorns sida att tillgå, såsom en kapitalökning. Sökanden har tillagt att denna begränsning inte är föreskriven i lag och inte är proportionerlig, eftersom det akuta läget inte kan motivera att sökanden inte hördes.

494 Av prövningen av den femte grunden framgår det till att börja med att den omständigheten att det i artikel 18 i förordning nr 806/2014 inte föreskrivs att aktieägarna i enheten under resolution ska höras utgör en begränsning av rätten att yttra sig, som dels motiveras av ett mål av allmänintresse, nämligen det mål att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna som anges i artikel 14 i förordning nr 806/2014, i vilket även målet att säkerställa upprätthållandet av enhetens kritiska funktioner ingår, och behovet av att snabbt anta ett beslut så snart villkoren för resolution är uppfyllda, dels iakttar proportionalitetsprincipen i enlighet med artikel 52.1 i förordning nr 806/2014.

495 Det framgår emellertid av den rättspraxis som det hänvisats till i punkterna 225 och 226 ovan att rätten att yttra sig är tillämplig i alla förfaranden som kan leda till en rättsakt som går någon emot, även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift.

496 Tribunalen erinrar till att börja med om att den resolutionsordning som antagits av SRB efter det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 avser resolution av Banco Popular. Resolutionsordningen riktas endast till FROB och Banco Popular ska anses vara den person mot vilken en individuell åtgärd har vidtagits och vars rätt att yttra sig garanteras genom artikel 41.2 a i stadgan.

497 Hänsyn ska således tas till att varken resolutionsordningen, som inte är ett individuellt beslut som fattats mot sökanden, eller beslut 2017/1246 om godkännande av resolutionsordningen riktades till sökanden i egenskap av aktieägare i Banco Popular.

498 Tribunalen påpekar emellertid att SRB, i enlighet med artikel 21.1 i förordning nr 806/2014, har utnyttjat sin befogenhet att skriva ned eller konvertera Banco Populars kapitalinstrument.

499 Det förfarande som SRB tillämpade för att anta resolutionsordningen kan således, även om det inte utgör ett individuellt förfarande som inletts mot sökanden, leda till att en åtgärd vidtas som kan påverka sökandens intressen negativt i sökandens egenskap av aktieägare i Banco Popular.

500 I domstolens ovan i punkt 225 nämnda praxis ges emellertid en vid tolkning av rätten att yttra sig som en garanti för var och en under det förfarande som kan leda till en rättsakt som går denne emot.

501 Tribunalen erinrar emellertid även om att för det fall sökanden, inom ramen för förfarandet för resolution av Banco Popular, kan göra gällande sin rätt att yttra sig enligt stadgan kan denna rätt begränsas med tillämpning av artikel 52.1 i stadgan, som nämnts i punkt 158 ovan, och den

rättspraxis som nämnts i punkt 235 ovan. I synnerhet går det att motivera att sökanden, i sin egenskap av aktieägare i Banco Popular, varken hördes av SRB eller kommissionen inom ramen för resolutionsförfarandet.

502 I förevarande fall angav SRB, i artikel 4.2 i resolutionsordningen, att resolutionen av Banco Popular var nödvändig och proportionerlig för att uppnå de två mål som anges i artikel 14.2 i förordning nr 806/2014, nämligen att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten och att säkerställa att Banco Populars kritiska funktioner upprätthölls.

503 I artikel 4.4.2 i resolutionsordningen förklarade SRB att den hade dragit slutsatsen att Banco Populars situation på grund av olika omständigheter medförde en ökad risk för betydande negativa effekter för den finansiella stabiliteten i Spanien. En av dessa omständigheter var för det första Banco Populars storlek och betydelse. Banco Popular var nämligen moderbolag för den sjätte största bankkoncernen i Spanien, med totala tillgångar på 147 miljarder euro, och betecknades av Spaniens centralbank år 2017 som ett institut av systemisk betydelse. SRB påpekade bland annat att Banco Popular var en av de största aktörerna på marknaden i Spanien, med en betydande marknadsandel inom kategorin små och medelstora företag och att banken hade en relativt stor marknadsandel i fråga om insättningar (nästan 6 procent) och ett stort antal privatkunder (cirka 1,4 miljoner) över hela Spanien. För det andra beaktade SRB arten av Banco Populars verksamhet, som bestod i affärsbanksverksamhet och vars huvudfokus låg på tillhandahållande av finansiering, förvaltning av sparmedel och tjänster till enskilda, familjer och företag (bland annat små och medelstora företag). Enligt SRB kunde likheten mellan Banco Populars affärsmodell och andra spanska affärsbankers affärsmodell bidra till indirekta spridningseffekter, och göra att dessa banker kunde uppfattas befinna sig i samma svårigheter.

504 I artikel 4.4 i resolutionsordningen angav SRB tre kritiska funktioner hos Banco Popular, i den mening som avses i artikel 6 i delegerad förordning 2016/778, nämligen inlåning från hushåll och icke-finansiella bolag, utlåning till små och medelstora företag och kontantbetalningstjänster.

505 Sökanden har inte bestritt att resolutionsordningen var nödvändig av hänsyn till allmänintresset i den mening som avses i artikel 18.1 c i förordning nr 806/2014, det vill säga att resolutionen av Banco Popular var nödvändig för att på ett proportionerligt sätt uppnå ett eller flera av resolutionsmålen i artikel 14 i denna förordning, medan detta inte i samma utsträckning hade varit möjligt vid en avveckling av enheten enligt ett normalt insolvensförfarande. Härav följer att sökanden inte har bestritt att resolutionsordningen var nödvändig och proportionerlig för att undvika de betydande negativa effekter som Banco Populars fallissemang skulle få för den finansiella stabiliteten i unionen och för att säkerställa att bankens kritiska funktioner upprätthölls.

506 I den mån resolutionsordningen syftade till att bevara Banco Populars finansiella situation och utgjorde ett alternativ till avveckling av banken, svarar resolutionsordningen därför faktiskt mot ett mål av allmänt samhällsintresse, nämligen målet att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna, som i enlighet med prövningen av den femte grunden kan motivera en begränsning av sökandens rätt att yttra sig.

507 Av prövningen av den femte grunden följer även att när en enhet väl uppfyller villkoren för att anta en resolutionsåtgärd ska det enligt artikel 18 i förordning nr 806/2014 fattas ett beslut inom en mycket kort tidsfrist.

508 I förevarande fall ska resolutionsordningen således antas så snart som möjligt, räknat från den tidpunkt då ECB konstaterade att Banco Popular fallerade eller var på väg att fallera och SRB ansåg att villkoren i artikel 18 i förordning nr 806/2014 var uppfyllda.

509 Den snabba beslutsprocessen motiverades av behovet av att säkerställa att Banco Populars kritiska funktioner upprätthölls och att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridningseffekter. Eftersom Banco Populars fallissemang i förevarande fall inträffade en vardag var det nödvändigt att avsluta förfarandet och anta beslutet innan marknaderna öppnade på morgonen den 7 juni 2017.

510 Som generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona påpekade i punkt 80 i sitt förslag till avgörande i de förenade målen ABLV Bank m.fl./ECB (C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:16), ska unionens institutioner och byråer fatta sina beslut skyndsamt för att förhindra att resolutionen av banken får negativa effekter på de finansiella marknaderna och denna skyndsamhet kräver vidare att nämnda institutioner och byråer de facto har ”förberett” beslutet innan de inleder förfarandet, för att utnyttja att värdepappersmarknaderna då är stängda.

511 Sökanden har emellertid inte bestritt att det var nödvändigt att snabbt anta resolutionsordningen.

512 Tribunalen påpekar dessutom att om Banco Popular och andra aktieägare i Banco Popular hade hörts i förväg, och informerats om en omedelbart förestående resolutionsåtgärd, skulle detta ha medfört en risk för att sökanden hade anpassat sitt marknadsbeteende på ett sätt som hade förvärrat Banco Populars finansiella situation. Ett sådant hörande kunde således ha haft en negativ inverkan på den planerade resolutionsåtgärdens effektivitet.

513 Tribunalen anser således att hörandet av sökanden, innan resolutionsordningen antogs eller innan beslut 2017/1246 antogs, väsentligt skulle ha fördröjt förfarandet och följaktligen äventyrat både åtgärdens förverkligande och dess effektivitet.

514 I förevarande fall framgår det emellertid av prövningen av den åttonde grunden att sökandebolaget inte har visat att SRB har åsidosatt artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014. Det framgår särskilt att sökandebolaget inte har visat att det kunde föreslå alternativa åtgärder för att lösa Banco Populars likviditetsproblem och således förhindra resolutionen av Banco Popular. Tribunalen erinrar om att det har konstaterats att kapitalökningen, som sökanden har nämnt, inte var en tänkbar alternativ åtgärd som inom en rimlig tidsram kunde förhindra att Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera.

515 Sökandebolaget kan således inte hävda att resolutionsordningen inte skulle ha antagits om bolaget under förfarandets gång hade getts möjlighet att yttra sig över alternativa åtgärder från den privata sektorns sida.

516 Tribunalen kan dessutom inte godta sökanden argument att bolaget även kunde ha hörts efter antagandet av resolutionsordningen. Ett hörande kan nämligen inte ändra innehållet i resolutionsordningen, vilken redan kan antas ha trätt i kraft.

517 Av det ovan anförda framgår att den omständigheten att sökandebolaget inte hördes inom ramen för det förfarande som ledde till antagandet av de angripna beslutet utgjorde en begränsning av rätten att yttra sig som var motiverad och nödvändig för att uppfylla ett mål av allmänt samhällsintresse och förenlig med proportionalitetsprincipen, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan.

518 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden.

9. Den nionde grunden: åsidosättande av artiklarna 14 och 20 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF

519 Sökanden har gjort gällande att SRB i resolutionsordningen har åsidosatt artiklarna 14 och 20 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF, för det första eftersom försäljningsprocessen ägde rum utan att högsta möjliga försäljningspris erhölls och för det andra eftersom värdering 2 inte fastställdes utifrån marknadsmässiga kriterier. Denna grund kan delas upp i två delgrunder.

a) Den första delgrunden: försäljningsprocessen

520 Sökanden har gjort gällande att förfarandet för att sälja Banco Popular inte gjorde det möjligt att erhålla högsta möjliga försäljningspris för banken, vilket strider mot artikel 14 i förordning nr 806/2014. Sökanden har för det första gjort gällande att förfarandet inte var konkurrensutsatt och för det andra att förfarandet var behäftat med fel.

521 Tribunalen påpekar till att börja med att sökanden har gjort gällande att den omständigheten att försäljningsförfarandet inte ledde till att försäljningspriset maximerades utgör ett åsidosättande av artikel 14.2 andra stycket i förordning nr 806/2014, i vilket följande föreskrivs:

”För att uppnå de mål som avses i första stycket ska [SRB], rådet, kommissionen och, i tillämpliga fall, de nationella resolutionsmyndigheterna sträva efter att minimera resolutionskostnaden och undvika värdeförstörelse såvida detta inte krävs för att uppnå resolutionsmålen.”

522 Tribunalen konstaterar, i likhet med kommissionen och Banco Santander, att målet att ”maximera försäljningspriset” inte är ett av de mål som föreskrivs i artikel 14.2 andra stycket i förordning nr 806/2014. Denna bestämmelse kan således inte anföras till stöd för sökandens argument om maximering av försäljningspriset.

523 Tribunalen påpekar emellertid att i enlighet med artikel 24.2 d i förordning nr 806/2014 föreskrivs följande i resolutionsordningen när det gäller verktyget för försäljning av affärsverksamhet:

”Formerna för den nationella resolutionsmyndighetens utbjudande till försäljning av den enheten eller de instrumenten, tillgångarna, rättigheterna och skulderna i enlighet med artikel 39.1 och 39.2 i direktiv 2014/59/EU.”

524 I artikel 39.2 f i direktiv 2014/59 föreskrivs att en resolutionsmyndighet, när den använder verktyget för försäljning av verksamhet ska sträva efter att i största möjliga utsträckning maximera försäljningspriset för de berörda aktierna eller de andra äganderättsinstrumenten, tillgångarna, rättigheterna eller skulderna.

525 Tribunalen ska således pröva sökandens argument att förfarandet inte genomfördes med alla nödvändiga garantier för att göra det möjligt att maximera försäljningspriset för Banco Popular.

526 Tribunalen påpekar inledningsvis att SRB i saluföringsbeslutet – som antogs den 3 juni 2017 med beaktande av den snabba försämringen av Banco Populars likviditet, det kraftiga kursfallet för banken aktier och de negativa effekter som bankens fallissemang skulle kunna få för den finansiella stabiliteten – ansåg sig tvungen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att vid behov

kunna anta en resolutionsåtgärd och att verktyget för försäljning av affärsverksamhet var ett effektivt sätt att säkerställa resolutionsmålen. SRB godkände således att FROB omedelbart inledde förfarandet för försäljning av Banco Popular och underrättade FROB om försäljningsvillkoren i enlighet med artikel 39 i direktiv 2014/59.

527 I artikel 2 b i saluföringsbeslutet angav SRB att försäljningsförfarandet skulle syfta till att maximera försäljningspriset, och samtidigt ta hänsyn till behovet av att snabbt genomföra en resolution. SRB preciserade även att anbudspriset var det huvudsakliga kriteriet för utvärdering av anbuden.

528 Därefter genomförde FROB förfarandet för försäljning av Banco Popular i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2014/59 och lag 11/2015. I den skrivelse med information om försäljningsförfarandet som antogs den 6 juni 2017, inom ramen för en möjlig resolution av Banco Popular, uppmanade FROB de presumtiva köparna att delta i upphandlingsförfarandet och lämna ett anbud om förvärv av 100 procent av Banco Populars aktiekapital enligt de villkor som angavs i denna skrivelse. I skrivelsen angav FROB att anbudspriset måste vara minst 1 euro.

529 I artikel 6.6 i resolutionsordningen konstaterade SRB slutligen att FROB:s insatser för att saluföra Banco Popular innan resolutionsordningen antogs uppfyllde kraven i artikel 24 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 39 i direktiv 2014/59.

530 SRB påpekade att Banco Popular under perioden omedelbart före resolutionen hade genomfört ett privat försäljningsförfarande och att det under veckan den 29 maj 2017 hade framkommit att detta förfarande inte skulle lyckas. SRB angav att beslutet att begränsa sin saluföringsinsats till de banker som redan hade uttryckt ett allmänt intresse av att förvärva Banco Popular inom ramen för ett förfarande för privat försäljning var förenligt med kraven i artikel 39 i direktiv 2014/59.

531 SRB påpekade även att två banker, efter det att FROB hade genomfört försäljningsförfarandet, till sist hade inbjudits att delta i försäljningen. SRB angav att samtliga presumtiva köpare hade kontaktats samma dag, hade haft tillgång till samma virtuella datarum och att deras anbud hade omfattats av samma villkor och samma slutdatum.

532 SRB konstaterade slutligen att av de två presumtiva köparna var det endast en som hade ingett ett giltigt anbud och att det därför var lämpligt att godta dess villkor och på så sätt förhindra en okontrollerad insolvens hos Banco Popular, som bland annat skulle ha kunnat äventyra bankens kritiska funktioner.

533 Sökanden har för det första hävdat att förfarandet inte pågick tillräckligt länge och att det inte rörde sig om ett konkurrensutsatt förfarande, eftersom det genomfördes utan offentliggörande eller insyn och utan tillräckligt många presumtiva köpare. Det privata försäljningsförfarandet ”återvanns” utan närmare förklaring i resolutionsordningen. Bankerna i de andra medlemsstaterna har uteslutits från förfarandet och utsatts för diskriminering.

534 Tribunalen påpekar inledningsvis att kraven på försäljning, bland annat beslutet att begränsa antalet deltagare i försäljningsförfarandet, inte anges i resolutionsordningen, utan i det saluföringsbeslut som SRB antog den 3 juni 2017.

535 Enligt domstolens fasta praxis utgör mellankommande rättsakter som syftar till att förbereda det slutliga beslutet i princip inte rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB, C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 39 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 juni 2021, Ungern/parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

536 Av rättspraxis framgår även att talan inte heller kan väckas mot en mellankommande rättsakt om det kan fastställas att den rättsstridighet som denna rättsakt är behäftad med kan åberopas till stöd för en talan mot det slutliga beslut i vars beredning den ingår. I ett sådant fall innebär det faktum att talan kan väckas mot det beslut genom vilket förfarandet avslutas att det föreligger ett tillräckligt effektivt domstolsskydd (dom av den 15 mars 2017, Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-415/15 P, EU:C:2017:216, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

537 I förevarande fall ansåg SRB, i resolutionsordningen, att det försäljningsförfarande som FROB hade tillämpat uppfyllde kraven i artikel 39 i direktiv 2014/59. FROB tog emellertid hänsyn till de krav som SRB hade fastställt saluföringsbeslutet. Härav följer att SRB, i resolutionsordningen, underförstått bekräftade de krav avseende försäljningen som SRB själv hade fastställt i saluföringsbeslutet.

538 Vad gället tidigt ingripande påpekar tribunalen vidare att följande föreskrivs i artikel 13.3 i förordning nr 806/2014:

”[SRB] ska ha befogenhet att ålägga institutet eller moderföretaget att kontakta presumtiva köpare som förberedelse för en resolution av institutet, förutsatt att de kriterier som fastställs i artikel 39.2 i direktiv 2014/59/EU och de krav på tystnadsplikt som fastställs i artikel 88 i denna förordning iakttas.

…”

539 Saluföringsbeslutet ska följaktligen anses utgöra en mellankommande rättsakt som antagits av SRB inför Banco Populars potentiella resolution och sökanden kan inte hindras från att till stöd för sin talan mot resolutionsordningen åberopa att den bedömning som gjordes i detta beslut var rättsstridig.

540 När det gäller insynen i förfarandet för försäljning av Banco Popular påpekar tribunalen att SRB, i skäl 4 i saluföringsbeslutet, angav att offentliggörandet av bankens försäljning skulle skjutas upp, för att undvika att den finansiella stabiliteten skulle påverkas på ett negativt sätt.

541 En sådan möjlighet föreskrivs uttryckligen i artikel 39.2 sista stycket i direktiv 2014/59, i vilket det anges att varje offentliggörande av saluföringen av ett institut som annars skulle krävas enligt artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG (EUT L 173, 2014, s. 1), får skjutas upp i enlighet med artikel 17.4 eller 17.5 i den förordningen.

542 I skäl 64 i direktiv 2014/59 anges följande i detta avseende:

”Information beträffande saluföringen av ett fallerat institut och förhandlingarna med presumtiva köpare före tillämpningen av verktyget försäljning av verksamhet är sannolikt systemviktig. För att säkerställa finansiell stabilitet är det viktigt att offentliggörandet till allmänheten av sådan

information som föreskrivs i … förordning … nr 596/2014 får uppskjutas så länge som det krävs för att planera och organisera resolutionen av institutet i enlighet med tidsfrister som tillåts enligt ordningen om marknadsmissbruk.”

543 Härav följer att kravet på transparens i artikel 39.2 a i direktiv 2014/59 ska tolkas så, att det avser försäljningsförfarandets förlopp och inte de eventuella åtgärder som används för att tillkännage detta förfarande.

544 När det gäller begränsningen av försäljningsförfarandet till enbart de institut som hade deltagit i det privata försäljningsförfarande som Banco Popular hade inlett, och som det hänvisats till i punkt 33 ovan, har SRB i artikel 2 a i i saluföringsbeslutet angett ett visst antal skäl som motivering till sitt beslut att uppmana FROB att endast kontakta dessa fem deltagare.

545 SRB har i detta avseende angett följande:

”Vad gäller valet av vilka enskilda köpare som ska kontaktas, kommer FROB efter en undersökning av marknadsintresset för att investera i bankens verksamhet under alla omständigheter att kontakta ett tillräckligt stort antal köpare. Med hänsyn till att försäljningsförfarandet måste slutföras mycket snabbt ger det intresse som visats under det privata försäljningsförfarandet viss vägledning om bedömningen av intresset på marknaden. Under det privata försäljningsförfarandet kontaktades flera potentiella anbudsgivare som var verksamma på den spanska och den internationella marknaden. Endast fem parter uppvisade ett initialt intresse och anmodades således att inkomma med icke bindande anbud inom ramen för ett privat försäljningsförfarande.

FROB kommer att kontakta de fem parter som har anmodats att lämna anbud inom ramen för det privata försäljningsförfarandet.

Kontaktandet av dessa fem parter motiveras av den finansiella stabiliteten och av den påtagliga risken för att saluföring till en större krets av presumtiva köpare, utlämnande av information om risker och bedömningar eller identifiering av de kritiska och okritiska funktionerna hos banken skulle medföra ytterligare osäkerhet och bristande förtroende från marknadens sida. Kontaktandet av ett större antal köpare skulle dessutom kunna öka sannolikheten för insättningsflykt och därmed risken för att banken mycket snabbt skulle kunna bli föremål för resolution.

På grund av det akuta läget och den mycket begränsade tid som bör finnas tillgänglig för saluföringsförfarandet, skulle förfarandets komplexitet dessutom öka om fler deltagare anmodades att delta. På grundval av den information som erhållits från banken är det dessutom tveksamt om de anbudsgivare som ännu inte har visat intresse för det privata försäljningsförfarandet kommer att lämna anbud.

Enligt artikel 24.3 i förordningen ska SRB sträva efter att hitta en balans mellan saluföringskraven och nödvändigheten av att uppnå resolutionsmålen. Framför allt kommer SRB delvis att avvika från saluföringskraven, dels på grund av att omständigheterna ställer krav på skyndsamhet, särskilt det materiella hot mot den finansiella stabiliteten som bankens fallissemang skulle medföra, dels på grund av att behovet av att kontakta ett större antal köpare även riskerar att göra verktyget för försäljning av affärsverksamhet mindre effektivt.”

546 Tribunalen påpekar att det i artikel 39.2 andra stycket i direktiv 2014/59 anges att de principer som avses i denna punkt, utan att på otillbörligt sätt favorisera eller diskriminera presumtiva köpare, inte ska förhindra resolutionsmyndigheten från att värva särskilda presumtiva köpare.

547 SRB:s beslut att uppmana FROB att endast kontakta de fem institut som hade deltagit i det privata försäljningsförfarandet är följaktligen förenligt med denna bestämmelse.

548 Sökanden har inte anfört något argument för att visa att begränsningen av antalet presumtiva köpare till de fem deltagarna i det privata försäljningsförfarandet inte skulle ha möjliggjort en verklig priskonkurrens mellan dem.

549 SRB kan inte klandras för de omständigheter som inträffat under förfarandet, nämligen att fyra av de fem deltagarna avstått från att lämna ett bindande anbud och att det enda bindande anbud som lämnades var på en euro.

550 Detta beslut grundades dessutom på ett objektivt kriterium, nämligen det intresse som dessa företag redan hade visat för att köpa Banco Popular och motiverades av den mycket korta tidsfrist som det var nödvändigt att avsluta försäljningsförfarandet inom. Såsom SRB har påpekat riskerade utvidgningen av förfarandet till att omfatta fler deltagare inte enbart till att fördröja förfarandet utan ökade även riskerna för att uppgifter om situationen i Banco Popular skulle läcka ut och ökade således riskerna för den finansiella stabiliteten.

551 Sökanden har därför inte fog för sitt påstående att detta förfarande var diskriminerande. Beslutet att endast vända sig till institut som hade visat intresse för att förvärva Banco Popular inom ramen för det privata försäljningsförfarandet uteslöt i princip inte institut i andra medlemsstater.

552 Tribunalen påpekar att det privata försäljningsförfarandet hade varit öppet för alla spanska eller internationella aktörer. Sökanden har inte förklarat varför andra spanska eller utländska institutet, som inte hade visat intresse av att förvärva Banco Popular vid tidpunkten för det privata försäljningsförfarandet, skulle ha varit intresserade några veckor senare, då FROB inledde förfarandet. Eftersom det var helt uteslutet med offentlig information om genomförandet av försäljningsförfarandet, har sökanden inte förklarat på grundval av vilka icke-diskriminerande kriterier andra aktörer skulle ha kunnat kontaktas.

553 Härav följer att sökanden inte har visat att försäljningsförfarandet inte var konkurrensutsatt.

554 Sökanden har för det andra hävdat att förfarandet präglades av oegentligheter som snedvred försäljningspriset. FROB undertecknade sekretessavtal med presumtiva köpare innan Banco Popular förklarades fallera eller vara på väg att fallera, och resolutionsförfarandet inleddes således innan villkoren var uppfyllda. FROB har påpekat att Banco Santander lämnade sitt anbud den 7 juni 2017 klockan 03:12, då konkurrensförfarandet hade avslutats.

555 Vad gäller förfarandets förlopp erinrar tribunalen om att bland de fem presumtiva köpare som kontaktades av FROB beslutade två att inte delta i försäljningsförfarandet och uteslöts en av ECB av försiktighetsskäl. Den 4 juni 2017 undertecknade de två presumtiva köpare som hade beslutat sig för att delta i försäljningsförfarandet, Banco Santander och BBVA, ett avtal om att inte röja uppgifter och den 5 juni 2017 fick de tillgång till det virtuella datarummet. Den 6 juni 2017 översände FROB skrivelsen med information om förfarandet samt avtalet om köp och försäljning (*Sale and Purchase Agreement*) till dem. Genom skrivelse av den 6 juni 2017 underrättade BBVA FROB om att BBVA hade beslutat att inte lämna något anbud.

556 Genom skrivelse av den 7 juni 2017 underrättade FROB SRB om resultatet av försäljningsförfarandet och angav att Banco Santander hade lämnat in ett anbud den 7 juni klockan 03:12, och att det pris som Banco Santander erbjöd för aktierna i Banco Popular var en euro. FROB föreslog att Banco Santander, i egenskap av anbudsgivare i det konkurrensutsatta förfarandet för försäljning av Banco Popular, skulle utses till förvärvare av Banco Popular i resolutionsordningen.

557 I resolutionsordningen fann SRB att det förfarande som FROB hade tillämpat för att sälja Banco Popular uppfyllde kraven i artikel 24 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 39 i direktiv 2014/59, och godtog FROB:s förslag att utse Banco Santander till förvärvare av Banco Popular.

558 I skrivelsen med information om förfarandet hade FROB dessutom fastställt en tidsplan för genomförandet av förfarandet för att sälja Banco Popular. Enligt denna tidsplan skulle bindande anbud lämnas senast vid midnatt den 6 juni 2017. I tidsplanen angavs även att anbudsgivarna skulle kontaktas den 7 juni 2017 klockan 01:00 för att meddela att förfarandet hade avslutats och det vinnande anbudet valts ut. Klockan 05:30 skulle därefter (i förekommande fall) SRB:s resolutionsordning antas och köpe- och försäljningsavtalet genomföras, klockan 06:30 skulle FROB:s genomförandeakt antas och klockan 07:00 skulle transaktionen avslutas och tillkännages.

559 Tribunalen påpekar att sökanden inte har förklarat vilken bestämmelse som skulle ha åsidosatts genom FROB:s inledande av försäljningsförfarandet innan det slogs fast att Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera, och inte heller vilka följder detta fick för försäljningspriset.

560 Om FROB hade behövt vänta till fastställandet av att Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera för att kunna inleda försäljningsförfarandet, skulle detta förfarande inte ha kunnat genomföras tillräckligt snabbt för att förhindra Banco Populars avveckling och inte ha gjort det möjligt att uppnå resolutionsmålen.

561 Som Banco Santander har påpekat var syftet med den tidsplan för försäljningsförfarandet som fastställdes i skrivelsen med information om förfarandet att göra det möjligt att avsluta alla formaliteter den 7 juni 2017 klockan 07:00, så att Banco Popular kunde fungera normalt efter öppnandet av marknaderna, bland annat för att undvika avbrott i bankens kritiska funktioner.

562 Eftersom Banco Santander var det enda kreditinstitut som deltog i förfarandet för att lämna ett bindande anbud och det, efter BBVA:s tillkännagivande, stod klart att inget av de övriga institut som inbjudits att delta i försäljningsförfarandet skulle lämna något anbud, godtog FROB detta anbud, trots att det lämnades in efter utgången av den frist som fastställts i skrivelsen med information om förfarandet.

563 Av artikel 24.3 i förordning nr 806/2014 framgår för övrigt följande:

”[SRB] ska tillämpa verktyget för försäljning av affärsverksamhet utan att iaktta de saluföringskrav som fastställs i punkt 2 e om den finner att iakttagande av de kraven sannolikt skulle undergräva ett eller flera av resolutionsmålen och särskilt om följande villkor är uppfyllda:

a) Den anser att det föreligger ett reellt hot mot den finansiella stabiliteten som orsakas eller förvärras av att institutet under resolution har fallerat eller sannolikt kommer att fallera.

b) Den anser att efterlevnad av de kraven sannolikt undergräver effektiviteten i verktyget [för] försäljning av affärsverksamhet när det gäller att hantera det hotet eller uppnå det resolutionsmålet som anges i artikel 14.2 b.”

564 Tribunalen erinrar i detta avseende om att SRB, såsom angetts i punkt 532 ovan, i artikel 6.6 i resolutionsordningen påpekade att eftersom förvärvaren var den enda som hade lämnat ett anbud, var det lämpligt att godta detta instituts villkor och på så sätt förhindra en okontrollerad insolvens hos Banco Popular som bland annat skulle ha kunnat äventyra bankens kritiska funktioner.

565 Om SRB inte hade godtagit FROB:s förslag att utse Banco Santander till förvärvare av Banco Popular, hade Banco Popular ha försatts i konkurs. Inom ramen för prövningen av den femte grunden konstaterades det, i enlighet med artikel 18.5 i förordning nr 806/2014, att en avveckling av Banco Popular enligt ett normalt insolvensförfarande inte skulle ha uppfyllt de mål som anges i artikel 14 i samma förordning i samma utsträckning som resolutionen. Framför allt konstaterades det att resolutionen var nödvändig för att uppfylla målen att säkerställa upprätthållandet av Banco Populars kritiska funktioner och undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten.

566 FROB översände resultatet av förfarandet för försäljning av Banco Popular till SRB inom en tidsfrist som var tillräcklig för att SRB skulle kunna anta resolutionsordningen och överlämna den till kommissionen den 7 juni 2017 klockan 05:13. Kommissionen antog således det beslut som gjorde det möjligt för resolutionsordningen att träda i kraft klockan 06:30 samma dag. Förfarandets gång gjorde det således möjligt för FROB att avsluta alla formaliteter och avsluta försäljningen före utgången av den frist som angavs i skrivelsen om information om förfarandet, det vill säga före den 7 juni 2017 klockan 07:00.

567 Vad slutligen gäller sökandens argument att Banco Santander, med vetskap om att detta institut var det enda som lämnat ett anbud, föreslog ett minimipris, räcker det att konstatera att detta argument grundar sig på ett ostyrkt påstående om att Banco Santander informerades om att detta institut var den enda anbudsgivaren före utgången av det försäljningsförfarande som FROB organiserat.

568 Av det ovan anförda följer att sökanden inte har visat att försäljningsförfarandet präglades av oegentligheter och att sökanden inte med framgång kan göra gällande att förfarandets förlopp inte har medfört en maximering av försäljningspriset.

569 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den nionde grundens första del.

b) Den andra delgrunden: värdering 2

570 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att värdering 2 är felaktig och att SRB har åsidosatt artikel 20 i förordning nr 806/2014 samt sin motiveringsskyldighet.

571 Den andra delgrunden består av fem anmärkningar. Sökanden har för det första gjort gällande att SRB har åsidosatt sin motiveringsskyldighet, eftersom värdering 2 inte har bifogats resolutionsordningen. För det andra har sökanden även gjort gällande att SRB har åsidosatt artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, eftersom värdering 2 inte var ”skälig, försiktig och realistisk”. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att värdering 2 inte var tillförlitlig, eftersom Deloitte har medgett att det grundat sig på otillräckliga uppgifter. Sökanden har gjort

gällande att värdering 2 endast kan vara tillförlitlig om den kompletteras med en definitiv värdering. För det tredje har sökanden bestritt den metod som använts för värdering 2. För det fjärde har sökanden gjort gällande att värdering 2 stred mot värdering 1 och mot den omständigheten att Banco Popular hade ansetts vara solvent, att Banco Populars marknadsvärde inte hade beaktats och att banken utan motivering hade inkluderat en buffert för ytterligare förluster. Sökanden har för det femte gjort gällande att enligt expertrapporten av den 2 december 2018 avseende värdering 2, som bifogats repliken (nedan kallad expertrapporten), innehåller värdering 2 uppenbart oriktiga bedömningar.

572 I förevarande fall ska det erinras om att den värdering av Banco Popular som genomfördes innan resolutionsordningen antogs omfattar två rapporter som bifogats resolutionsordningen.

573 Värdering 1, daterad den 5 juni 2017, avfattades av SRB i enlighet med artikel 20.5 a i förordning nr 806/2014 i syfte att tillhandahålla uppgifter för att kunna fastställa huruvida de villkor för att inleda ett resolutionsförfarande som anges i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 var uppfyllda.

574 Värdering 2, daterad 6 juni 2017, avfattades av Deloitte i egenskap av oberoende expert i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014.

575 I resolutionsordningen anges att med hänsyn till kravet på skyndsamhet var syftet med värdering 2, som genomfördes i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014, att uppskatta värdet på Banco Populars tillgångar och skulder, tillhandahålla en uppskattning av hur aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats om Banco Popular hade varit föremål för ett normalt insolvensförfarande samt tillhandahålla uppgifter som gör det möjligt att fatta beslut om de aktier och värdepapper som ska överlåtas och som gör det möjligt för SRB att fastställa vad som utgör affärsmässiga villkor vid tillämpning av försäljningsverktyget.

576 I värdering 2 angav Deloitte att dess bedömning grundade sig på kraven i artikel 36 i direktiv 2014/59 (som motsvarar artikel 20 i förordning nr 806/2014) och kapitel 3 i det slutliga utkastet till tekniska standarder för tillsyn av Europeiska bankmyndigheten (EBA) nr 2017/05 och 2017/06 av den 23 maj 2017 om värdering i resolutionssyfte och värdering i syfte att fastställa skillnaden i behandling till följd av resolution enligt direktiv 2014/59 (nedan kallade EBA:s tekniska standarder).

577 Enligt artikel 36.16 i direktiv 2014/59 får EBA utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn för att specificera de kriterier på grundval av vilka värderingar som görs under ett resolutionsförfarande ska genomföras.

578 Kapitel 3 i EBA:s tekniska standarder avser förslag till tekniska standarder för tillsyn nr 2017/05 om värdering i resolutionssyfte (nedan kallade de tekniska tillsynsstandarderna) och innehåller, i enlighet med artikel 36.15 i direktiv 2014/59, bland annat ett förslag till delegerad förordning från kommissionen om komplettering av direktiv 2014/59 genom tekniska standarder i vilka kriterierna för den metod som ska användas för att bedöma värdet på institutets eller enheternas tillgångar och skulder anges.

579 Det ska dessutom påpekas att dessa tekniska standarder, vid tidpunkten för resolutionen, inte var bindande, eftersom det i artikel 5.2 andra stycket i förordning nr 806/2014 föreskrivs att SRB, rådet och kommissionen ska omfattas av de bindande tekniska standarder för tillsyn och tekniska standarder för genomförande som utarbetats av EBA och som antagits av kommissionen. Dessa tekniska standarder infördes i kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/345 av den

14 november 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller tekniska tillsynsstandarder som specificerar kriterierna för metoden för att bedöma värdet av instituts eller enheters tillgångar och skulder (EUT L 67, 2018, s. 8).

580 I artikel 6.3 i resolutionsordningen angav SRB att den grundade sitt beslut om nedskrivning och konvertering av Banco Populars kapitalinstrument på värdering 2, såsom denna kompletterats och bekräftats av resultatet av det försäljningsförfarande som genomförts av FROB.

581 Eftersom värdering 2 innehåller komplicerade tekniska och ekonomiska bedömningar var det nödvändigt att ge SRB ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid bedömningen av huruvida värdering 2 utgjorde en giltig grund för att besluta om resolutionsåtgärder.

582 I enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkterna 114–119 ovan, är tribunalens prövning följaktligen en begränsad prövning som endast består i en kontroll av att SRB inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den bedömde att värdering 2 var förenlig med kraven i artikel 20 i förordning nr 806/2014. Det ankommer på sökanden att lägga fram tillräcklig bevisning för att värdering 2 var osannolik.

1) Den första anmärkningen: åsidosättande av motiveringsskyldigheten

583 Sökanden har gjort gällande att SRB har åsidosatt sin motiveringsskyldighet, eftersom värdering 2 inte bifogades resolutionsordningen och den tillgång som i efterhand gavs till en censurerad version av värderingen inte gjorde att åsidosättandet upphörde. Sökanden anser att avsaknaden av en motivering inte kan åtgärdas efter det att talan väckts.

584 Tribunalen erinrar om att värdering 2 offentliggjordes på SRB:s webbplats den 2 februari respektive den 31 oktober 2018, i allt mindre och mindre redigerade versioner.

585 Tribunalen påpekar att sökanden i repliken, efter dessa offentliggöranden, inte har anfört något argument avseende bristande motivering beträffande värdering 2. Sökanden har nöjt sig med att påstå att tillgången till en icke-konfidentiell version av värdering 2 inte gjorde att åsidosättandet av motiveringsskyldigheten upphörde.

586 Tribunalen konstaterar vidare att de på varandra följande offentliggörandena på SRB:s webbplats avser resolutionsordningen och värderingarna 1 och 2 i deras originalversion. Syftet med dessa offentliggöranden var att ge allmänheten tillgång till de delar av dessa handlingar som ursprungligen hade sekretessbelagts.

587 Det handlade inte om ett offentliggörande från SRB:s sida av uppgifter som inte fanns med i den ursprungliga resolutionsordningen eller i värderingarna 1 och 2, i syfte att komplettera motiveringen till dessa. Genom detta argument förväxlar sökanden offentliggörandet av ett beslut, det vill säga offentliggörandet av motiveringen, och en komplettering av motiveringen med ytterligare uppgifter som inte förelåg med vid tidpunkten för antagandet av beslutet.

588 Den första anmärkningen kan således inte godtas.

2) Den andra anmärkningen: huruvida värdering 2 är tillförlitlig

589 Sökanden har gjort gällande att värdering 2 inte var tillförlitlig, eftersom Deloitte har medgett att värderingen grundades på otillräckliga uppgifter.

590 Tribunalen påpekar att Deloitte i den skrivelse som åtföljde meddelandet till SRB om värdering 2 angav att det, med hänsyn till Banco Populars svåra likviditetssituation, hade anmodats att slutföra värderingen på extremt kort tid. Merparten av arbetet utfördes under endast 12 dagar räknat från den dag då Deloitte fick tillgång till dokumentationen, medan ett sådant projekt normalt tar sex veckor. Deloitte påpekade att det fanns ett antal brister och inkonsekvenser i de tillgängliga uppgifterna. Det angav att värderingen skulle betraktas som högst osäker och provisorisk i enlighet med artikel 36 i direktiv 2014/59 och att en buffert för ytterligare förluster hade inkluderats i värderingen i enlighet med artikel 36.9 i direktiv 2014/59, som motsvarar artikel 20.10 i förordning nr 806/2014.

591 I artikel 20.10 i förordning nr 806/2014 föreskrivs uttryckligen att en preliminär värdering ska genomföras om det, på grund av brådskande omständigheter i fallet, inte är möjligt att uppfylla kraven i punkterna 7 och 9 i denna artikel, det vill säga bland annat när det inte är möjligt att komplettera värderingen med vissa uppgifter i räkenskaperna. I denna bestämmelse erkänns dessutom att det finns en inbyggd osäkerhet i en preliminär värdering, genom att det i artikel 20.10 andra stycket föreskrivs att värderingen ska inkludera en buffert för ytterligare förluster.

592 I enlighet med denna bestämmelse angav Deloitte således endast att det, med hänsyn till den korta tid som det hade på sig att genomföra värderingen, skulle bli tvungen att stödja sig på ofullständiga uppgifter. Deloitte preciserade att den värdering som genomförts skulle betraktas som en preliminär värdering enligt artikel 36.9 i direktiv 2014/59.

593 Av artikel 20.13 i förordning nr 806/2014 framgår dessutom att SRB, på grund av brådskande omständigheter i fallet, kunde grunda sig på värdering 2, som genomfördes i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014, för att anta resolutionsordningen, vilket sökanden inte har bestritt.

594 Med hänsyn till de tidsmässiga begränsningarna och den tillgängliga informationen konstaterar tribunalen således att en viss osäkerhet och ett visst mått av uppskattning kan anses ingå i all preliminär värdering som utförs i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014 och att Deloittes reservationer inte innebär att värdering 2 inte var ”skälig, försiktig och realistisk” i den mening som avses i artikel 20.1 i förordning nr 806/2014.

595 Sökanden har vidare hävdat att värdering 2 endast kan vara tillförlitlig om den kompletteras med en definitiv värdering. SRB har emellertid bekräftat att det inte har genomförts någon definitiv värdering i efterhand.

596 Som svar på de frågor som tribunalen ställt som en åtgärd för processledning angav SRB den 30 juli 2018 att värdering 2 inte skulle bli föremål för en definitiv efterhandsvärdering. SRB angav att den på grund av de särskilda omständigheterna i förevarande fall hade kommit fram till att en definitiv efterhandsvärdering inte skulle tjäna något praktiskt syfte vid tillämpningen av artikel 20.11 i förordning nr 806/2014 och inte heller skulle leda till ett beslut om ersättning enligt artikel 20.12 i samma förordning.

597 Tribunalen påpekar att den definitiva efterhandsvärdering som föreskrivs i artikel 20.11 i förordning nr 806/2014 per definition sker efter antagandet av resolutionsordningen och kommissionens beslut.

598 Som angetts i punkt 593 ovan utgör en sådan preliminär värdering som värdering 2, enligt artikel 20.13 i förordning nr 806/2014, en giltig grund för att anta resolutionsordningen.

599 Det räcker att erinra om att det utgör fast rättspraxis att en omtvistad unionsrättsakts lagenlighet måste bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (se dom av den 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Det är följaktligen uteslutet att vid bedömningen av unionsrättsaktens lagenlighet beakta omständigheter som ligger senare i tiden än antagandet av denna rättsakt (se dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

600 Härav följer att frågan huruvida en definitiv efterhandsvärdering ska genomföras, vilket självklart sker efter antagandet av resolutionsordningen, inte påverkar de angripna beslutens giltighet.

601 Den andra anmärkningen kan således inte godtas

3) Den tredje anmärkningen: den metod som användes i värdering 2

602 Sökanden har för det första gjort gällande att Deloitte vid värdering 2 utgick från principen att värderingen av Banco Popular skulle göras inom ramen för ett likvidationsscenario, vilket förutsätter att kriterierna i artikel 20.16 och 20.17 i förordning nr 806/2014 tillämpas, och att detta utgör ett uppenbart fel och strider mot artikel 20.8 i denna förordning. Enligt sökanden gick det vid värdering 2 inte att tillämpa kriteriet om bankens likvidationsvärde, vilket är det relevanta kriteriet för värdering 3, eftersom denna värdering skiljer sig från värdering 2.

603 Tribunalen påpekar att detta argument grundar sig på en felaktig tolkning av den metod som användes för värdering 2. Värdering 2 består nämligen av två delar, dels en preliminär värdering av Banco Popular, dels en simulering av likvidationsscenariot. Syftet med den första delen är att fastställa Banco Populars ekonomiska värde vid användningen av verktyget för försäljning av affärsverksamhet. Syftet med den andra delen är att fastställa huruvida aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats mer förmånligt om Banco Popular hade avvecklats inom ramen för ett normalt insolvensförfarande i enlighet med spansk lagstiftning.

604 SRB antog resolutionsordningen med beaktande av den första delen av värdering 2, som innehöll en värdering av Banco Populars egentliga tillgångar och skulder. Deloitte har däremot uppgett att det varken förfogade över alla nödvändiga uppgifter eller tillräckligt med tid för att i detta skede göra annat än en övergripande uppskattning av värdet. Den andra delen av värdering 2 motsvarar en första simulering, i enlighet med artikel 20.9 i förordning nr 806/2014. Värdering 3, som syftar till att fastställa huruvida aktieägarna och borgenärerna skulle ha fått bättre villkor om Banco Popular hade varit föremål för ett normalt insolvensförfarande enligt artikel 20.16 i förordning nr 806/2014, genomfördes efter resolutionen.

605 Likvidationsvärdet, som sökanden har ifrågasatt Deloittes användning av, motsvarar den andra delen av värdering 2. Inom ramen för den första delen beaktade Deloitte Banco Populars avyttringsvärde.

606 Vad gäller den metod som använts angav Deloitte i värdering 2 att det scenario som användes för att fastställa det ekonomiska värdet var en försäljning av banken enligt verktyget för försäljning av affärsverksamhet. Enligt artikel 20.5 f i förordning nr 806/2014 ska värderingen fungera som underlag för beslutet om vilka tillgångar, rättigheter, skulder eller äganderättsinstrument som ska överföras och fungera som underlag för SRB:s bedömning av vad som utgör affärsmässiga villkor vid tillämpning av artikel 24.2.

607 Deloitte har förklarat att ”[dess] ekonomiska värdering [var] avsedd att ge en uppskattning av det värde som en presumtiv köpare kan erbjuda banken i dess helhet, efter ett öppet, rättvist och konkurrensutsatt auktionsförfarande (ett 'avyttringsvärde' enligt artikel 11 i de tekniska tillsynsstandarderna …)”.

608 Det framgår av skäl 6 i de tekniska tillsynsstandarderna att valet av den lämpligaste värderingsgrunden (hållvärdet eller avyttringsvärdet) beror på de specifika resolutionsåtgärder som resolutionsmyndigheten överväger.

609 Vad gäller valet av värderingsgrund anges följande i artikel 11.4 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 11.4 i delegerad förordning 2018/345:

”Om de resolutionsåtgärder som avses i artikel 10.1 kräver att tillgångar och skulder behålls av en enhet som fortlever ska värderaren använda hållvärdet som lämplig värderingsgrund. Hållvärdet kan, om det anses vara rättvist, väl avvägt och realistiskt, indikera en normalisering av marknadsvillkoren.

Hållvärdet får inte användas som värderingsgrund om tillgångar överförs till en tillgångsförvaltningsenhet enligt artikel 42 i direktiv 2014/59/EU eller till ett broinstitut enligt artikel 40 i detta direktiv, eller om verksamhetsförsäljningsverktyget används i enlighet med artikel 38 i direktiv 2014/59/EU.”

610 I artikel 12.4 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 12.4 i delegerad förordning 2018/345, anges att ”[o]m en enhets situation innebär att det inte kan behålla en tillgång eller fortsätta att driva en affärsverksamhet, eller om resolutionsmyndigheten av annat skäl anser att försäljningen är nödvändig för att nå resolutionsmålen, ska de förväntade kassaflödena referera till de avyttringsvärden som förväntas inom en viss avyttringsperiod”.

611 De faktorer som ska beaktas vid fastställandet av avyttringsvärdet i samband med användning av verksamhetsförsäljningsverktyget anges i artikel 12.5–12.7 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 12.5–12.7 i delegerad förordning 2018/345.

612 Härav följer att sökanden inte med framgång kan göra gällande att avyttringsvärdet inte var korrekt metod för att uppskatta värdet på Banco Popular inom ramen för värdering 2.

613 För det andra har sökanden gjort gällande att värdering 2 inte tog hänsyn till Banco Populars marknadsvärde före resolutionen.

614 Tribunalen påpekar att Banco Populars marknadsvärde före antagandet av resolutionsbeslutet inte kan utgöra ett kriterium för uppskattningen av Banco Populars avyttringsvärde vid användningen av verksamhetsförsäljningsverktyget.

615 I artikel 2.1 i de tekniska tillsynsstandarderna föreskrivs följande:

”Vid värderingen ska värderaren beakta omständigheter som inverkar på förväntade kassaflöden och diskonteringssatser som gäller för en enhets tillgångar och skulder, och försöka ge en rättvisande bild av enhetens finansiella ställning mot bakgrund av de möjligheter och risker den har att hantera.”

616 Vad särskilt gäller avyttringsvärdet föreskrivs följande i artikel 12.5 i de tekniska tillsynsstandarderna:

”Avyttringsvärdet ska fastställas av värderaren på grundval av de kassaflöden, minus avyttringskostnader och minus det förväntade värdet av ställda garantier, som enheten under rådande marknadsförhållanden rimligen kan förvänta sig genom en ordnad försäljning eller överföring av tillgångar eller skulder. I förekommande fall kan värderaren, med beaktande av de åtgärder som vidtas enligt resolutionsordningen, fastställa avyttringsvärdet genom att tillämpa en nedsättning av det observerbara marknadspriset för denna försäljning eller överföring för att ta hänsyn till en eventuell rabatt vid påskyndad avyttring. För att fastställa avyttringsvärdet för tillgångar för vilka det inte finns en likvid marknad ska värderaren ta hänsyn till observerbara priser på marknader för handel med liknande tillgångar eller beräkningsmodeller som använder observerbara marknadsparametrar, med lämpligt avdrag för likviditetsbrist.”

617 Värdering 2 syftade till att fastställa vad en presumtiv köpare skulle vara beredd att betala för Banco Popular under de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för antagandet av resolutionsordningen. Vad gäller den metod som användes vid värdering 2 uppgav Deloitte att det hade valt en strategi som byggde på en separat värdering av varje enskild kategori, och hade justerat de bokförda värdena för varje grupp av tillgångar och skulder för att göra det möjligt att uppskatta de förluster och andra justeringar som varje förvärvare skulle göra av värdet. Deloitte tog fram ett bedömningsintervall för varje klass av tillgångar och skulder.

618 Tribunalen anser att Banco Populars marknadsvärde innan banken uppgavs fallera eller vara på väg att fallera inte kan utgöra ett kriterium för att fastställa bankens avyttringsvärde. Såsom kommissionen har påpekat var marknaden okunnig om den nära förestående avvecklingen av Banco Popular, omfattningen av de planerade åtgärderna och den omständigheten att Banco Popular hade blivit föremål för ett insolvensförfarande om resolutionen inte hade ägt rum, vilket innebär att detta instituts aktiekurs före avvecklingen inte nödvändigtvis motsvarade institutets verkliga ekonomiska värde.

619 Vidare kan värdet på Banco Populars aktier på marknaden inte utgöra tillräcklig information för att uppskatta värdet på kategorier eller grupper av tillgångar.

620 Av dessa skäl kan Banco Populars marknadsvärde, i motsats till vad som anges i expertrapporten, inte betraktas som en indikator på bankens värde vid värdering 2.

621 I värdering 2 förklarade Deloitte dessutom varför Banco Populars marknadsvärde inte utgjorde en lämplig metod för att uppskatta Banco Populars värde. Deloitte angav särskilt att aktiepriset, mot bakgrund av de omständigheter som banken befann sig i, hade varit mycket volatilt.

622 I expertrapporten anges att ”det gällande aktiepriset är ett direkt bevis på det pris som en köpare var beredd att betala för ett litet aktiepaket, oavsett dess volatilitet”. Det räcker dock att erinra om att det avyttringsvärde som Deloitte skulle uppskatta avsåg förvärvet av hela Banco Popular och inte bara en handfull aktier.

623 Sökanden har för det tredje gjort gällande att värdering 2 inkluderar buffertar för förluster men att en motivering till detta saknas, vilket strider mot artikel 20.10 i förordning nr 806/2014.

624 Tribunalen erinrar om att det i artikel 20.10 i förordning nr 806/2014 anges att den preliminära värdering som avses i första stycket ska inkludera en buffert för ytterligare förluster, med lämplig motivering.

625 I artikel 13 de tekniska tillsynsstandarderna fastställs metoden för beräkning och införande av en buffert för ytterligare förluster i samband med den preliminära värderingen. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. För att hantera osäkerheten i preliminära värderingar som utförts i enlighet med artikel 36.4 b–g i direktiv 2014/59/EU ska värderaren inkludera en buffert i värderingen för att ta hänsyn till sakförhållanden och omständigheter som pekar på ytterligare förluster vid en tidpunkt och i en omfattning som omgärdas av osäkerhet. För att undvika dubbelräkning av denna osäkerhet ska värderaren förklara och motivera de antaganden som ligger till grund för beräkningen av bufferten på ett tillfredsställande sätt.

2. För att fastställa buffertens storlek ska värderaren identifiera faktorer som kan påverka förväntade kassaflöden till följd av resolutionsåtgärder som sannolikt kommer att vidtas.”

626 Tribunalen erinrar i detta avseende om att Deloitte, i följebrevet till värdering 2, uttryckligen angav att denna värdering inbegrep en buffert för ytterligare förluster i enlighet med artikel 36.9 i direktiv 2014/59 och att det tillämpade de tekniska tillsynsstandarderna, i vilka det föreskrivs att värderingen ska inkludera en buffert för ytterligare förluster. Enligt Deloitte ingick bufferten för ytterligare förluster i värdering 2 och detaljerna redovisades i rapporten om värdering 2 och i bilagan till denna.

627 Vad gäller motiveringen till bufferten påpekar tribunalen att Deloitte i värdering 2 för varje kategori av tillgångar förklarade vilka omständigheter som skulle kunna leda till ytterligare förluster och nämnde den osäkerhet som rådde kring värderingen av tillgångarna. Deloittes motivering till att inkludera bufferten för ytterligare förluster var således förenlig med kraven i de tekniska tillsynsstandarderna.

628 Tribunalen påpekar att sökanden inte har anfört något argument för att bestrida dessa förklaringar i värdering 2. I expertrapporten har experten nöjt sig med att påstå att Deloitte inte kvantifierade, förklarade eller motiverade bufferten för ytterligare förluster.

629 Den tredje anmärkningen kan således inte godtas.

4) Den fjärde anmärkningen: huruvida värdering 2 och värdering 1 är motstridiga

630 Sökanden har gjort gällande att värdering 2 strider mot den omständigheten att Banco Popular i värdering 1 ansågs vara solvent, mot ECB:s bedömning av huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera och mot den omständigheten att Spaniens centralbank den 5 juni 2017 förklarade att Banco Popular var solvent.

631 Tribunalen erinrar om att SRB den 5 juni 2017 antog värdering 1 med stöd av artikel 20.5 a i förordning nr 806/2014, i syfte att tillhandahålla uppgifter för att kunna fastställa huruvida villkoren för att inleda ett resolutionsförfarande eller villkoren för nedskrivning eller

konvertering av kapitalinstrument var uppfyllda. SRB angav särskilt att syftet med värdering 1 var att bidra till att fastställa huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera i den mening som avses i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014.

632 De tekniska tillsynsstandarder som EBA utfärdade den 23 maj 2017 var visserligen inte bindande, men de var tillgängliga vid tidpunkten för värdering 2. Vid värdering 2 angav Deloitte uttryckligen att värderingen uppfyllde kraven i EBA:s tekniska standarder.

633 I inledningen till EBA:s tekniska standarder anges att det är nödvändigt att skilja mellan två typer av värdering före en resolution, värdering 1 som ska utföras i enlighet med artikel 36.4 a i direktiv 2014/59, som motsvarar artikel 20.5 a i förordning nr 806/2014, och värdering 2 som ska utföras i enlighet med artikel 36.4 b–g i direktiv 2014/59, som motsvarar artikel 20.5 b–g i förordning nr 806/2014.

634 I skäl 1 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i skäl 1 i delegerad förordning nr 2018/345, erinras om skillnaden mellan, å ena sidan, en första värdering för att bedöma om villkoren för nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument eller villkoren för resolution har uppfyllts, och, å andra sidan, den senare värdering som ligger till grund för beslutet att tillämpa ett eller flera resolutionsverktyg. I de tekniska tillsynsstandarderna fastställs olika kriterier för genomförandet av värdering 1 respektive värdering 2.

635 Enligt artikel 18.1 andra stycket i förordning nr 806/2014 är det dessutom ECB eller SRB som ska bedöma huruvida detta villkor är uppfyllt.

636 Vad gäller sökandens argument att de slutsatser som drogs av värdering 1 och värdering 2 var motstridiga, räcker det att konstatera att detta argument är verkningslöst.

637 Värdering 1 – som antogs den 5 juni 2017 i syfte att avgöra huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera, samt för att fastställa huruvida villkoren för att inleda ett resolutionsförfarande eller villkoren för nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument var uppfyllda – upphörde att gälla genom ECB:s bedömning av den 6 juni 2017 av huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera.

638 I värdering 1 angav SRB visserligen att Banco Popular var solvent vid referenstidpunkten för dess bedömning, det vill säga den 31 mars 2017. Tribunalen erinrar emellertid om att ECB grundade sin slutsats att Banco Popular den 6 juni 2017 befann sig i en situation där banken fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera på de stora uttag av insättningar hos Banco Popular som gjorts från och med april och maj 2017 och på bankens oförmåga att generera nya likvida medel. ECB:s grundade vidare sin slutsats på den omständigheten att Banco Popular inte kunde betala sina skulder eller andra åtaganden på förfallodagen, i den mening som avses i artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014, och inte på den omständigheten att Banco Popular hade varit insolvent enligt balansräkningen. Slutsatserna avseende värdering 1 var således inte längre relevanta vid tidpunkten för resolutionen.

639 Tribunalen påpekar dessutom att skillnaderna mellan de slutsatser som dragits av värdering 1 och värdering 2 förklaras av att värderingarna har olika syften och grundar sig på olika bedömningskriterier, vilka definieras i EBA:s tekniska standarder. Enligt EBA:s tekniska standarder syftar således värdering 1 huvudsakligen till att fastställa huruvida det totala värdet av

enhetens tillgångar överstiger värdet av dess skulder, med andra ord om enheten är solvent enligt balansräkningen, medan värdering 2 ska grundas på enhetens ekonomiska värde och inte på enhetens bokförda värde.

640 Eftersom det vid värdering 2 ska tas hänsyn till det ekonomiska värdet och inte till Banco Populars bokförda värde, kan sökanden inte göra gällande att det föreligger en motsägelse mellan konstaterandet att Banco Popular var solvent vid värdering 1, ECB:s eller Spaniens centralbanks värdering och den slutsats som dragits av värdering 2.

641 Den fjärde anmärkningen kan således inte godtas.

5) Den femte anmärkningen: uppenbart oriktiga bedömningar

642 Sökanden har gjort gällande att enligt expertrapporten innehåller värdering 2 uppenbart oriktiga bedömningar.

643 Tribunalen påpekar till att börja med att sökanden har gjort gällande att värdering 2 enligt expertrapporten innehåller en negativ bedömning, eftersom värderingen inte tar hänsyn till marknadsuppgifter och uppgifter från de revisorer som anlitats för att utvärdera Banco Popular.

644 Vad gäller marknadsvärdet hänvisas till bedömningen i punkterna 614–621 ovan. Vad gäller uppgifterna från revisorerna påpekar tribunalen att det värde som revisorerna tilldelade Banco Populars tillgångar motsvarar deras bokförda värde. Dessa uppgifter kan således inte jämföras med de uppgifter om tillgångarnas ekonomiska värde som Deloitte bör beakta för att fastställa Banco Populars avyttringsvärde.

645 Vad för det första gäller lån och fordringar har sökanden, med stöd av expertrapporten, gjort gällande att värderingen av dessa inte är realistisk, eftersom denna värdering strider mot de avsättningskvoter som godkänts av tillsynsmyndigheten och mot värdering 1, i vilken låneportföljens bokförda värde inte har minskats.

646 Det räcker att erinra om att det av punkt 644 ovan, och bedömningen av den fjärde anmärkningen, framgår att uppgifterna från tillsynsmyndigheten och värdering 1, i den mån det i dessa endast tas hänsyn till det bokförda värdet av Banco Popular tillgångar, inte är relevanta för jämförelsen med värdering 2.

647 Tribunalen påpekar vidare att lån och fordringar ingår bland de faktorer beträffande vilka det råder betydande osäkerhet och som värderaren ska vara särskilt uppmärksam på enligt artikel 8 a i de tekniska tillsynsstandarderna, vilken har följande lydelse:

”Lån eller låneportföljer, de förväntade kassaflöden som beror på en motparts förmåga, vilja eller incitament att fullgöra sina skyldigheter, om dessa förväntningar styrs av antaganden om betalningsförsummelser, sannolikhet för fallissemang, förlust vid fallissemang eller instrumentegenskaper, särskilt om det bekräftas av förlustmönstret för en låneportfölj.”

648 På sidorna 4–11 i bilagan till värdering 2 förklarade Deloitte dessutom sina justeringar avseende värderingen av lånen och fordringarna, särskilt med avseende på riskerna för betalningsinställelse. Sökanden har inte anfört något argument för att bestrida dessa justeringar.

649 Vad för det andra gäller fasta tillgångar har sökanden, med stöd av expertrapporten, gjort gällande att de på ett omotiverat sätt gavs ett lägre värde i värdering 2 genom att hänsyn inte togs till de värderingar av tillgångarna som gjorts av de experter som godkänts av Spaniens centralbank. Värdering 2 bortser från det värde som Banco Populars revisorer tilldelade dessa tillgångar och Spaniens centralbanks rekommendationer för att värdera dem.

650 Detta argument kan inte godtas, eftersom det grundar sig på en jämförelse med revisorernas bedömningar, vilka inte är relevanta.

651 Tribunalen påpekar dessutom att detta argument inte är tillräckligt tydligt för att det ska gå att förstå dess räckvidd. Sökanden har bland annat inte angett vilka experter som Spaniens centralbank anlitat eller de rekommendationer från Spaniens centralbank som Deloitte bortsåg från.

652 Under alla omständigheter framgår det av expertrapporten att ”Spaniens centralbanks rekommendationer” hänvisar till bankens cirkulär 4/2016. Experten har påpekat att Deloitte, vad gäller värderingen av de fasta tillgångarna, använde Orden ECO/805/2003, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (förordning ECO/805/2003 om värdering av fast egendom och vissa rättigheter för vissa finansiella ändamål) av den 27 mars 2003 (BOE nr 85 av den 9 april 2003, s. 13678) för att göra justeringar, vilket ledde till ett lägre värde än i cirkulär 4/2016. I detta avseende räcker det att konstatera att experten inte har bestritt att ECO 805/2003 är tillämplig.

653 I rapporten om värdering 2 gjorde Deloitte dessutom bedömningen att en korrekt värdering av de fasta tillgångarna krävde en justering på 42–47 procent i förhållande till de uppskattningar som Banco Popular hade tillhandahållit. I bilagan till värdering 2 angav Deloitte att de flesta av de konstaterade inkonsekvenserna berodde på att det inte hade tagits tillräcklig hänsyn till förordning ECO/805/2003, i vilken det fastställs tvingande regler för värdering av fast egendom inom den spanska banksektorn. Deloitte har särskilt angett att dessa inkonsekvenser bland annat rör bedömningen av stadsplaneringsplanerna och hur genomförandet av dessa fortskrider.

654 I sin rapport anförde experten inte något argument för att ifrågasätta Deloittes bedömning av värdering 2. Han nöjde sig med att nämna att de experter som godkänts av Spaniens centralbank även var kvalificerade att värdera Banco Populars fasta tillgångar.

655 Av detta framgår att Deloitte har förklarat vilken metod som användes i värdering 2 för att värdera Banco Popular fasta tillgångar och har motiverat varför dess värdering av de fasta tillgångarna skilde sig från Banco Populars värdering.

656 Vad för det tredje gäller de uppskjutna skattefordringarna har sökanden hävdat att Deloitte har gjort en värdering av dessa utan att förfoga över nödvändiga handlingar och att denna värdering strider mot värdering 1.

657 Det räcker att erinra om att det framgår av prövningen av den fjärde anmärkningen att sökandens argument avseende motstridigheten mellan värdering 2 och värdering 1 är verkningslöst.

658 Vad gäller värderingen av uppskjutna skattefordringar angav Deloitte i bilagan till värdering 2 att bedömningen av tidsramarna och tillgänglig information präglades av en viss osäkerhet och att detta ligger i dessa tillgångars natur. Deloitte förklarade i detta avseende vilken metod som använts för att värdera de uppskjutna skattefordringarna och vilka antaganden som hade gjorts.

659 I rapporten om värdering 2 angav Deloitte exempelvis att värderingen av de uppskjutna skattefordringar som inte skyddas beror på köparens förväntade skattepliktiga vinster (affärsplan) och befintliga skattekreditnivåer. I bilagan till värdering 2 förklarade Deloitte bland annat att värderingen av de uppskjutna skattefordringar som inte skyddas berodde på förvärvaren, bland annat på om det rör sig om en spansk eller utländsk enhet och att, för det fall förvärvaren är en spansk bank, frågan huruvida dessa tillgångar kan återvinnas och redovisas i balansräkningen beror på Banco Populars och förvärvarens affärsplaner. I bedömningsrapporten anges att Deloitte vid sin utvärdering tog hänsyn till dessa olika antaganden.

660 Tribunalen erinrar slutligen om att en viss osäkerhet präglar all preliminär värdering som utförs med stöd av artikel 20.10 i förordning nr 806/2014.

661 Sökanden har emellertid inte anfört något argument för att ifrågasätta den metod för värdering av uppskjutna skattefordringar som Deloitte använt och som förklaras på sidorna 27–33 i bilagan till värdering 2.

662 Vad för det fjärde gäller avsättningar för rättsliga risker har sökanden hänvisat till expertrapporten, enligt vilket värdering 2 på ett omotiverat sätt har ökat dessa avsättningar.

663 Det räcker att konstatera att expertrapporten inskränker sig till att jämföra resultatet av Deloittes värdering av de rättsliga riskerna med det resultat som anges i Banco Populars revisionsrapport.

664 Dessa bedömningar kan inte påverka de justeringar som Deloitte gjort grundat på sin egen erfarenhet och de tendenser inom branschen som lett till de olika antaganden som förklaras på sidorna 34–38 i bilagan till värdering 2.

665 Vidare anser sökanden att värdering 2 inte tog hänsyn till de betydande synergieffekter som Banco Popular medförde för Banco Santander, vilket den stora ökningen av Banco Santanders börsvärde den 7 juni 2017 och de två följande dagarna är ett bevis för.

666 Det räcker i detta avseende att påpeka att syftet med värdering 2 var att fastställa Banco Populars avyttringsvärde för alla presumtiva köpare. I värdering 2 kunde Deloitte således inte beakta synergieffekter för en okänd köpare. Det särskilda värde som tillskrivits Banco Populars tillgångar och skulder i Banco Santanders bokföring efter övertagandet av banken är således inte relevanta.

667 Eftersom sökanden inte har visat att värdering 2 innehåller uppenbart oriktiga bedömningar kan den femte anmärkningen inte godtas.

668 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den nionde grundens andra del och att talan således inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den nionde grunden.

10. Den tionde grunden: åsidosättande av artikel 14 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF

669 Sökanden har gjort gällande att SRB, i resolutionsordningen, har åsidosatt artikel 14 i förordning nr 806/2014, sin omsorgsplikt och artikel 296 FEUF, eftersom SRB skrev ned värdet på aktierna och avyttrade verksamheten utan att undersöka huruvida andra åtgärder skulle ha lett till en mindre värdeförstörelse för aktieägarna.

670 Sökanden har för det första gjort gällande att det inte finns något i motiveringen till resolutionsordningen som visar att SRB prövade andra mindre ingripande lösningar för aktieägarna innan SRB genomförde nedskrivningen av Banco Populars kapitalinstrument och försäljningen av bankens affärsverksamhet. SRB har inte motiverat huruvida andra lösningar skulle ha gjort det möjligt att undvika värdeförstörelse för aktieägarna i enlighet med artikel 14 i förordning nr 806/2014.

671 Tribunalen påpekar att sökandens argument grundar sig på en felaktig tolkning av artikel 14.2 andra stycket i förordning nr 806/2014, som nämnts i punkt 521 ovan.

672 Av denna bestämmelse framgår att resolutionsmålen i artikel 14.2 första stycket i förordning nr 806/2014 så långt det är möjligt ska uppnås med ett resolutionsverktyg som medför minsta möjliga värdeförstörelse. När den värdeförstöring som det valda resolutionsverktyget medför är nödvändig för att uppnå dessa mål, och således ligger i allmänintresset, kan resolutionen enligt denna bestämmelse emellertid inte anses vara oproportionerlig.

673 Såsom kommissionen har påpekat avser värdeförstörelse i den mening som avses i artikel 14.2 andra stycket i förordning nr 806/2014 inte enbart de ekonomiska intressen som aktieägarna och innehavarna av kapitalinstrument i enheten har, utan även de intressen som bankens insättare, anställda och övriga borgenärer har.

674 I motsats till vad sökanden har gjort gällande innebär denna bestämmelse inte att det ska göras en bedömning av huruvida resolutionsåtgärden är proportionerlig i förhållande till åsidosättandet av aktieägarnas rätt till egendom.

675 Tribunalen erinrar om att SRB i artikel 5.2 i resolutionsordningen angav att verktyget för försäljning av affärsverksamhet utgjorde ett lämpligt, nödvändigt och proportionerligt medel för att uppnå resolutionsmålen i artikel 14.2 i förordning nr 806/2014, det vill säga i första hand säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls och den finansiella stabiliteten bevaras. I artikel 5.3 i resolutionsordningen, som nämnts i punkt 339 ovan, förklarade SRB varför de andra resolutionsverktygen i förordning nr 806/2014 inte var lämpliga och inte kunde uppfylla resolutionsmålen i samma utsträckning.

676 SRB angav således varför de andra resolutionsverktygen, såsom verktyget för avskiljande av tillgångar, som enligt sökanden skulle ha inneburit att aktieägarnas värdeförstörelse hade undvikits, inte skulle ha uppfyllt de mål som föreskrivs i artikel 14.2 första stycket i förordning nr 806/2014.

677 I motsats till vad sökanden har gjort gällande ankom det inte på SRB att ange huruvida andra lösningar skulle ha gjort det möjligt att undvika värdeförstörelse i den mening som avses i artikel 14.2 andra stycket i förordning nr 806/2014, eftersom verktyget för försäljning av affärsverksamhet enligt SRB var nödvändigt för att uppnå dessa mål.

678 Tribunalen påpekar vidare att SRB, i artikel 4.5 i resolutionsordningen, slog fast att resolutionen även bidrog till att minimera värdeförstörelsen, med beaktande av att en avveckling av Banco Popular skulle ha medfört större förluster för borgenärerna än resolutionen. SRB ansåg även, i artikel 4.6 i resolutionsordningen, att de olägenheter och kostnader som är förenade med antagandet av resolutionen, främst de förluster som aktieägarna och de efterställda borgenärerna lidit, uppvägs av fördelarna med resolutionen, det vill säga upprätthållandet av de kritiska

funktionerna, begränsningen av de negativa effekterna på ekonomin och den finansiella stabiliteten samt den omständigheten att de förluster som andra borgenärer skulle kunna lida undviks.

679 I motsats till vad sökanden har gjort gällande följer av detta att SRB i resolutionsordningen beaktade den värdeförstörelse som verktyget för försäljning av affärsverksamhet kunde medföra för Banco Populars aktieägare.

680 För det andra har sökanden gjort gällande att SRB inte har undersökt huruvida verktyget för avskiljande av tillgångar, kombinerat med ett lån från den gemensamma resolutionsfonden, kunde ha löst likviditetsproblemen och återställt marknadens förtroende och att SRB därför har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Sökanden har gjort gällande att enligt den expertrapport som bifogats ansökan, som nämnts i punkt 483 ovan, var det i princip möjligt att kombinera verktyget för avskiljande av tillgångar med andra åtgärder avsedda att bidra till förbättrad likviditet, vilket skulle ha gjort det möjligt att undvika en värdeförstörelse för aktieägarna som stred mot artikel 14 i förordning nr 806/2014.

681 Tribunalen erinrar till att börja med om att SRB i artikel 5.3 i resolutionsordningen, som nämnts i punkt 339 ovan, ansåg att verktyget för avskiljande av tillgångar, oavsett om det kombineras med skuldnedskrivningsverktyget eller med broinstitutverktyget, inte kunde uppfylla resolutionsmålen i samma utsträckning som verktyget för försäljning av affärsverksamhet.

682 Sökandebolaget har inte anfört något argument som kan visa att den lösning som bolaget har åberopat, det vill säga ett avskiljande av tillgångar i kombination med ett likviditetsstöd, faktiskt var en tänkbar lösning med hänsyn till Banco Populars likviditetssituation och hur bråttom det var att anta resolutionsordningen, och inte heller att denna lösning hade kunnat göra det möjligt att återställa Banco Populars långsiktiga bärkraft.

683 I ansökan har sökanden således nöjt sig med att hänvisa till den del av expertrapporten som har bifogats rapporten och som har rubriken ”Beslutet tar inte tillräcklig hänsyn till alternativa resolutionsverktyg”. Det räcker dock att konstatera att experterna i denna rapport, som upprättades den 16 september 2017 på grundval av den version av resolutionsordningen som offentliggjordes i juli 2017, medgav att det fanns många brister i deras analys, och att dessa berodde på att den version av resolutionsordningen som de förfogade över hade redigerats och att de inte kände till omfattningen av Banco Populars likviditetsproblem. De påstod att Banco Popular var solvent och anförde till stöd för detta påstående ett antal rent teoretiska antaganden om försäljningen av vissa tillgångar. Rapporten innehåller däremot inte någon analys för att visa att det fanns ett alternativ till verktyget för försäljning av affärsverksamhet som var praktiskt genomförbart med hänsyn till Banco Populars försämrade likviditet och det akuta läget. Rapporten visar inte att försäljningen av tillgångarna rent faktiskt var möjlig under de omständigheter som var tillämpliga vid tidpunkten för resolutionen.

684 Såsom SRB har påpekat har sökanden inte i tillräcklig utsträckning förklarat hur den alternativa lösningen skulle ha varit lika effektiv, rättsligt genomförbar och billigare än försäljningen av tillgångar med hjälp av verksamhetsförsäljningsverktyget. Tribunalen påpekar att de experter som upprättade expertrapporten av den 16 september 2017 även upprättade den expertrapport som återfinns i bilagan till repliken, som nämnts i punkt 484 ovan, i vilken de medgav att de i brist på tillgång till information i sin första rapport inte närmare hade kunnat förklara hur denna alternativa lösning kunde ha fungerat.

685 I den expertrapport som bifogats ansökan beaktas inte heller resolutionsmålen i artikel 14 i förordning nr 806/2014, och det framgår således inte att användningen av ett annat resolutionsverktyg, såsom verktyget för avskiljande av tillgångar, hade kunnat uppnå dessa mål på ett lika effektivt sätt som verksamhetsförsäljningsverktyget.

686 För att kunna använda verktyget för avskiljande av tillgångar krävs det, såsom kommissionen och SRB har påpekat, mer tid än den tid som fanns att tillgå vid tidpunkten för resolutionen.

687 Sökanden har i sin replik gjort gällande att SRB snabbt hade kunnat avskilja tillgångarna. Sökanden har i detta avseende hänvisat till avsnitt 8 i den expertrapport som bifogats repliken. Det räcker emellertid att påpeka att det i denna expertrapport, som bifogats repliken, endast anges att de viktigaste delarna i ett sådant förfarande kan utföras under en betydligt kortare period än de 6–9 månader som kommissionen har angett. Dessa omständigheter visar inte att verktyget för avskiljande av tillgångar var konkret genomförbart i det akuta läge som Banco Popular befann sig.

688 Sökanden har även gjort gällande att avskiljandet av tillgångar snabbt hade kunnat tillämpas om 2016 års resolutionsplan hade förberetts på ett korrekt sätt.

689 Tribunalen anser, i likhet med kommissionen, att detta argument inte är relevant, eftersom det i 2016 års resolutionsplan inte gick att förutspå den likviditetskris som Banco Popular drabbades av från och med april 2017.

690 Enligt artikel 23 tredje stycket i förordning nr 806/2014 ska ”[SRB], rådet och kommissionen … när de antar resolutionsordningen beakta och följa de resolutionsplaner som avses i artikel 8, såvida [SRB] inte med beaktande av omständigheterna i fallet gör bedömningen att resolutionsmålen skulle uppnås effektivare med hjälp av åtgärder som inte föreskrivs i resolutionsplanen”.

691 I förevarande fall har SRB i skälen 44–46 i resolutionsordningen förklarat varför det resolutionsverktyg som angavs i 2016 års resolutionsplan inte var lämpligt med hänsyn till omständigheterna vid resolutionstidpunkten. SRB påpekade således att 2016 års resolutionsordning byggde på antagandet att Banco Popular fallissemang var kopplat till en försämrad kapitalsituation. Eftersom Banco Populars fallissemang var en följd av bankens försämrade likviditet, uppgav SRB att det inte var säkert att skuldnedskrivningsverktyget, som övervägdes i denna plan, omedelbart och effektivt hade kunnat lösa Banco Populars likviditetskris.

692 Av detta följer att de eventuella bristerna i 2016 års resolutionsplan inte kan leda till att de angripna besluten ogiltigförklaras och att sökandens argument i detta avseende är verkningslösa. I synnerhet är revisionsrättens särskilda rapport nr 23/2017, med rubriken ”[SRB] – det krävande arbetet med att skapa en bankunion har inletts, men mycket återstår”, som sökanden har nämnt, inte relevant.

693 Sökanden har för det tredje gjort gällande att SRB har åsidosatt sin omsorgsplikt och sin skyldighet att iaktta god förvaltningssed genom att inte undersöka de eventuella lösningar som anges i artikel 76 i förordning nr 806/2014, det vill säga ett lån från den gemensamma resolutionsfonden, för att lösa Banco Populars likviditetsproblem.

694 I detta avseende räcker att konstatera att enligt artikel 76.1 b i förordning nr 806/2014 får SRB, inom ramen för resolutionsordningen, när den tillämpar resolutionsverktygen endast använda fonden i den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa en effektiv tillämpning av resolutionsverktygen, bland annat för att lämna lån till institutet under resolution. Det framgår tydligt att denna möjlighet endast kan komma i fråga inom ramen för en resolutionsåtgärd och inte i något fall utgör ett alternativ till en sådan åtgärd. Såsom SRB har påpekat kan den gemensamma resolutionsfonden inte användas isolerat för att lösa en enhets likviditetsproblem.

695 I andra hand har sökanden har för det fjärde gjort gällande att SRB hade kunnat vidta andra åtgärder som föreskrivs i direktiv 2014/59. SRB har åsidosatt sin omsorgsplikt och överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att inte undersöka möjligheten att utforma ett tillfälligt resolutionsverktyg, med hänsyn till att förordning nr 806/2014 inte har utformats för att lösa likviditetsproblem.

696 Det räcker att, i likhet med SRB, påpeka att SRB endast kan använda de resolutionsverktyg som avses i artikel 22.2 i förordning nr 806/2014.

697 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tionde grunden.

11. Den elfte grunden: åsidosättande av artikel 20.14 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 20.11 och 20.15 i samma förordning samt åsidosättande av väsentliga formföreskrifter

698 Genom denna nya grund som åberopats i repliken har sökanden angett att SRB, i sitt svar av den 30 juli 2018 avseende en åtgärd för processledning, angav att nämnden inte tänkte göra en definitiv efterhandsvärdering och hävdat att resolutionsordningen strider mot artikel 20.11, 20.14 och 20.15 i förordning nr 806/2014. Resolutionsordningen antogs i avsaknad av nödvändiga bestämmelser och mekanismer för att den värdering som avses i artikel 20 i förordning nr 806/2014 ska kunna grundas på så fullständiga och aktuella uppgifter om Banco Popular tillgångar och skulder som möjligt.

699 Sökanden har gjort gällande att denna nya grund kan tas upp till sakprövning med stöd av artikel 84 i rättegångsreglerna, eftersom den grundar sig på en ny omständighet som har tillkommit under förfarandet, nämligen de uppgifter som SRB lämnade i sitt svar av den 30 juli 2018 avseende en åtgärd för processledning, enligt vilket det inte kommer att göras någon definitiv efterhandsvärdering.

700 Kommissionen har gjort gällande att denna nya grund inte kan tas upp till sakprövning och att den i vart fall inte kan vinna bifall, eftersom sökanden stöder sig på en omständighet som hänför sig till tiden efter antagandet av resolutionsordningen och som därför inte kan påverka dess lagenlighet. SRB och Banco Santander har även hävdat att denna grund hänför sig till ett beslut som fattats av SRB efter antagandet av resolutionsordningen och att detta inte kan påverka resolutionsordningens lagenlighet.

701 Av samma skäl som de skäl som angavs i punkterna 597–600 ovan räcker det att påpeka att det av detta följer att frågan huruvida en definitiv efterhandsvärdering ska genomföras, vilket självklart sker efter antagandet av resolutionsordningen, inte påverkar de angripna beslutens giltighet.

702 I sitt yttrande över Banco Santanders interventionsinlaga har sökanden dessutom förklarat att denna nya grund inte bygger på avsaknaden av en definitiv efterhandsvärdering, utan att syftet är att göra gällande att resolutionsordningen var ogiltig redan när den antogs, eftersom de garantier som föreskrivs i artikel 20.14 i förordning nr 806/2014 saknades.

703 Det räcker att konstatera att sökanden genom denna förklaring har ifrågasatt de skäl som sökanden själv anfört för att motivera åberopandet av denna nya grund i samband med repliken.

704 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den elfte grunden.

12. Den tolfte grunden: åsidosättande av artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 20.3 och 20.5 i samma förordning

705 Sökanden har genom denna nya grund som åberopats i repliken, till följd av tillgången till de versioner av värdering 2 som offentliggjordes i februari respektive i oktober 2018, gjort gällande att resolutionsordningen, som värdering 2 utgör en integrerad del av, strider mot artikel 20.1 och 20.5 i förordning nr 806/2014.

706 Sökanden har för det första gjort gällande att värdering 2 endast avsåg ett enda resolutionsverktyg, nämligen verktyget för försäljning av affärsverksamhet, vilket strider mot artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, enligt vilken den preliminära värderingen ska genomföras innan beslut fattas om en resolutionsåtgärd. Det strider mot denna bestämmelse att utarbeta en preliminär värdering efter att ha valt vilken resolutionsåtgärd som ska användas. För det andra innebär resolutionsordningen ett åsidosättande av artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, eftersom värdering 2 inte utfördes av en oberoende person. Sökanden har gjort gällande att Deloitte arbetade utifrån SRB:s instruktioner, att det inte kunde bilda sig en egen uppfattning, eftersom SRB ålagt sökanden att koncentrera sig på verktyget för försäljning av affärsverksamhet, och att SRB på egen hand utförde en del av den preliminära värderingen, nämligen värdering 1. Eftersom resolutionsverktyget hade valts i förväg kunde värdering 2 för det tredje inte uppfylla det mål som anges i artikel 20.5 i förordning nr 806/2014, nämligen att underrätta SRB om vilken typ av resolutionsverktyg som skulle användas.

707 Kommissionen har gjort gällande att denna grund inte kan tas upp till sakprövning.

708 Enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången.

709 Tribunalen konstaterar att samtliga argument som sökanden har anfört till stöd för denna nya grund i huvudsak grundar sig på den omständigheten att värdering 2 genomfördes med beaktande av ett enda resolutionsverktyg, nämligen verktyget för försäljning av affärsverksamhet.

710 I skäl 42 i resolutionsordningen, i den version som bifogats ansökan, angavs följande:

”Med hänsyn till de brådskande omständigheterna i fallet gjorde Deloitte en preliminär värdering i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014. Denna preliminära värdering har genomförts i syfte att

…

c) samla in de uppgifter som gör det möjligt att fatta beslut om de aktier eller äganderättsinstrument som ska överföras och som gör det möjligt för SRB att fastställa vad som utgör affärsvillkoren för verktyget för försäljning av affärsverksamhet.”

711 Härav följer att den omständigheten att Deloitte gjorde en preliminär värdering i syfte att bedöma villkoren för användning av verktyget för försäljning av affärsverksamhet är en upplysning som redan angavs i resolutionsordningen och som sökanden förfogade över när talan väcktes.

712 Sökandebolaget har inte åberopat någon ny omständighet som kommit till dess kännedom på grund av att det fått tillgång till en mindre konfidentiell version av värdering 2, såsom den som offentliggjordes på SRB:s webbplats i februari respektive oktober 2018, och som kan motivera att denna grund har åberopats först i repliken. Sökandebolaget kan således inte med framgång åberopa den omständigheten att det fick tillgång till värdering 2 först under förfarandets gång för att med stöd av artikel 84 i rättegångsreglerna motivera upptagandet av denna nya grund till sakprövning.

713 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tolfte grunden.

714 Under alla omständigheter konstaterar tribunalen att sökandens argument saknar grund.

715 För det första framgår det, i motsats till vad sökanden har hävdat, inte av artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, som återgetts i punkt 15 ovan, att en värdering inte kan göras med beaktande av ett visst resolutionsverktyg. Sökanden har således felaktigt gjort gällande att den omständigheten att värdering 2 endast avsåg verktyget för försäljning av affärsverksamhet strider mot artikel 20.1 i förordning nr 806/2014.

716 För det andra påpekar tribunalen att artikel 20.5 i förordning nr 806/2014 fastställer syftena med värderingen utifrån det resolutionsverktyg som används. I artikel 20.5 f i förordning nr 806/2014 fastställs framför allt syftena med värderingen för det fall verktyget för försäljning av affärsverksamhet används, vilka skiljer sig från de syften som fastställs i artikel 20.5 d och e i samma förordning, som rör de fall där antingen skuldnedskrivningsverktyget eller verktyget för avskiljande av tillgångar används.

717 Artikel 20.5 b i förordning nr 806/2014 – i vilken det föreskrivs att om villkoren för resolution uppfylls, ska [värderingen] fungera som underlag för beslutet om lämplig resolutionsinsats för en enhet – ska därför tolkas så, att värderingen ska ge SRB tillgång till de tekniska och ekonomiska uppgifter som gör det möjligt att genomföra det resolutionsverktyg som SRB har valt.

718 Artikel 20.5 i förordning nr 806/2014 kan inte tolkas så, att värderaren är skyldig att göra en värdering som beaktar alla tänkbara resolutionsverktyg. Sökanden har således felaktigt hävdat att denna bestämmelse utgjorde hinder för att genomföra värdering 2 med beaktande av verktyget för försäljning av affärsverksamhet, som SRB ansåg vara det verktyg som bäst uppfyllde resolutionsmålen.

719 Vad för det tredje gäller det argument som sökanden har anfört för att ifrågasätta värderarens oberoende, påpekar tribunalen att det inte ankommer på värderaren att själv fastställa vilket resolutionsverktyg som är lämpligast. Såsom SRB har påpekat ankommer det på resolutionsmyndigheten att välja det verktyg som är bäst lämpat för den berörda enhetens situation.

720 Den omständigheten att SRB ansåg att verksamhetsförsäljningsverktyget var det verktyg som bäst kunde uppfylla resolutionsmålen och att SRB hade gett Deloitte i uppdrag att genomföra en värdering som uppfyllde syftena med detta verktyg kan följaktligen inte anses påverka Deloittes oberoende. Tribunalen påpekar slutligen att sökanden inte har förklarat hur den omständigheten att SRB själv gjorde värdering 1 gör att det går att ifrågasätta Deloittes oberoende vid värdering 2, eftersom de två värderingarna har olika syften.

13. Begäran om åtgärder för processledning och begäran om åtgärder för bevisupptagning

721 Sökanden har begärt att tribunalen ska förordna om diverse åtgärder för processledning och bevisupptagning.

722 Sökanden har i ansökan och repliken samt i skrivelse av den 19 april 2021 begärt att tribunalen ska förordna om företeende av olika handlingar. Genom skrivelse av den 17 maj 2021 begärde sökanden dessutom att tribunalen skulle ställa skriftliga frågor till Konungariket Spanien.

723 Genom sitt beslut om åtgärd för bevisupptagning av den 12 maj 2021, med stöd av artiklarna 91 b, 92.3 och 103 i rättegångsreglerna, ålade tribunalen SRB att inkomma med vissa handlingar som nämnts i punkt 95 ovan. Genom beslut av den 9 juni 2021 fann tribunalen att de handlingar som SRB hade ingett konfidentiella versioner av inte var relevanta för utgången i målet. Däremot översändes skrivelsen från Banco Popular till ECB av den 6 juni 2017, utan bilaga, till övriga parter.

724 För det andra föreslog sökanden i ansökan att flera vittnen skulle höras.

725 Vad beträffar en parts begäran om åtgärder för processledning eller bevisupptagning ska det erinras om att tribunalen ensam är behörig att avgöra huruvida det föreligger ett eventuellt behov av att komplettera den information som den har tillgång till i anhängiggjorda mål (se dom av den 26 januari 2017, Mamoli Robinetteria/kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, punkt 117 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 november 2020, Fleig/utrikestjänsten, C-446/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:918, punkt 53).

726 Det framgår av domstolens praxis att det, även om det i en begäran om hörande av vittnen exakt anges beträffande vilka faktiska omständigheter vittnet eller vittnena ska höras och de skäl som kan motivera hörandet, ankommer på tribunalen att bedöma bevisets relevans i förhållande till saken i målet och behovet av att höra vittnet, (se dom av den 26 januari 2017, Mamoli Robinetteria/kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, punkt 118 och där angiven rättspraxis, dom av den 22 oktober 2020, Silver Plastics och Johannes Reifenhäuser/kommissionen, C-702/19 P, EU:C:2020:857, punkt 29).

727 I förevarande fall är uppgifterna i ärendeakten och de förklaringar som gavs vid förhandlingen tillräckliga för att tribunalen ska kunna döma i målet, eftersom den har kunnat avgöra målet på grundval av de yrkanden, grunder och argument som framförts under rättegången och med beaktande av de handlingar som parterna har ingett.

728 Av detta följer att sökandens begäran om åtgärder för processledning och åtgärder för bevisupptagning ska avslås, samt att talan i sin helhet ska ogillas.

V. Rättegångskostnader

729 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen, SRB och Banco Santander har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska kommissionens, SRB:s och Banco Santanders yrkanden bifallas.

730 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien, parlamentet och rådet ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Aeris Invest Sàrl ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen, Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) och Banco Santander, SA.

3) Konungariket Spanien, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 juni 2022.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Tillämpliga bestämmelser . . . 2

II. Bakgrund till tvisten och faktiska omständigheter som inträffat efter det att talan väckts . . . 6

A. Banco Populars situation före antagandet av resolutionsordningen . . . 6

B. Andra faktiska omständigheter som förelåg före antagandet av resolutionsordningen . . . 8

C. Resolutionsordningen för Banco Popular av den 7 juni 2017 . . . 11

D. Faktiska omständigheter som inträffat efter resolutionsbeslutet . . . 13

III. Förfarande och parternas yrkanden . . . 13

IV. Rättslig bedömning . . . 15

A. Den nya bevisuppgiften av den 19 april 2021 . . . 15

B. Prövning i sak . . . 16

1. Den tredje grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 21 och 24 i förordning nr 806/2014 åsidosätter principen om delegering av befogenhet. . . . 18

2. Den fjärde grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 15 och 22 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan, och proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU . . . 23

3. Den femte grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 18 och 20 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig enligt artiklarna 17 och 41 i stadgan . . . 31

4. Den åttonde grunden: åsidosättande av artikel 18 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF . . . 39

a) Den första anmärkningen: artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 . . . 40

b) Den andra anmärkningen: artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 . . . 44

5. Den första grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten och rätten till försvar enligt artiklarna 15 och 296 FEUF och artiklarna 42 och 47 i stadgan . . . 47

a) Den första anmärkningen: åsidosättande av motiveringsskyldigheten . . . 47

b) Den andra anmärkningen: åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd . . . 49

6. Den andra grunden: åsidosättande av principen nemo auditur propriam turpitudinem allegans och artikel 88 i förordning nr 806/2014 . . . 56

7. Den sjätte grunden: åsidosättande av rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan och åsidosättande av artikel 5.4 FEU . . . 64

8. Den sjunde grunden: åsidosättande av rätten att yttra sig enligt artiklarna 17 och 41 i stadgan . . . 68

9. Den nionde grunden: åsidosättande av artiklarna 14 och 20 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF . . . 71

a) Den första delgrunden: försäljningsprocessen . . . 71

b) Den andra delgrunden: värdering 2 . . . 77

1) Den första anmärkningen: åsidosättande av motiveringsskyldigheten . . . 79

2) Den andra anmärkningen: huruvida värdering 2 är tillförlitlig . . . 80

3) Den tredje anmärkningen: den metod som användes i värdering 2 . . . 81

4) Den fjärde anmärkningen: huruvida värdering 2 och värdering 1 är motstridiga . . . 84

5) Den femte anmärkningen: uppenbart oriktiga bedömningar . . . 86

10. Den tionde grunden: åsidosättande av artikel 14 i förordning nr 806/2014, omsorgsplikten och artikel 296 FEUF . . . 88

11. Den elfte grunden: åsidosättande av artikel 20.14 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 20.11 och 20.15 i samma förordning samt åsidosättande av väsentliga formföreskrifter . . . 92

12. Den tolfte grunden: åsidosättande av artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, jämförd med artikel 20.3 och 20.5 i samma förordning . . . 93

13. Begäran om åtgärder för processledning och begäran om åtgärder för bevisupptagning . . . 95

V. Rättegångskostnader . . . 96