Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

1. juni 2022 *

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunion – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – afviklingsprocedure, der finder anvendelse i tilfælde af, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – annullationssøgsmål – retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål – formaliteten – ret til at blive hørt – ejendomsret – begrundelsespligt – artikel 18, 20 og 24 i forordning (EU) nr. 806/2014«

I sag T-481/17,

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, Madrid (Spanien),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), Zürich (Schweiz),

ved advokaterne R. Pelayo Jiménez, A. Muñoz Aranguren og R. Pelayo Torrent,

sagsøgere,

mod

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

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved S. Centeno Huerta, L. Aguilera Ruiz, S. Jiménez García og J. Rodríguez de la Rúa Puig, som befuldmægtigede,

af

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

af

* Processprog: spansk.

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

af

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

og af

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

intervenienter,

angående søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af afgørelse SRB/EES/2017/08 truffet på et eksekutivmøde i Den Fælles Afviklingsinstans den 7. juni 2017 vedrørende vedtagelsen af en afviklingsordning for Banco Popular Español, SA.,

har

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling),

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

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. juni 2021,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

1 Efter finanskrisen i 2008 blev det besluttet at oprettet en bankunion i Den Europæiske Union, som skulle bygges på et omfattende og detaljeret fælles regelsæt for finansielle tjenesteydelser for det indre marked som helhed, og som skulle omfatte en fælles tilsynsmekanisme og nye rammer for indskudsgaranti og afvikling.

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

Den Europæiske Centralbank (ECB) særlige opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter med henblik på at bidrage til kreditinstitutternes sikkerhed og soliditet og det finansielle systems stabilitet inden for Den Europæiske Union og de enkelte medlemsstater.

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

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

4 Formålet med direktiv 2014/59 er at indføre fælles regler for et fælles minimum af harmonisering af de nationale bestemmelser om bankafvikling i Unionen, og det bestemmes heri, at bankafviklingsmyndighederne skal samarbejde, når de tager sig af nødlidende grænseoverskridende banker. I denne henseende bestemmer direktiv 2014/59 navnlig i artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne hver især udpeger en eller undtagelsesvis flere afviklingsmyndigheder, der tillægges beføjelser til at anvende afviklingsværktøjer og udøve afviklingsbeføjelser.

5 Ud fra den betragtning, dels at direktiv 2014/59 ikke resulterede i en centralisering af beslutningstagningen i forbindelse med afvikling, at det hovedsageligt stillede fælles afviklingsværktøjer og afviklingsbeføjelser til rådighed for de nationale myndigheder i de enkelte medlemsstater, og at det indrømmede disse en skønsbeføjelse med hensyn til anvendelse af disse værktøjer og anvendelsen af nationale ordninger for finansiering af afvikling, dels at dette direktiv ikke fuldt ud forhindrede særskilte og potentielt forskellige afgørelser om afvikling af grænseoverskridende koncerner i medlemsstaterne, blev det imidlertid besluttet at indføre en fælles afviklingsmekanisme (SRM).

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

7 12. betragtning til forordning nr. 806/2014 har følgende ordlyd:

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

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

8 Ifølge artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 har forordningen til formål at fastsætte fælles regler og en fælles procedure for afvikling af de i artikel 2 omhandlede enheder, der er etableret i de deltagende medlemsstater, nemlig banker, for hvilke det gælder, at hjemlandets tilsynsførende er ECB eller den kompetente nationale myndighed i medlemsstater, der har euroen som valuta, eller i medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, og som har etableret et tæt samarbejde i henhold til artikel 7 i forordning (EU) nr. 1024/2013 (jf. 15. betragtning til forordning nr. 806/2014).

9 Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at disse fælles regler og denne fælles procedure anvendes af Den Fælles Afviklingsinstans (herefter »Afviklingsinstansen«), oprettet i overensstemmelse med forordningens artikel 42 i samarbejde med Rådet, Kommissionen og afviklingsmyndighederne inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme (»SRM«), der oprettes ved denne forordning. Det bestemmes også, at den fælles afviklingsmekanisme skal baseres på en fælles afviklingsfond (herefter »Afviklingsfonden«).

10 I medfør af artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 træffer Afviklingsinstansen en afviklingsforanstaltning over for et finansieringsinstitut i en deltagende medlemsstat, når de tre betingelser i forordningens artikel 18, stk. 1, er opfyldt.

11 I henhold til den første betingelse skal enheden være nødlidende eller forventeligt nødlidende. Denne betingelse vurderes af ECB efter høring af Afviklingsinstansen, eller af Afviklingsinstansen, og den anses for at være opfyldt, hvis enheden befinder sig i en eller flere af de situationer, der er nævnt i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 806/2014.

12 Den anden betingelse forudsætter, at der ikke findes nogen rimelig udsigt til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor eller af tilsynsmæssig karakter inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende.

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

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

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

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

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

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

19 Afviklingsinstansen fastslår i afviklingsordningen, hvilke afviklingsværktøjer der skal anvendes. I artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 er opstillet de forskellige tilgængelige afviklingsværktøjer, nemlig virksomhedssalgsværktøjet, broinstitutværktøjet, værktøjet til adskillelse af aktiver og bail-in-værktøjet.

20 Afviklingsinstansen kan i afviklingsordningen også udøve gældsnedskrivnings- og konverteringsbeføjelsen i forbindelse med kapitalinstrumenter i den berørte enhed på de i artikel 21 i forordning nr. 806/2014 opstillede betingelser. Ifølge artikel 19 i forordning nr. 806/2014 kan en afvikling også involvere statsstøtte eller støtte fra Afviklingsfonden.

21 Det fremgår af artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen umiddelbart efter vedtagelsen af afviklingsordningen fremsender denne til Kommissionen. Kommissionen skal inden for 24 timer efter, at Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, enten godkende eller gøre indsigelse mod ordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter i de tilfælde, der ikke er dækket af dette stykkes tredje afsnit, nemlig opfyldelse af kriteriet om almene hensyn eller væsentlige ændringer af det beløb, der skal anvendes fra Afviklingsfonden. Hvad angår sidstnævnte skønsbeføjelser kan Kommissionen inden for de første 12 timer, efter at Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, foreslå Rådet at gøre indsigelse mod afviklingsordningen med den begrundelse, at den ikke opfylder kriteriet om almene hensyn, eller godkende eller gøre indsigelse mod en væsentlig ændring af størrelsen af det beløb fra

Afviklingsfonden, som indgår i Afviklingsinstansens afviklingsordning. Afviklingsordningen træder kun i kraft, hvis hverken Rådet eller Kommissionen gør indsigelse inden for 24 timer efter Afviklingsinstansens fremsendelse af ordningen.

22 Det fremgår af artikel 18, stk. 9, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen påser, at de relevante nationale afviklingsmyndigheder træffer de nødvendige afviklingsforanstaltninger til at gennemføre afviklingsordningen. Afviklingsordningen sendes til de relevante nationale afviklingsmyndigheder og skal indeholde en instruks til disse myndigheder om at træffe alle nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af den i overensstemmelse med artikel 29 ved at udøve afviklingsbeføjelser.

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

Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

24 Sagsøgerne, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), var aktionærer i Banco Popular Español, SA (herefter »Banco Popular«) før vedtagelsen af en afviklingsordning i forhold til sidstnævnte.

Banco Populars situation forud for vedtagelsen af afviklingsordningen

25 Banco Popular-koncernen, hvori Banco Popular var moderselskab, var på datoen for vedtagelsen af ordningen Spaniens sjette største bankkoncern.

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

27 Den 5. december 2016 blev der på Afviklingsinstansens bestyrelsesmøde vedtaget en afviklingsplan for Banco Popular-koncernen. Det prioriterede afviklingsværktøj i denne plan var bail-in-værktøjet som omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 806/2014.

28 Den 3. februar 2017 offentliggjorde Banco Popular sin årsberetning for 2016, hvori den annoncerede et behov for ekstraordinære foranstaltninger til et beløb på 5,7 mia. EUR, hvilket førte til et samlet tab på 3,485 mia. EUR, samt udnævnelse af en ny administrerende direktør.

29 Den 10. februar 2017 nedjusterede DBRS Ratings Limited (DBRS) (nu DBRS Morningstar) Banco Populars kreditrating med negative udsigter med hensyn til Banco Populars svækkede kapitalsituation efter et større nettotab end det tab, der var forudset i årsberetningen, jf. præmis 28 ovenfor, samt Banco Populars bestræbelser på at nedbringe sin endnu store beholdning af misligholdte aktiver.

30 Den 3. april 2017 offentliggjorde Banco Popular resultatet af interne revisioner og tilkendegav, at der kunne være behov for korrektioner af årsberetningen for 2016. Disse tilpasninger blev foretaget i Banco Populars regnskab for første kvartal 2017.

31 Den 10. april 2017 annoncerede bestyrelsesformanden på Banco Populars generalforsamling, at banken overvejede enten en kapitalforhøjelse eller en forretningsmæssig transaktion på grund af koncernens situation med hensyn til egenkapital og dens andel af misligholdte aktiver. Den administrerende direktør for Banco Popular blev udskiftet mindre end et år efter sin tiltræden.

32 I forlængelse af meddelelsen den 3. april 2017 om behovet for tilpasning af de økonomiske resultater for 2016 nedjusterede DBRS den 6. april Banco Populars kreditrating, idet den opretholdt de negative udsigter. Standard & Poor og Moody's Investors service (herefter »Moody's«) nedjusterede ligeledes Banco Populars kreditrating henholdsvis den 7. april og den 21. april 2017 med negative udsigter.

33 I april 2017 indledte Banco Popular en procedure for privat salg med det formål at foretage salg til en stærk konkurrent, hvilket ville genoprette den økonomiske situation. Sidste frist for afgivelse af bud fra eventuelle købere, der var interesserede i at erhverve Banco Popular, blev fastsat til den 10. juni 2017 og blev derefter udskudt til slutningen af juni 2017.

34 Den 5. maj 2017 fremlagde Banco Popular sit regnskab for første kvartal 2017, hvori banken bekendtgjorde tab på 137 mio. EUR.

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

36 Ved skrivelse af 16. maj 2017 meddelte Banco Santander, SA Banco Popular, at den ikke var i stand til at fremsætte et bindende tilbud inden for rammerne af proceduren for privat salg.

37 Den 16. maj 2017 oplyste Banco Popular i en meddelelse af en relevant oplysning til Comisión nacional del mercado de valores (CNMV, det nationale børstilsyn, Spanien), at potentielle købere havde tilkendegivet interesse under proceduren for privat salg, men at den ikke havde modtaget et bindende tilbud.

38 Den 19. maj 2017 nedjusterede bureauet FITCH sin langtidskreditrating af Banco Popular.

39 Den 23. maj 2017 gav Afviklingsinstansens formand, Elke König, et interview til TV-stationen Bloomberg, hvorunder der navnlig blev spurgt om Banco Populars situation.

40 I løbet af maj 2017 blev der offentliggjort adskillige artikler om Banco Populars vanskeligheder. Eksempelvis skal nævnes en artikel af 11. maj 2017 offentliggjort på webstedet *elconfidencial.com*, med overskriften »Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra« (Saracho kræver et hurtigt salg af Popular til JP Morgan og Lazard på grund af risikoen for konkurs). Det fremgik af denne artikel, at bankens administrerende direktør havde givet JP Morgan og Lazard bemyndigelse til at tilrettelægge hastesalget af banken på grund af risikoen for konkurs som følge af de omfattende hævninger af private kunders og institutioners indskud, og at han mente, at kun et fuldstændigt og øjeblikkeligt salg af hele koncernen kunne sikre bankens overlevelse. I artiklen stod der, at »på grund af de vedvarende hævninger af indskud og lukningen af eksterne finansieringskilder løber banken en alvorlig risiko for at gå konkurs, og [dens administrerende direktør] var derfor tvunget til at iværksætte den mest drastiske foranstaltning og gradvist afholde sig fra at sælge bankens aktiver med henblik på at forbedre egenkapitalandelen og opfylde ECB's krav«.

41 Den 15. maj 2017 fremgik det af en artikel med overskriften »El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta« (ECB har gennem to måneder ført tilsyn med Banco Popular midt under et salg) offentliggjort på webstedet *elconfidencial.com*, at salget af Banco Popular, der blev gennemført af den administrerende direktør, fandt sted efter ECB's tilsyn, i forbindelse med hvilket det blev bekræftet, at banken manglede reserver. Ifølge denne artikel havde ECB's inspektører konkluderet, at Banco Populars vanskeligheder hang sammen med bankens manglende reserver til dækning af dens eksponering inden for ejendomssektoren, og at det var nødvendigt at undgå lejlighedsvise hævninger af indskud. Inspektørerne gav også udtryk for utilfredshed med fremlæggelsen af regnskaberne for 2016.

42 Den 31. maj 2017 offentliggjorde Reuters en artikel med overskriften »La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular« (EU er blevet advaret om risikoen for afvikling af Banco Popular). I artiklen nævnes det bl.a., at en anonym, højtstående EU-tjenestemand havde oplyst, at et af de førende banktilsyn i Europa havde advaret EU-tjenestemændene om, at det var muligt, at Banco Popular skulle afvikles, hvis banken ikke kunne finde en køber. Det fremgår af artiklen, at denne tjenestemand ligeledes havde oplyst, at formanden for Afviklingsinstansen for nylig havde udsendt en »tidlig varsling« og havde oplyst, at Afviklingsinstansen fulgte (Banco Populars) procedure med særlig opmærksomhed med henblik på et muligt indgreb.

43 Samme dato offentliggjorde Afviklingsinstansen en pressemeddelelse, hvori indholdet af denne artikel blev dementeret.

44 De første dage af juni 2017 oplevede Banco Popular omfattende hævninger af kapital.

45 Om morgenen den 5. juni 2017 fremsatte Banco Popular en anmodning om hurtig kapitaltilførsel til Banco de España (den spanske nationalbank), og derefter om eftermiddagen en ny anmodning om en forøgelse af det beløb, der var blevet anmodet om på grund af de store likviditetsstrømme. På grundlag af en anmodning fra Banco de España og i forlængelse af ECB's evaluering samme dag af anmodningen fra Banco Popular om en hurtig kapitaltilførsel havde styrelsesrådet for ECB ikke gjort indsigelse mod en hurtig kapitaltilførsel til Banco Popular i perioden frem til den 8. juni 2017. Banco Popular modtog en del af denne hurtige kapitaltilførsel, hvorefter Banco de España oplyste, at denne ikke var i stand til at foretage yderligere hurtige kapitaltilførsler til Banco Popular.

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

Andre faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af afviklingsordningen

47 Den 23. maj 2017 gav Afviklingsinstansen Deloitte bemyndigelse til i dets egenskab af uafhængig ekspert at foretage en værdiansættelse af Banco Popular i henhold til artikel 20 i forordning nr. 806/2014.

48 Den 24. maj 2017 anmodede Afviklingsinstansen på grundlag af artikel 34 i forordning nr. 806/2014 Banco Popular om de nødvendige oplysninger med henblik på gennemførelse af dens værdiansættelse. Den 2. juni 2017 anmodede den ligeledes Banco Popular om at fremsende oplysninger om proceduren for privat salg samt om at give adgang til de sikre virtuelle datarum, som den havde oprettet inden for rammerne af denne procedure.

49 Den 3. juni 2017 blev der på Afviklingsinstansens eksekutivmøde vedtaget afgørelse SRB/EES/2017/06 stilet til Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (fonden for ordnet omstrukturering af banker, herefter »FROB«) angående salg af Banco Popular (herefter

»afgørelsen om salg«). Afviklingsinstansen godkendte FROB's øjeblikkelige indledning af proceduren for salg af Banco Popular og oplyste Banco Popular om kravene til et salg i henhold til artikel 39 i direktiv 2014/59. Afviklingsinstansen oplyste navnlig, at FROB skulle kontakte de fem potentielle købere, som var blevet opfordret til at fremsætte et tilbud i forbindelse med proceduren for privat salg.

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

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

52 Den 5. juni 2017 vedtog Afviklingsinstansen den første værdiansættelsesrapport (herefter »den første værdiansættelse«) i henhold til artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, der havde til formål at tilvejebringe de oplysninger, der ville gøre det muligt at afgøre, om betingelserne for at indlede en afviklingsprocedure, således som disse er defineret i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, var opfyldt.

53 Den 6. juni 2017 gennemførte ECB efter høring af Afviklingsinstansen en evaluering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014.

54 I denne evaluering oplyste ECB, at Banco Populars likviditet i de foregående måneder var blevet væsentligt forringet, hovedsageligt på grund af en væsentlig nedgang på indlånssiden. Banco Popular oplevede omfattende hævninger af likviditet blandt alle sine kundesegmenter. ECB redegjorde for de begivenheder, der havde ført til de likviditetsproblemer, som Banco Popular stod over for.

55 I denne forbindelse fremhævede ECB, at Banco Popular i februar 2017 i forbindelse med offentliggørelsen af bankens årsregnskab havde afsløret, at den havde behov for ekstra tilførsler på 5,7 mia. EUR, hvilket førte til tab på 3,485 mia. EUR i 2016, og at bankens administrerende direktør gennem mange år, som havde iværksat en revidering af bankens strategi, ville blive udskiftet. Annonceringen af yderligere tilførsler og tab ved regnskabsårets udgang resulterede i, at DBRS den 10. februar 2017 nedjusterede Banco Populars kreditrating, og gav anledning til dyb bekymring hos Banco Populars kunder, der resulterede i store og uventede hævninger af indskud og hyppigere besøg fra bankens kunder i dens filialer.

56 ECB anførte også, at Banco Populars offentliggørelse den 3. april 2017 af en offentlig ad hoc-erklæring, hvori banken oplyste om resultatet af adskillige interne revisioner, der ville kunne have en væsentlig indvirkning på dens årsregnskaber, samt bekræftelsen af, at bankens administrerende direktør ville blive udskiftet mindre end et år efter sin tiltrædelse, havde udløst en bølge af hævninger af indskud. ECB anførte, at denne bølge af hævninger af indskud også skyldtes:

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

– Banco Populars meddelelse af 10. april 2017 om, at banken ikke ville udbetale udbytte, og at en kapitalforøgelse eller en forretningsmæssig transaktion kunne være nødvendig på grund af den

vanskelige kapitalposition og den nødvendige tilpasning af dækningen af de misligholdte aktiver til andre bankers

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

– offentliggørelsen af resultater i første kvartal 2017, der var ringere end forventet

– den negative og fortsatte omtale i medierne såsom de artikler af 11. og 15. maj 2017, der er nævnt i præmis 40 og 41, der antydede, at Banco Populars administrerende direktør havde beordret et hastesalg af banken på grund af den umiddelbare risiko for konkurs eller manglende likviditet, og at banken havde et stort ekstra behov for tilførsler, hvilket fremgik af den tilsynsførendes tilsyn på stedet.

57 ECB konstaterede ligeledes, at de indskud, som banken havde mistet siden den 31. maj 2017, var særlig relevante efter afsløringen i medierne af, at banken kunne træde i likvidation, hvis det igangværende salg ikke blev gennemført meget hurtigt.

58 ECB påpegede desuden, at selv om Banco Popular i løbet af de foregående uger havde udarbejdet forskellige foranstaltninger med henblik på at skabe ekstra likviditet og var begyndt at gennemføre dem, var de allerede realiserede og de forventede tilførsler ikke tilstrækkelige til at afhjælpe udtømningen af Banco Populars likviditet på datoen for vurderingen. Den anførte også, at selv med tilflugten til en hurtig kapitaltilførsel, som styrelsesrådet for ECB ikke havde gjort indsigelse mod den 5. juni 2017, var likviditetsbeholdningen på denne dato ikke tilstrækkelig stor til at sikre Banco Populars kapacitet til at overholde sine forpligtelser senest den 7. juni 2017.

59 ECB skønnede, at de foranstaltninger, som Banco Popular havde vedtaget, ikke var tilstrækkeligt effektive til at kunne vende forringelsen af bankens likviditet. Den anførte, at Banco Popular som en alternativ foranstaltning med henblik på at garantere bankens kapacitet til at indfri sine forpligtelser ved forfald forsøgte at gennemføre en forretningsmæssig transaktion, nemlig salg til den stærkeste konkurrent. ECB fandt imidlertid, at det ikke var sandsynligt, at en sådan privat transaktion ville blive bekræftet inden for en frist, der ville sætte Banco Popular i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald, henset til Banco Populars forværrede likviditetsproblemer, manglende beviser for, at banken havde kapacitet til at vende likviditetssituationen i nær fremtid, og den omstændighed, at forhandlingerne endnu ikke havde ført til et positivt resultat.

60 ECB konstaterede, at der samtidig ikke fandtes tilsynsforanstaltninger eller foranstaltninger til tidlig indgriben, som gjorde det muligt øjeblikkeligt at genoprette Banco Populars likviditet ved at give den tilstrækkelig tid til at gennemføre en forretningsmæssig transaktion eller en anden løsning. De foranstaltninger, som ECB rådede over i sin egenskab af kompetent myndighed, i henhold til den nationale gennemførelse af artikel 104 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338) og artikel 27-29 i direktiv 2014/59 eller artikel 16 i forordning nr. 1024/2013, kunne ikke sikre, at Banco Popular ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald i lyset af den hurtige og omfattende forringelse af bankens likviditet.

61 Afslutningsvis fandt ECB under hensyntagen til særligt de omfattende hævninger af indskud, den hastighed, hvormed banken havde mistet likviditet, og bankens manglende evne til at generere anden likviditet, at der fandtes objektive forhold, der indikerede, at Banco Popular i nær fremtid sandsynligvis ikke ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald. ECB konkluderede, at det måtte anses for at være konstateret, at Banco Popular var nødlidende, eller under alle omstændigheder ville blive det i nær fremtid, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

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

63 Samme dato udarbejdede FROB en skrivelse med oplysninger om salgsproceduren (herefter »procesbeskrivelse«), hvori fristen for fremsættelse af tilbud blev fastsat til midnat den 6. juni 2017.

64 Også samme dato meddelte BBVA, en af de to potentielle købere af Banco Popular, FROB, at den ikke ville fremsætte et tilbud.

65 Ligeledes den 6. juni 2017 sendte Deloitte Afviklingsmyndigheden den anden værdiansættelsesrapport (herefter »den anden værdiansættelse«), der var udarbejdet i medfør af artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014. Den anden værdiansættelse havde til formål at vurdere værdien af Banco Populars aktiver og passiver, at vurdere den behandling, som aktionærerne og kreditorerne ville have fået, hvis Banco Popular havde været genstand for en almindelig insolvensbehandling, samt at tilvejebringe de oplysninger, der ville gøre det muligt at træffe afgørelse om, hvilke aktier og ejerskabsinstrumenter der skulle overføres, og som ville sætte Afviklingsinstansen i stand til at træffe afgørelse om de kommercielle vilkår med hensyn til virksomhedssalgsværktøjet. Denne værdiansættelse anslog bl.a. Banco Populars økonomiske værdi til 1,3 mia. EUR i bedste fald, til minus 8,2 mia. EUR i værste fald, mens det bedste skøn lå på minus 2 mia.

66 Den 7. juni 2017 fremsatte Banco Santander et bindende tilbud.

67 Ved skrivelse af 7. juni 2017 meddelte FROB Afviklingsinstansen, at Banco Santander havde fremsat et tilbud den 7. juni, kl. 3.12, og at den pris, som Banco Santander havde tilbudt for Banco Populars aktier, var 1 EUR. FROB oplyste, at ledelsen havde valgt Banco Santander som tilbudsgiver i Banco Populars konkurrenceprægede salgsprocedure og havde besluttet at foreslå Afviklingsinstansen at udpege Banco Santander som køber i Afviklingsinstansens afgørelse om vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular.

Afviklingsordningen for Banco Popular af 7. juni 2017

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

69 I henhold til afviklingsordningens artikel 1 besluttede Afviklingsinstansen, der anså betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 for at være opfyldt, at underlægge Banco Popular en afviklingsprocedure fra datoen for vedtagelse af afviklingen.

70 Afviklingsinstansen var således af den opfattelse for det første, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, for det andet, at der ikke fandtes andre foranstaltninger, der kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende inden for en rimelig frist, og for det tredje, at en afviklingsforanstaltning i form af et virksomhedssalgsværktøj var nødvendig, begrundet i almene hensyn. Afviklingsinstansen anførte i denne henseende, at afviklingen var nødvendig og proportional med realiseringen af to mål fastsat i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, nemlig at sikre videreførelsen af bankens kritiske funktioner og at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet.

71 I afviklingsordningens artikel 5.1 besluttede Afviklingsinstansen følgende:

»Det afviklingsværktøj, der anvendes på Banco Popular, vil bestå i et virksomhedssalg i henhold til artikel 24 i forordning nr. 806/2014 via overdragelse af aktier til en køber. Nedskrivningen og konverteringen af kapitalinstrumenterne ville ske umiddelbart forud for anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet.«

72 Afviklingsordningens artikel 6 vedrørte nedskrivning af kapitalinstrumenterne og virksomhedssalgsværktøjet. I artikel 6.1 anførte Afviklingsinstansen de foranstaltninger, som den havde truffet i medfør af sine nedskrivningsbeføjelser i henhold til artikel 21 i forordning nr. 806/2014.

73 Afviklingsinstansen besluttede således i artikel 6.1 følgende:

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

– derefter at konvertere hele hovedstolen af de hybride kernekapitalinstrumenter, som Banco Popular havde udstedt, og som var i omløb på tidspunktet for vedtagelse af afviklingsordningen, til nyudstedte aktier i Banco Popular, »de nye aktier I«

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

– til slut at konvertere hele hovedstolen af de supplerende kapitalinstrumenter, som Banco Popular havde udstedt, og som var i omløb på tidspunktet for afviklingsafgørelsen, til nyudstedte aktier i Banco Popular, »de nye aktier II«.

74 Afviklingsordningens artikel 6.3 bestemte, at disse nedskrivnings- og konverteringsforanstaltninger er baseret på den anden værdiansættelse understøttet af resultaterne af en gennemsigtig og åben salgsprocedure, som den spanske afviklingsmyndighed FROB havde gennemført.

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

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

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

78 Den 7. juni 2017, kl. 6.30 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2017/1246 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular Español (EUT 2017, L 178, s. 15) og meddelte den til Afviklingsinstansen. Afviklingsordningen trådte således i kraft samme dato.

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

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

80 Samme dato vedtog FROB de foranstaltninger, der var nødvendige for gennemførelsen af afviklingsordningen i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 806/2014. I denne forbindelse accepterede FROB, at de nye aktier i Banco Popular, der hidrørte fra konverteringen af de supplerende kapitalinstrumenter (»de nye aktier II«), kunne overføres til Banco Santander.

De faktiske omstændigheder efter vedtagelsen af afviklingsafgørelsen

81 Den 14. juni 2018 sendte Deloitte Afviklingsinstansen en værdiansættelse af forskelsbehandlingen som omhandlet i artikel 20, stk. 16-18, i forordning nr. 806/2014, der var blevet udført med henblik på at fastslå, om aktionærer og kreditorer ville have modtaget en bedre behandling, hvis Banco Popular havde været underlagt almindelig insolvensbehandling (herefter »den tredje værdiansættelse«). Den 31. juli 2018 sendte Deloitte Afviklingsinstansen et addendum til denne værdiansættelse, hvori visse formelle fejl var blevet korrigeret.

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

83 Den 17. marts 2020 vedtog Afviklingsinstansen afgørelse SRB/EES/2020/52 med det formål at afgøre, om der skulle betales kompensation til de aktionærer og kreditorer, der var berørt af afviklingsforanstaltningerne i forbindelse med Banco Popular. En bekendtgørelse vedrørende denne afgørelse blev offentliggjort den 20. marts 2020 i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2020, C 91, s. 2). I denne afgørelse fandt Afviklingsinstansen, at de aktionærer og kreditorer, der var blevet berørt af afviklingen af Banco Popular, ikke havde ret til kompensation fra Afviklingsfonden i henhold til artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014.

Retsforhandlinger og parternes påstande

84 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. august 2017 har sagsøgerne anlagt denne sag.

85 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 30. oktober 2017 har Afviklingsinstansen i overensstemmelse med artikel 92, stk. 3, i Rettens procesreglement anmodet Retten om at anordne bevisoptagelse vedrørende fremlæggelsen af visse dokumenter nævnt i bilaget. Ved afgørelse af 30. november 2017 har Retten besluttet ikke at tage denne anmodning om bevisoptagelse til følge på dette stadium af sagen.

86 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 3., den 26. og den 27. oktober 2017 og den 10. og den 14. november 2017 har Kongeriget Spanien, Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for Afviklingsinstansens påstande. Ved afgørelser af 1. august 2018 har formanden for Rettens Ottende Afdeling givet Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Kommissionen tilladelse til at intervenere, og ved kendelse af 12. april 2019 har han givet Banco Santander tilladelse til at intervenere. Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Banco Santander har afgivet indlæg, og hovedparterne har fremsat bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

87 Den 13. februar 2018 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 opfordret Afviklingsinstansen til at fremlægge den seneste ikke-fortrolige udgave af afviklingsordningen samt en ikke-fortrolig udgave af den anden værdiansættelse, som var offentliggjort på dens websted. Afviklingsinstansen har fremlagt dokumenterne inden for den fastsatte frist.

88 Den 6. juli 2018 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 stillet hovedparterne skriftlige spørgsmål. Sagsøgerne og Afviklingsinstansen har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

89 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 15. november 2018 har sagsøgerne anmodet Retten om at pålægge Afviklingsinstansen ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse at oversætte visse dokumenter til spansk. Afviklingsinstansen har fremsat sine bemærkninger til denne anmodning inden for den fastsatte frist.

90 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i henhold til procesreglementets artikel 27, stk. 5, er den refererende dommer blevet tilknyttet Tredje Afdeling, hvortil den foreliggende sag følgelig er blevet henvist.

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

92 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 8. september 2020 har sagsøgerne anført nye beviser under henvisning til procesreglementets artikel 85, stk. 3. Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Banco Santander har fremsat bemærkninger hertil inden for den fastsatte frist.

93 Den 16. marts 2021 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 anmodet Afviklingsinstansen om at fremlægge en række dokumenter. Ved skrivelse af 30. marts 2021 har Afviklingsinstansen oplyst, at de dokumenter, der var blevet anmodet om, var delvist fortrolige, og at de kunne fremlægges, hvis Retten skulle træffe bestemmelse om yderligere bevisoptagelse.

94 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 20. april 2021 har sagsøgerne fremsat en anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. Afviklingsinstansen, Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Banco Santander har fremsat deres bemærkninger til denne anmodning inden for den fastsatte frist.

95 Ved kendelse af 12. maj 2021 har Retten på grundlag dels af artikel 24, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, dels procesreglementets artikel 91, litra b), artikel 92, stk. 3, samt artikel 103 pålagt Afviklingsinstansen at fremlægge de fuldstændige udgaver af afviklingsordningen, den anden værdiansættelse og ECB's evaluering af 6. juni 2017 om, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, herunder bilaget hertil, samt ECB's skrivelse til Banco Popular af 18. maj 2017. Retten har også pålagt Afviklingsinstansen at fremlægge de ikke-fortrolige udgaver af Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, herunder bilaget hertil, og ECB's skrivelse til Banco Popular af 18. maj 2017.

96 Ved skrivelse af 28. maj 2021 har sagsøgerne fremsat en anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og et nyt bevis. Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Banco Santander er blevet opfordret til at fremsætte deres bemærkninger hertil i retsmødet.

97 Ved kendelse af 9. juni 2021 har Retten fjernet de fortrolige udgaver af de dokumenter, som Afviklingsinstansen havde fremlagt til fuldbyrdelse af kendelsen af 12. maj 2021, og tilsendt sagsøgerne samt Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Banco Santander Banco Populars skrivelse af 6. juni 2017 til ECB uden bilaget hertil.

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

99 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet, der blev afholdt den 14. juni 2021.

100 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 27. juli 2021 har sagsøgerne fremsat en anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del i henhold til procesreglementets artikel 113, stk. 2, litra c). Ved afgørelse af 27. august 2021 har formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling forkastet denne anmodning, idet ingen af betingelserne i procesreglementets artikel 113, stk. 2, var opfyldt i det foreliggende tilfælde, da de oplysninger, på hvilke sagsøgerne støttede deres anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del, ikke kunne have afgørende indflydelse på Rettens afgørelse.

101 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Afviklingsordningen annulleres.

– Afviklingsinstansen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

102 Afviklingsinstansen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

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

– Afviklingsinstansen frifindes.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

104 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Afviklingsinstansen frifindes, for så vidt som søgsmålet er støttet på ulovlighedsindsigelser i forhold til forordning nr. 806/2014 og direktiv 2014/59.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

105 Sagsøgerne har i stævningen fremsat ti anbringender til støtte for søgsmålet. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten, retten til god forvaltning som fastsat i artikel 41, stk. 2, litra b) og c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og retten til effektive retsmidler fastsat i chartrets artikel 47. Det andet anbringende vedrører en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 18, artikel 24, stk. 2, litra a), og artikel 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 32, 38 og 43 i direktiv 2014/59 er i strid med retten til at blive hørt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a). Det tredje anbringende vedrører en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 21, 22, 24 og 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 38 og 63 i direktiv 2014/59 udgør en krænkelse af ejendomsretten fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, og princippet om frihed til at oprette og drive egen virksomhed fastsat i chartrets artikel 16. Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler fastsat i chartrets artikel 47. Det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 og artikel 32 i direktiv 2014/59. Det sjette anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om forsigtighed i banksektoren. Det syvende anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det ottende anbringende vedrører en krænkelse af ejendomsretten og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fastsat i chartrets artikel 17 og 52. Det niende anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. Med det tiende anbringende gøres det gældende, at proceduren for salg af Banco Popular er i strid med artikel 24 i forordning nr. 806/2014 og artikel 39, stk. 2, litra a), b), d) og f), i direktiv 2014/59.

106 I replikken har sagsøgerne fremsat tre nye anbringender. Med det første anbringende har sagsøgerne påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 20, stk. 3 og 11, i forordning nr. 806/2014, med det andet en tilsidesættelse af begrundelsespligten, retten til forsvar og retten til effektive retsmidler og med det tredje en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. For så vidt som sagsøgerne med disse nye anbringender i det væsentlige har anfægtet den omstændighed, at Afviklingsinstansen ikke foretager en efterfølgende endelig værdiansættelse i medfør af artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014, samles de i et ellevte anbringende.

Formaliteten

107 I interventionsindlægget har Kommissionen fremsat en formalitetsindsigelse i forhold til søgsmålet med den begrundelse, at afviklingsordningen er en mellemliggende retsakt, som ikke skaber bindende virkninger. Den har gjort gældende, at den ved sin afgørelse 2017/1246 godkendte afviklingsordningen, som den gjorde til sin, at den gav ordningen bindende virkninger, og at et søgsmål, der alene er rettet mod afviklingsordningen, således skal afvises.

108 Parlamentet og Rådet har i deres interventionsindlæg ligeledes gjort gældende, at afviklingsordningen ikke i sig selv skaber retsvirkninger over for tredjemand som omhandlet i artikel 263 TEUF.

109 Sagsøgerne har gjort gældende, at intervenienternes argumenter om afvisning af sagen skal afvises, for så vidt som denne indsigelse ikke er fremsat af Afviklingsinstansen. Subsidiært har de anført, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

110 Det skal bemærkes, at det følger af procesreglementets artikel 142, stk. 1, at intervention kun kan ske med henblik på helt eller delvist at støtte en af hovedparternes påstande. Ifølge procesreglementets artikel 142, stk. 3, skal intervenienten desuden indtræde i sagen, som den foreligger på tidspunktet for interventionen.

111 I det foreliggende tilfælde har Afviklingsinstansen blot nedlagt påstand om frifindelse og har ikke bestridt formaliteten.

112 Det følger ganske vist af fast retspraksis, at en intervenient ikke har ret til selvstændigt at fremsætte en formalitetsindsigelse, og at Retten således ikke er forpligtet til at behandle anbringender om afvisning, som udelukkende er fremsat af intervenienten (dom af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, præmis 22, og af 13.12.2018, Post Bank Iran mod Rådet, T-559/15, EU:T:2018:948, præmis 63).

113 Når der er tale om en ufravigelig procesforudsætning, skal formaliteten vedrørende søgsmålet imidlertid undersøges af egen drift (jf. i denne retning dom af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, præmis 23, og af 20.6.2019, a&o hostel and hotel Berlin mod Kommissionen, T-578/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:437, præmis 36).

114 Det fremgår af fast retspraksis, at enhver af EU-institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger, udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF (jf. dom af 25.10.2017, Slovakiet mod Kommissionen, C-593/15 P og C-594/15 P, EU:C:2017:800, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

115 Ved afgørelsen af, om en retsakt har sådanne virkninger og derfor kan være genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og de nævnte virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom retsaktens indhold, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (dom af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

116 Det skal i denne henseende bemærkes, at Afviklingsinstansen udøver de beføjelser, som den er tillagt ved forordning nr. 806/2014, navnlig de i denne forordnings artikel 16, stk. 1, fastsatte og »træffer afgørelse om en afviklingsforanstaltning over for et finansieringsinstitut etableret i en deltagende medlemsstat, hvis betingelserne som fastsat i artikel 18, stk. 1, er opfyldt«. EU-lovgiver har således udtrykkeligt tillagt Afviklingsinstansen en beslutningskompetence.

117 Afviklingsinstansens afgørelse om en afviklingsforanstaltning er en retsakt, som kan træde i kraft. I afviklingsordningens artikel 12 anføres det, at ordningen trådte i kraft den 7. juni 2017 kl. 6.30.

118 Det fremgår endvidere af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, at en afviklingsordning, der vedtages af Afviklingsinstansen i henhold til denne forordnings artikel 18, fastsætter de nærmere bestemmelser om de afviklingsværktøjer, der skal anvendes over for det institut, der er under afvikling, der gennemføres af de nationale afviklingsmyndigheder i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktiv 2014/59 som gennemført i national ret.

119 I medfør af afviklingsordningens artikel 9 tilkommer det således FROB at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gennemføre denne afgørelse. FROB skal bl.a. gennemføre salget af Banco Popular efter de fastlagte regler i afviklingsordningen. Afviklingsordningens artikel 10 fastsætter ligeledes, at Afviklingsinstansen skal føre tilsyn med FROB's gennemførelse af afviklingsordningen i henhold til artikel 28 forordning nr. 806/2014.

120 Det skal dermed fastslås, at afviklingsordningen, henset til indholdet heraf, skaber bindende retsvirkninger.

121 Det skal endvidere bemærkes, at artikel 86, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at der kan anlægges sag ved Den Europæiske Unions Domstol i overensstemmelse med artikel 263 TEUF for at anfægte en afgørelse truffet af klagenævnet eller, såfremt der ikke har været adgang til at indbringe sagen for klagenævnet, mod en afgørelse truffet af Afviklingsinstansen. Ifølge artikel 86, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 kan medlemsstaterne og EU-institutionerne samt enhver fysisk eller juridisk person anlægge sag ved Den Europæiske Unions Domstol vedrørende Afviklingsinstansens afgørelser i overensstemmelse med artikel 263 TEUF.

122 I denne henseende har Domstolen anført, at artikel 86, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 fastsætter, at medlemsstaterne og EU-institutionerne samt enhver fysisk eller juridisk person i henhold til artikel 263 TEUF kan anlægge sag ved Den Europæiske Unions Domstol vedrørende Afviklingsmyndighedens afgørelser, idet denne sidstnævnte nævnes til udelukkelse af enhver anden EU-institution eller andet EU-organ, -kontor eller -agentur (dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 56).

123 Domstolen har ligeledes fastslået, at afviklingsproceduren skal anses for at være en kompleks administrativ procedure, der involverer flere myndigheder, og hvor kun det endelige resultat, der følger af Afviklingsinstansens udøvelse af sin kompetence, kan være genstand for den domstolsprøvelse, der er omhandlet i forordningens artikel 86, stk. 2 (dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 66).

124 Det følger således af artikel 86 i forordning nr. 806/2014 og af Domstolens praksis, at afviklingsordningen, som ikke kan gøres til genstand for en klage for klagenævnet, er en retsakt, der kan gøres til genstand for annullationssøgsmål ved Retten.

125 Denne konklusion ændres ikke af de af Parlamentet, Rådet og Kommissionen fremførte argumenter.

126 For det første har Parlamentet og Kommissionen i retsmødet gjort gældende, at det i en procedure, hvor flere institutioner er involveret, alene er den endelige retsakt, der kan anfægtes. Kommissionen har gjort gældende, at den ved at tilslutte sig afviklingsordningen blev ophavsmand hertil, hvilket er i overensstemmelse med principperne om delegation af beføjelser fastlagt i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). Parlamentet har gjort gældende, at Kommissionens afgørelse indarbejdede afviklingsordningen, og at sidstnævnte som en del af Kommissionens afgørelse ikke kan gøres til genstand for et søgsmål.

127 Som Kommissionen har bekræftet i retsmødet, trådte afviklingsordningen ganske vist kun i kraft som følge af denne institutions godkendelse heraf. Dette betyder imidlertid ikke, at Kommissionens godkendelse bevirker, at afviklingsordningens selvstændige retsvirkninger forsvinder til fordel for retsvirkningerne af denne institutions afgørelse alene.

128 Henset til bl.a. ordlyden af artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 skal det fastslås, at Kommissionens godkendelse er et nødvendigt trin i afviklingsordningens ikrafttræden, og at den giver denne ordning retskraft.

129 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, indebærer overholdelsen af principperne om delegation af beføjelser fastlagt i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7), ikke, at alene Kommissionens afgørelse skaber retsvirkninger. Det fremgår af denne dom, at en delegation af beføjelser vedrørende en skønsbeføjelse, der indebærer en høj grad af frit skøn, som – afhængig af den brug, som gøres heraf – åbner mulighed for en virkelig økonomisk politik, hvor den delegerende myndigheds valg erstattes af dem, som træffes af den myndighed, der har fået kompetencen, indebærer en »egentlig ansvarsforskydning«.

130 Det skal fastslås, at det i henhold til artikel 18, stk. 7, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 kræves, at Kommissionen godkender afviklingsordningen med hensyn til dennes skønsmæssige aspekter, således at den skaber retsvirkninger, hvorved der undgås en »egentlig ansvarsforskydning« som omhandlet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

131 I denne henseende fremgår bl.a. følgende af 26. betragtning til forordning nr. 806/2014:

»[...] Proceduren for vedtagelse af afviklingsordningen, som omfatter både Kommissionen og Rådet, styrker Afviklingsinstansens nødvendige operationelle uafhængighed, samtidig med at princippet om delegation af beføjelser til agenturer som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol [...] respekteres. Derfor fastsætter denne forordning, at den afviklingsordning, som Afviklingsinstansen har vedtaget, kun træder i kraft, såfremt der inden for en frist på 24 timer efter vedtagelsen i [Afviklingsinstansen] ikke er nogen indsigelser fra Rådets eller Kommissionens side, eller såfremt afviklingsordningen godkendes af Kommissionen. [...]«

132 Det skal endvidere fastslås, at kompetencefordelingen mellem Afviklingsinstansen og Kommissionen i forordning nr. 806/2014 ikke støtter sidstnævntes argumentation om, at den med sin godkendelse gør afviklingsordningen til sin egen. Kommissionen har en særlig kompetence, som består i at bedømme afviklingsordningens skønsmæssige aspekter. Desuden

kan Kommissionen i henhold til artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 enten godkende afviklingsordningen eller gøre indsigelser mod dennes skønsmæssige aspekter. Den har derimod ikke beføjelse til at udøve kompetencer, der er forbeholdt Afviklingsinstansen, eller ændre afviklingsordningen eller dennes retsvirkninger.

133 For det andet har Kommissionen i retsmødet gjort gældende, at afviklingsordningen ikke er bindende for denne institution. Såfremt den er uenig i ordningen, har den ikke pligt til at godkende den. Kommissionen har anført, at afgørelsen i dom af 6. maj 2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB (C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369), vedrørende ECB's vurdering af, om den pågældende enhed var nødlidende eller forventeligt nødlidende, kan anvendes analogt på afviklingsordningen. Afviklingsordningen er således en forberedende retsakt, der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.

134 Det følger af retspraksis, at med hensyn til retsakter, der udarbejdes under flere faser i en intern procedure, udgør alene foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, modsat mellemliggende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse, principielt retsakter, der kan anfægtes, og deres retsstridighed vil kunne gøres gældende under en sag anlagt til prøvelse af denne procedure (jf. kendelse af 6.5.2019, ABLV Bank mod ECB, T-281/18, EU:T:2019:296, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

135 I præmis 66 i dom af 6. maj 2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB (C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369), fastslog Domstolen, at ECB's vurdering af, om den pågældende enhed var nødlidende eller forventeligt nødlidende, ikke som sådan havde haft bindende retsvirkninger, der kunne berøre appellanternes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling, idet alene vedtagelsen og dernæst ikrafttrædelsen af afviklingsordningen og anvendelsen af afviklingsværktøjer som omhandlet i artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 kan ændre deres retsstilling.

136 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at i modsætning til, hvad der gælder for afviklingsordningen, fastsætter ingen bestemmelse i forordning nr. 806/2014, at ECB's vurdering træder i kraft.

137 Inden for rammerne af den komplekse administrative procedure, som er indført ved forordning nr. 806/2014, kan afviklingsordningen ikke anses for at udgøre en forberedende retsakt, for så vidt som den har til formål at forberede Kommissionens afgørelse. Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014, at Kommissionens godkendelse af afviklingsordningen bevirker, at den træder i kraft, samt at Kommissionen kan gøre indsigelse mod afviklingsordningens skønsmæssige aspekter, men at den hverken kan gøre indsigelse mod de rent tekniske aspekter eller ændre disse.

138 For det tredje har Parlamentet og Rådet i retsmødet gjort gældende, at artikel 86 i forordning nr. 806/2014 skal fortolkes således, at denne bestemmelse kun vedrører Afviklingsinstansens selvstændige afgørelser, som ikke kræver Kommissionens godkendelse.

139 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, den forfølger, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til EU-rettens bestemmelser som helhed (jf.

dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 24.10.2019, Liaño Reig mod Afviklingsinstansen, T-557/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:771, præmis 59).

140 Det skal bemærkes, at artikel 86 i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at alle afviklingsinstansens afgørelser, med undtagelse af dem, der kan indbringes for klagenævnet, kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. En afviklingsordning er pr. definition omfattet af denne kategori af afgørelser, og intet forbehold i denne artikel eller andre bestemmelser i forordning nr. 806/2014 kan udelukke denne.

141 Det skal endvidere bemærkes, at artikel 20, stk. 15, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at værdiansættelsen er en integrerende del af afgørelsen om anvendelse af et afviklingsværktøj eller om udøvelse af en afviklingsbeføjelse eller afgørelsen om udøvelse af gældsnedskrivnings- og konverteringsbeføjelser i forbindelse med kapitalinstrumenter, og at værdiansættelsen ikke i sig selv kan gøres til genstand for en særskilt ret til appel, men kan gøres til genstand for appel sammen med Afviklingsinstansens afgørelse.

142 Denne bestemmelse foreskriver således, at værdiansættelsen kan anfægtes som led i et søgsmål anlagt til prøvelse af en afviklingsordning vedtaget af Afviklingsinstansen, men den henviser ikke til den af Kommissionen vedtagne afgørelse.

143 Det skal således fastslås, at det følger af selve ordlyden af artikel 86 i forordning nr. 806/2014, men også af andre bestemmelser i forordning nr. 806/2014, at en afviklingsordning vedtaget af Afviklingsinstansen kan gøres til genstand for søgsmål, uden at det kræves, at der ligeledes anlægges sag til prøvelse af Kommissionens afgørelse om godkendelse af ordningen.

144 Desuden opfylder den af Parlamentet, Rådet og Kommissionen foreslåede fortolkning af artikel 86 i forordning nr. 806/2014 ikke kravene i medfør af fast retspraksis, hvorefter en bestemmelse i den afledte EU-ret i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med den primære ret som helhed, navnlig traktaternes og chartrets bestemmelser samt de almindelige EU-retlige principper (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.2.2021, Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis, samt kendelse af 24.10.2019, Liaño Reig mod Afviklingsinstansen, T-557/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:771, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), herunder retssikkerhedsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.

145 For det første kræver retssikkerhedsprincippet, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under Unionens retsorden (dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 111, af 25.11.2020, ACRE mod Parlamentet, T-107/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:560, præmis 66, og af 9.12.2020, Adraces mod Kommissionen, T-714/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:591, præmis 37). Overholdelsen af de krav, der følger af dette princip, er så meget desto vigtigere, som de omhandlede retsregler kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder (jf. i denne retning dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 111, og af 26.3.2020, Hungeod m.fl., C-496/18 og C-497/18, EU:C:2020:240, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis). Navnlig kræver det nævnte princip, at en EU-lovgivning giver de berørte mulighed for ikke at være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. i denne retning dom af 10.3.2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, point 44, af 15.4.2021,

Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 41, og af 29.4.2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, præmis 51).

146 For det andet fastsætter chartrets artikel 47, stk. 1, med hensyn til den effektive domstolsbeskyttelse, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel. Det følger af Domstolens praksis, at den domstolsprøvelse, der er sikret ved denne bestemmelse, bl.a. kræver, at den pågældende kan forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og afgøre, om et søgsmål anlagt mod en bestemt enhed bør prøves af den kompetente retsinstans, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen (jf. dom af 29.4.2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

147 En fortolkning, hvorved søgsmål anlagt til prøvelse af en afviklingsordning vedtaget af Afviklingsinstansen gøres betinget af, at der samtidig anlægges sag til prøvelse af Kommissionens afgørelse om godkendelse, er ikke alene i strid med bestemmelserne i forordning nr. 806/2014 som anført i præmis 140 og 141 ovenfor, men ligeledes med retssikkerhedsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt som enhver, der er berørt af en afviklingsafgørelse truffet af Afviklingsinstansen ville se muligheden for at få sit søgsmål antaget til realitetsbehandling underlagt en betingelse, der ikke er udtrykkeligt fastsat.

148 Endelig skal det af Parlamentet i retsmødet fremførte argument om, at afviklingsordningen ikke kan annulleres, hvis Kommissionens afgørelse fortsat gælder, forkastes. Det skal nemlig bemærkes, at såfremt Retten i forbindelse med et søgsmål anlagt til prøvelse af en afviklingsordning annullerede denne, følger det heraf, at Kommissionens afgørelse om godkendelse af ordningen ville blive uden genstand.

149 Det følger af det ovenstående, at når Kommissionen har godkendt den af Afviklingsinstansen vedtagne afviklingsordning, skaber ordningen retsvirkninger og udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et selvstændigt annullationssøgsmål.

150 Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Indledende bemærkninger

– *Søgsmålets rækkevidde*

151 For det første skal det fastslås, at sagsøgerne i den del af replikken, der vedrører sagens baggrund, har anført, at erklæringerne afgivet af Afviklingsinstansens formand den 23. maj 2017 i det interview med TV-stationen Bloomberg, som er nævnt i præmis 39 ovenfor, skabte likviditetsproblemer hos Banco Popular og medførte, at proceduren for privat salg mislykkedes. De har gjort gældende, at såfremt fortrolighedsforpligtelsen tilsidesættes, skal afviklingsordningen annulleres, hvis det er påvist, at ordningen ville have haft et andet indhold uden denne lækage. De har tilføjet, at bevisbyrden vedrørende kilden til den af Reuters offentliggjorte lækage, der er nævnt i præmis 42 ovenfor, påhviler Afviklingsinstansen.

152 Afviklingsinstansen har anført, at disse argumenter ikke kan udgøre et nyt anbringende, og at de er fremført i indledningen til replikken. Denne instans har gjort gældende, at sagsøgerne ikke har fremsat et annullationsanbringende støttet på dens angivelige adfærd. Afviklingsinstansen har gjort gældende, at såfremt Retten måtte fastslå, at disse argumenter udgør et retligt anbringende, skal anbringendet afvises i henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 1, for så vidt som sagsøgerne havde kendskab til de oplysninger, det støttes på, inden de indleverede stævningen.

153 I henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Det følger af dette reglements artikel 84, stk. 2, at de nye anbringender i givet fald fremsættes i forbindelse med den yderligere skriftveksling og identificeres som sådan.

154 Det skal fastslås, at sagsøgernes argumenter, således som Afviklingsinstansen har anført, ikke indgår i et specifikt anbringende, men i den del af replikken, som vedrører sagens baggrund, og at sagsøgerne således ikke har identificeret dem som et nyt anbringende. Eftersom disse argumenter endvidere ikke er tilstrækkelig tæt knyttet til de anbringender og klagepunkter, der oprindeligt blev fremsat i stævningen, til at de kan anses for at være en del af den normale udvikling i forhandlingerne i en retssag, udgør de heller ikke en uddybning af et anbringende fremsat i stævningen (jf. i denne retning dom af 8.7.2020, VQ mod ECB, T-203/18, EU:T:2020:313, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

155 Det skal desuden fastslås, at selv hvis disse argumenter kunne analyseres som et nyt retligt anbringende fremsat for første gang i replikken, har sagsøgerne imidlertid ikke anført, at dette er støttet på retlige og faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

156 I denne henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, at såvel Afviklingsinstansens formands interview af 23. maj 2017 som Reuters' artikel af 31. maj 2017, som sagsøgerne har baseret sig på, allerede var omtalt i stævningen. Såfremt disse argumenter analyseres således, at de udgør et nyt anbringende fremsat i replikken, skal det dermed afvises, og det er er følgelig ufornødent at besvare dette.

157 For det andet har sagsøgerne ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 8. september 2020 fremlagt et nyt bevis under henvisning til procesreglementets artikel 85, stk. 3, vedrørende to interne e-mails i Afviklingsinstansen af 10. og 18. august 2017 om, at en potentiel lækage af oplysninger lå til grund for Reuters' artikel af 31. maj 2017. Sagsøgerne har anført, at de fik aktindsigt i disse dokumenter efter Afviklingsinstansens afgørelse af 24. august 2020 om at videregive dokumenterne, hvilken afgørelse blev vedtaget i overensstemmelse med Afviklingsinstansens klagenævns afgørelse af 15. april 2020 om en tredjemands anmodning om aktindsigt i dokumenter.

158 Sagsøgerne har gjort gældende, at det kan udledes af disse e-mails, at Afviklingsinstansen ikke foretog en effektiv intern undersøgelse for at fastslå, hvorfra den angivelige lækage af oplysninger hidrørte.

159 Afviklingsinstansen og Banco Santander har gjort gældende, at disse nye dokumenter skal afvises, for så vidt som de ikke vedrører et af de anbringender, der var fremsat i replikken. Kommissionen og Kongeriget Spanien har gjort gældende, at disse dokumenter ikke er relevante for afgørelsen af tvisten, og Rådet har gjort gældende, at sagsøgerne ikke har påvist denne relevans.

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

161 Det skal bemærkes, at sagsøgerne hverken har forklaret, til støtte for hvilket anbringende eller hvilken argumentation disse dokumenter er blevet fremlagt, eller hvilken relevans de har med hensyn til bedømmelsen af afviklingsordningens gyldighed.

162 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af præmis 151-156 ovenfor, at argumenterne om Reuters' artikel alene fremgår af den del af replikken, der vedrører sagens baggrund, og at sagsøgerne ikke har fremsat noget anbringende i stævningen, endsige i replikken, om denne artikel og de angivelige lækager af oplysninger. Det er blevet fastslået, at selv hvis det antages, at disse argumenter måtte anses for at være et nyt anbringende, der er fremsat i replikken, skal dette afvises.

163 Det skal dermed fastslås, at eftersom de dokumenter, der er fremlagt i dette yderligere bevis, ikke har nogen forbindelse med de retlige anbringender, der er behørigt fremsat i stævningen eller replikken, er de ikke relevante for afgørelsen af tvisten og skal afvises, uden at det er fornødent at undersøge, om det er begrundet, at de blev fremsat for sent.

– *Omfanget af Rettens prøvelse*

164 Det skal bemærkes, at sagsøgerne har gjort gældende, at Retten skal undersøge den materielle rigtighed, troværdigheden og sammenhængen af de økonomiske og finansielle oplysninger, som Afviklingsinstansen støttede sig på, og sikre, at afviklingsordningen er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag.

165 Afviklingsinstansen har gjort gældende, at Retten, når den er forelagt komplicerede tekniske spørgsmål, skal undersøge myndighedens retlige og faktiske konstateringer, efterprøve, om den trufne foranstaltning er behæftet med en åbenbar fejl, eller om der foreligger magtfordrejning, og kontrollere, om denne myndighed klart har overskredet sine skønsbeføjelser. Afviklingsinstansen har anført, at den skulle indrømmes en vid skønsmargen, da den vurderede, at den anden værdiansættelse var passende med henblik på vedtagelsen af afviklingsordningen, for så vidt som denne ordning var støttet på en faktuel eller kompliceret teknisk bedømmelse.

166 I denne henseende skal det bemærkes, at omfanget af Rettens prøvelse i henhold til retspraksis er afgrænset, både når der er tale om situationer, hvor den anfægtede retsakt er baseret på en vurdering af faktuelle forhold af videnskabelig eller teknisk meget kompliceret karakter, og når der er tale om komplekse økonomiske vurderinger.

167 For det første bør Unionens retsinstanser, når Unionens myndigheder har en bred skønsmargen, navnlig vedrørende vurderingen af faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk meget kompliceret karakter, til at bestemme karakteren og omfanget af sine tiltag, blot undersøge, om udøvelsen af dette skøn er behæftet med en åbenbar fejl, om der foreligger magtfordrejning, eller om disse myndigheder åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn. I en sådan situation kan Unionens retsinstanser således ikke sætte deres egen vurdering af de faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk karakter i stedet for Unionens myndigheders, som i henhold til EUF-traktaten varetager denne opgave alene (dom af 21.7.2011, Etimine, C-15/10,

EU:C:2011:504, præmis 60, og af 7.3.2013, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, præmis 76; jf. ligeledes dom af 11.5.2017, Deza mod ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, præmis 163 og den deri nævnte retspraksis).

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

169 Da de afgørelser, som Afviklingsinstansen skal træffe i forbindelse med en afviklingsprocedure, er baseret på økonomiske og tekniske vurderinger af meget kompliceret karakter, må de principper, der kan udledes af den i præmis 167 og 168 nævnte retspraksis, finde anvendelse på den kontrol, som retsinstansen skal foretage.

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

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

172 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge de ulovlighedsindsigelser, der er rejst i det andet og det tredje anbringende, og derefter behandle det første og det fjerde anbringende samlet, for så vidt som de er støttet på en tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler.

Det andet anbringende vedrørende en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 18, artikel 24, stk. 2, litra a), og artikel 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 32, 38 og 43 i direktiv 2014/59 er i strid med retten til at blive hørt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a)

173 Sagsøgerne har i henhold til artikel 277 TEUF fremsat en ulovlighedsindsigelse i forhold til artikel 18, artikel 24, stk. 2, litra a), og artikel 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 32, 38 og 43 i direktiv 2014/59, idet disse bestemmelser er i strid med retten til at blive hørt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), eftersom de ikke foreskriver høring af aktionærerne i den enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, inden en sådan foranstaltning vedtages.

174 Ifølge fast retspraksis er artikel 277 TEUF udtryk for et almindeligt princip, hvorefter enhver part, med henblik på at opnå annullation af en afgørelse, som berører parten umiddelbart og individuelt, er berettiget til at anfægte gyldigheden af tidligere retsakter fra institutionerne, som er hjemmel for den anfægtede afgørelse, selv om parten ikke var beføjet til at anlægge direkte søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af disse retsakter, hvis virkninger parten således var omfattet af, uden at have været i stand til at anlægge sag om annullation af dem (jf. dom af 17.12.2020, BP mod FRA, C-601/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1048, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

– *Rækkevidden af ulovlighedsindsigelsen*

175 For det første har Parlamentet og Rådet gjort gældende, at den ulovlighedsindsigelse, der er fremsat i forhold til artikel 32, 38 og 43 i direktiv 2014/59, skal afvises, eftersom direktiv 2014/59 ikke er retsgrundlaget for afviklingsordningen og ikke har forbindelse med denne.

176 Sagsøgerne har gjort gældende, at det følger af retspraksis, at ulovlighedsindsigelsen ikke alene kan fremsættes i forhold til forordninger, men ligeledes direktiver, og at den skal udvides til retsakter, der, selv om de ikke formelt er retsgrundlaget for den anfægtede retsakt, har en direkte retlig forbindelse med denne. Ulovlighedsindsigelsen skal følgelig også kunne fremsættes i forhold til bestemmelserne i direktiv 2014/59.

177 Eftersom artikel 277 TEUF ikke har til formål at give en part mulighed for at anfægte anvendeligheden af en hvilken som helst generel retsakt under et vilkårligt søgsmål, må den retsakt, som hævdes at være ulovlig, direkte eller indirekte være anvendelig på det forhold, der er genstand for søgsmålet (jf. dom af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

178 Domstolen har således, i anledning af annullationssøgsmål til prøvelse af individuelle afgørelser, tilladt, at bestemmelser i en generel retsakt, som udgør grundlaget for de nævnte afgørelser, eller som har direkte retlig sammenhæng med sådanne afgørelser, gyldigt kan være genstand for en ulovlighedsindsigelse. Derimod har Domstolen fastslået, at en ulovlighedsindsigelse, der er rettet mod en generel retsakt, som den anfægtede individuelle afgørelse ikke er en gennemførelsesforanstaltning til, skal afvises fra realitetsbehandling (jf. dom af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 69 og 70 og den deri nævnte retspraksis).

179 I henhold til fast retspraksis kan en ulovlighedsindsigelse, der er fremsat subsidiært i medfør af artikel 277 TEUF, når der i hovedsagen anfægtes en tredje retsakts lovlighed, kun antages til realitetsbehandling, når der er en sammenhæng mellem denne retsakt og den bestemmelse, hvis ulovlighed påberåbes. Ulovlighedsindsigelsens rækkevidde begrænses til det, der er absolut

nødvendigt for at afgøre tvisten (jf. dom af 12.6.2015, Health Food Manufacturers' Association m.fl. mod Kommissionen, T-296/12, EU:T:2015:375, præmis 170 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.12.2018, Janoha m.fl. mod Kommissionen, T-517/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:874, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

180 Det skal bemærkes, at den af Afviklingsinstansen fulgte procedure i afviklingsordningen alene er støttet på bestemmelserne i forordning nr. 806/2014, og at artikel 32, 38 og 43 i direktiv 2014/59, som vedrører afviklingsforanstaltninger truffet af de nationale myndigheder, ikke blev anvendt i det foreliggende tilfælde og ikke nævnes i denne ordning.

181 Sagsøgerne har gjort gældende, at direktivet er snævert forbundet med afviklingsordningen, for så vidt som forordning nr. 806/2014 blev vedtaget ved at følge direktiv 2014/59, og den indeholder de samme mangler.

182 Et sådant argument omtaler blot en lighed mellem bestemmelserne i forordning nr. 806/2014 og bestemmelserne i direktiv 2014/59, men kan ikke påvise den direkte retlige forbindelse mellem afviklingsordningen og direktiv 2014/59, som kræves i medfør af den retspraksis, der er nævnt i præmis 177-179 ovenfor.

183 Lovligheden af disse artikler i direktiv 2014/59, som sagsøgerne har henvist til, kan eventuelt anfægtes under et søgsmål til prøvelse af en afviklingsafgørelse, som en national myndighed har truffet, gennem et præjudicielt spørgsmål med henblik på vurdering af gyldigheden.

184 Det skal i lighed med, hvad Parlamentet og Rådet har gjort gældende, dermed fastslås, at en eventuel konstatering af, at artikel 32, 38 og 43 i direktiv 2014/59 er ulovlige, således som sagsøgerne har påberåbt sig, og at de ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, ikke vil have nogen konsekvens for afviklingsordningens gyldighed, og at ulovlighedsindsigelsen i forhold til disse artikler derfor skal afvises.

185 For det andet er det med hensyn til artikel 27 i forordning nr. 806/2014 om bail-in-værktøjet tilstrækkeligt at bemærke, at Afviklingsinstansen ikke anvendte dette i afviklingsordningen, og at ulovlighedsindsigelsen i forhold til dette derfor ligeledes skal afvises.

186 For det tredje bestemmer artikel 24, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014, at for så vidt angår virksomhedssalgsværktøjet fastsætter afviklingsordningen, hvilke instrumenter, aktiver, rettigheder og forpligtelser der skal overføres af den nationale afviklingsmyndighed i overensstemmelse med artikel 38, stk. 1 og 7-11, i direktiv 2014/59. Denne bestemmelse vedrører ikke afviklingsprocedurens forløb, og sagsøgerne har ikke forklaret, hvorledes anvendelsen af denne bestemmelse kan føre til en tilsidesættelse af aktionærernes ret til at blive hørt, inden der vedtages en afviklingsforanstaltning.

187 Ulovlighedsindsigelsen rettet mod artikel 24, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014 skal følgelig afvises.

188 Det bemærkes endvidere, at sagsøgerne i deres bemærkninger til Rådets interventionsindlæg har anført, at de med deres ulovlighedsindsigelse har anfægtet den omstændighed, at den afviklingsprocedure, der er fastsat i artikel 18 i forordning nr. 806/2014, ikke indeholder en garanti for Afviklingsinstansens adfærd ved vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning. Sagsøgerne har således anerkendt, at deres ulovlighedsindsigelse kun vedrører den i denne artikel fastsatte procedure.

189 Det følger af det ovenstående, at det skal fastslås, at sagsøgerne med deres ulovlighedsindsigelse fremsat inden for rammerne af det andet anbringende, alene har anfægtet gyldigheden af artikel 18 i forordning nr. 806/2014, for så vidt som denne bestemmelse ved ikke at foreskrive, at Afviklingsinstansen hører aktionærerne, inden en afviklingsforanstaltning vedtages, tilsidesætter deres ret til at blive hørt, som er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

– *Ulovlighedsindsigelsen i forhold til artikel 18 i forordning nr. 806/2014*

190 Sagsøgerne har gjort gældende, at afviklingsproceduren, som er reguleret ved artikel 18 i forordning nr. 806/2014, skader retten til forsvar, for så vidt som den ikke gør det muligt for de personer, der er berørt af afviklingsforanstaltningen, at intervenere. Afviklingsforanstaltningen vedtages, uden at de berørte personer høres, og uden at de har mulighed for indsigt i værdiansættelsesrapporten, på hvilken foranstaltningen støttes, og således kan anfægte denne. Den eneste mulige klageadgang i forhold til den midlertidige værdiansættelse, der foreskrives i artikel 20 i forordning nr. 806/2014, består i at anfægte selve afviklingsforanstaltningen, som allerede er uigenkaldelig, for så vidt som den indebærer en overdragelse til tredjemand.

191 Afviklingsinstansen har gjort gældende, at den omstændighed, at forordning nr. 806/2014 ikke foreskriver en formel høring af aktionærerne eller kreditorerne, inden afviklingsforanstaltningen vedtages, er begrundet i almene hensyn. Afviklingsforanstaltninger vedrører ikke kun en enhed, men angår de finansielle markeders stabilitet. Afviklingsforanstaltningen er endvidere ikke rettet til den berørte enheds aktionærer, og der er således ikke behov for at høre disse.

192 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at aktionærerne i enhed, der er undergivet en afviklingsprocedure, ikke har ret til at blive hørt under denne procedure i henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra a). De har anført, at såfremt aktionærerne i en enhed kunne påberåbe sig retten til at blive hørt, kunne denne ret under alle omstændigheder begrænses.

193 Parlamentet, Rådet og Kommissionen har desuden gjort gældende, at såfremt aktionærerne i en enhed, der er undergivet en afviklingsprocedure, havde ret til at blive hørt som fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), ville denne ret være anerkendt, selv om der ikke var en udtrykkelig bestemmelse herom i forordning nr. 806/2014. Det forhold, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse om høring af aktionærerne, bevirker ikke, at denne forordning er ulovlig, eftersom ingen bestemmelse forbyder en sådan høring.

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

195 Retten til at blive hørt garanterer enhver person muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt. Dernæst skal det præciseres, at retten til at blive hørt har to formål. For det første tjener den til at oplyse sagen og fastlægge de faktiske omstændigheder så korrekt og præcist som muligt, og for det andet sikrer denne rettighed den berørte part en effektiv beskyttelse. Retten til at blive hørt har bl.a. til formål at sikre, at enhver afgørelse, der påvirker en person negativt, vedtages med fuldt kendskab til sagen, og den har i særdeleshed til formål at sikre, at den kompetente myndighed kan rette en fejl, eller at den pågældende kan gøre sådanne forhold med hensyn til sin personlige situation gældende, som taler

for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (jf. dom af 4.6.2020, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil mod De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis).

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

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

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

199 Det skal i denne henseende bemærkes, at det dels fremgår af 121. betragtning til forordning nr. 806/2014, at denne respekterer de grundlæggende rettigheder og de principper, som navnlig anerkendes i chartret, herunder retten til forsvar, og bør gennemføres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper. Dels hverken udelukker eller begrænser nogen bestemmelser i forordning nr. 806/2014 udtrykkeligt den berørte enheds aktionærers eller kreditorers ret til at blive hørt under afviklingsproceduren.

200 Det skal i lighed med, hvad Rådet og Kommissionen har anført, endvidere bemærkes, at en afviklingsforanstaltning vedtaget af Afviklingsinstansen efter proceduren i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 har til formål at afvikle en enhed. Den enhed, som er genstand for afvikling, skal betragtes som den person, over for hvem en individuel foranstaltning er blevet truffet, og hvis ret til at blive hørt er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

201 Der skal således tages hensyn til den omstændighed, at denne enheds aktionærer og kreditorer ikke er adressater for en afviklingsforanstaltning, som ikke er en individuel afgørelse truffet i forhold til dem.

202 Det skal imidlertid bemærkes, at Afviklingsinstansen i henhold til artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 kan udøve gældsnedskrivnings- og konverteringsbeføjelsen i forbindelse med den af afviklingsforanstaltningen berørte enheds kapitalinstrumenter ved at handle efter proceduren i denne forordnings artikel 18.

203 Selv om den procedure, som er fastsat i forordningens artikel 18, ikke udgør en individuel procedure, der er indledt mod den berørte enheds aktionærer og kreditorer, kan den dermed føre til vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning, der kan berøre deres interesser negativt.

204 I den i præmis 196 nævnte praksis fra Domstolen er der imidlertid anlagt en bred fortolkning af retten til at blive hørt, der skal garanteres enhver person i en procedure, der kan resultere i en for vedkommende bebyrdende retsakt. Det kan ikke udelukkes, at aktionærer og kreditorer i en enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, kan påberåbe sig retten til at blive hørt i forbindelse med afviklingsproceduren.

205 Udøvelsen af retten til at blive hørt kan imidlertid være underlagt begrænsninger i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, som bestemmer følgende:

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

206 Det skal følgelig undersøges, om fraværet af en bestemmelse i forordning nr. 806/2014, som udtrykkeligt foreskriver høring af den berørte enheds aktionærer og kreditorer som led i proceduren i nævnte forordnings artikel 18, udgør en begrænsning i udøvelsen af retten til at blive hørt, som er forenelig med chartrets artikel 52, stk. 1.

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

208 I denne henseende har Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet gjort gældende, at begrænsningen af aktionærernes ret til at blive hørt dels begrundes med målet om at sikre stabiliteten på de finansielle markeder, dels med behovet for at sikre effektiviteten af afviklingsafgørelser, der skal vedtages hurtigt.

209 I første række skal det bemærkes, at det fremgår af flere betragtninger til forordning nr. 806/2014, navnlig 12., 58. og 61. betragtning, at de finansielle markeders stabilitet er et af de mål, der forfølges med de afviklingsordninger, der indføres med denne forordning.

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

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

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

213 Desuden fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) i sin afgørelse af 1. april 2004, Camberrow MM5 AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, § 6), at staterne på meget økonomisk følsomme områder, såsom banksystemets stabilitet, har en bred skønsmargen, og at en aktionærs manglende mulighed for at deltage i den procedure, der fører til salg af banken, ikke er uforholdsmæssig i forhold til de legitime mål om at beskytte kreditorernes rettigheder og opretholde en god forvaltning af bankens insolvensbehandling.

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

215 Disse betragtninger finder analog anvendelse på den situation, som tidligere aktionærer i en bank, der er omfattet af en afviklingsprocedure i medfør af forordning nr. 806/2014, befinder sig i.

216 Det skal desuden bemærkes, at det andet formål med afviklingen omhandlet i artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014, nemlig sikring af videreførelsen af den af afviklingsforanstaltningen omhandlede enheds kritiske funktioner, også bidrager til det mål af almen interesse, der går ud på at beskytte de finansielle markeders stabilitet.

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

218 I denne henseende fastsætter artikel 6, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/778 af 2. februar 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59 for så vidt angår de forhold og betingelser, under hvilke betalingen af ekstraordinære ex post-bidrag helt eller delvis kan udskydes, og kriterierne for fastsættelse af aktiviteter, ydelser og transaktioner med hensyn til kritiske funktioner og for fastsættelse af forretningsområder og hertil knyttede ydelser med hensyn til centrale forretningsområder (EUT 2016, L 131, s. 41) kriterier for bestemmelse af kritiske funktioner. Der er tale om en funktion, der udøves af et institut for tredjeparter, der ikke er tilknyttet instituttet eller koncernen, og det er sandsynligt, at en pludselig forstyrrelse ville have væsentlige negative virkninger for tredjepart, føre til afsmitning eller underminere markedsaktørernes generelle tillid på grund af funktionens systemiske relevans for tredjepart og den systemiske relevans af, at instituttet eller koncernen udfører funktionen.

219 Målet med at sikre videreførelsen af de kritiske funktioner, der udøves af den enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning som omhandlet i artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014, er at undgå en afbrydelse af disse funktioner, der vil kunne medføre forstyrrelser, ikke blot på det berørte marked, men på hele Unionens finansielle stabilitet.

220 Eftersom en afviklingsforanstaltning har til formål at bevare eller genoprette et kreditinstituts finansielle situation, skal den således, navnlig fordi den udgør et alternativ til likvidation, anses for faktisk at svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen (jf. analogt dom af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 108).

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

222 I anden række fremgår det af flere af betragtningerne til forordning nr. 806/2014, at når en afviklingsforanstaltning bliver nødvendig, skal den vedtages hurtigt. Det drejer sig bl.a. om 26., 31. og 53. betragtning, og det fremgår særlig af 56. betragtning til denne forordning, at afviklingsproceduren bør fuldføres inden for et kort tidsrum for at minimere forstyrrelserne af det finansielle marked og af økonomien.

223 Domstolen har i denne henseende fastslået, at forordning nr. 806/2014 i henhold til ottende betragtning hertil har til formål at indføre mere effektive afviklingsmekanismer, som er et vigtigt instrument til at undgå skader som dem, der har været resultatet af tidligere tiders sammenbrud af banker, og at et sådant formål forudsætter, at der træffes en hurtig afgørelse, hvilket illustreres af

de korte frister, der er fastsat i forordningens artikel 18, for at den finansielle stabilitet ikke bringes i fare (dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 55).

224 Det fremgår bl.a. af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, at hvis ECB vurderer, at en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, meddeler den straks denne vurdering til Kommissionen og Afviklingsinstansen. Det fremgår af samme artikels stk. 2, at hvis Afviklingsinstansen på eget initiativ foretager en vurdering, meddeler den straks denne til ECB. Når betingelserne i stk. 1 er opfyldt, vedtager Afviklingsinstansen en afviklingsordning, som i henhold til artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 umiddelbart efter vedtagelsen fremsendes til Kommissionen. Kommissionen har så en frist på 24 timer til at enten godkende eller gøre indsigelse mod ordningen.

225 Det fremgår heraf, at når enheden opfylder betingelserne for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning, nemlig for det første, at den er nødlidende eller forventeligt nødlidende, for det andet, at ingen anden foranstaltning, herunder alternative foranstaltninger iværksat af den private sektor, eller et tilsyn inden for en rimelig frist vil kunne forhindre, at enheden eller koncernen bliver nødlidende, og for det tredje, at afviklingen er nødvendig for at nå et eller flere af de mål, der er opstillet i artikel 14 i forordning nr. 806/2014, fremgår det af nævnte forordnings artikel 18, at der skal vedtages en afgørelse inden for en meget kort frist.

226 Denne hurtige beslutningstagning tilsigter navnlig at sikre videreførelsen af den berørte enheds kritiske funktioner og undgå konsekvenserne af, at enheden er nødlidende, for den finansielle stabilitet. Beslutningstagningens hurtighed er således en betingelse for dens effektivitet.

227 Domstolen har således allerede fastslået, at den hurtighed, som en øjeblikkelig foranstaltning fra den kompetente myndigheds side kræver, begrunder en begrænsning af retten til at blive hørt for personer, der berøres af foranstaltninger, der vedtages på området for miljøansvar (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 67) og på landbrugsområdet (jf. i denne retning dom af 15.6.2006, Dokter m.fl., C-28/05, EU:C:2006:408, præmis 76).

228 I forbindelse med foranstaltninger til indefrysning af pengemidler har Domstolen desuden fastslået, at meddelelsen af begrundelsen for den første optagelse af en person eller en enhed på listen over personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, forud for denne optagelse, ville kunne bringe effektiviteten af indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer i henhold til EU-retten i fare. Med henblik på at opnå det formål, som forfølges med forordning, der finder anvendelse, skal sådanne foranstaltninger i sagens natur drage fordel af en overraskelseseffekt og anvendes med øjeblikkelig virkning (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 338-340, af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 61, og af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 51).

229 Af grunde, der ligeledes vedrører det formål, der forfølges med EU-retten og effektiviteten af de foranstaltninger, der er foreskrevet heri, er EU-myndighederne heller ikke forpligtet til at foretage en høring af sagsøgerne forud for den første optagelse af deres navne på listen over restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International

Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 341, og af 25.4.2013, Gbagbo mod Rådet, T-119/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:216, præmis 103).

230 Dette gælder så meget desto mere som begrænsningen af retten til at blive hørt ikke vedrører den enhed, der er omfattet af afviklingsordningen, men enhedens aktionærer og kreditorer.

231 Det skal også anføres, at Menneskerettighedsdomstolen i sin afgørelse af 1. april 2004, Camberrow MM5 AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), konstaterede, at salget af den konkursramte bank som en virksomhed i drift var sket med henblik på at opnå en hurtig og mere sikker opfyldelse af dens kreditorers krav, idet de i årevis havde ventet på at få deres tilgodehavender tilbage, og en hurtig fuldbyrdelse af konkursproceduren. Behovet for en enkel og hurtig procedure for salg af banken var derfor af afgørende betydning. Hvis loven havde indeholdt et krav om, at skifteretten var forpligtet til at høre alle bankens aktionærer og kreditorer, ville det have medført en meget langsommere procedure og dermed en ekstra forsinkelse i udbetalingen af de skyldige beløb til kreditorerne og i fuldbyrdelsen af konkursproceduren.

232 I dom af 24. november 2005, Capital Bank AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, § 136), fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at det på et følsomt økonomisk område som banksystemets stabilitet og i bestemte situationer kunne være absolut nødvendigt at handle med den største hurtighed og uden forvarsel med det formål at undgå uoprettelige skader for banken, dens indskydere og andre kreditorer, eller for banksystemet og det finansielle system som helhed.

233 Den omstændighed, at en afviklingsforanstaltning kan føre til indgreb i den pågældende enheds aktionærers og kreditorers ejendomsret, kan desuden ikke begrunde en forpligtelse til at indrømme dem retten til at blive hørt inden vedtagelsen af denne.

234 I denne henseende har Retten allerede i præmis 282 i dom af 13. juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486), fremhævet, at de procedurer, der finder anvendelse, skal give den berørte person tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder. For at sikre overholdelsen af dette krav, som udgør et krav, der er uløseligt forbundet med artikel 1 i protokol nr. 1 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), skal de procedurer, der finder anvendelse, betragtes ud fra et generelt synspunkt (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 368 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.4.2013, Gbagbo mod Rådet, T-119/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:216, præmis 119, samt Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.7.2004, Bäck mod Finland, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, § 56). Det nævnte krav kan således ikke fortolkes således, at den berørte person altid skal kunne fremføre sit synspunkt over for de kompetente myndigheder, inden der træffes foranstaltninger, som kan gribe ind i vedkommendes ejendomsret (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.9.2006, Maupas m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, §§ 20 og 21).

235 Retten har fastslået, at dette navnlig vil kunne forekomme, når de pågældende foranstaltninger i tilfælde af en afviklingsforanstaltning ikke udgjorde en sanktion og indgik i en situation, hvor det er vigtigt at handle hurtigt. I sidstnævnte henseende anførte Retten, at det var vigtigt at imødegå en overhængende risiko for, at de omhandlede banker kollapsede, for at kunne bevare stabiliteten i det finansielle system i medlemsstat og dermed undgå en spredning til andre medlemsstater i

euroområdet. Hvis der var blevet iværksat en forudgående høringsprocedure, hvor tusindvis af indskydere og aktionærer i de omhandlede banker kunne gøre deres synspunkter gældende, inden de skadevoldende bestemmelser blev vedtaget, ville det imidlertid have forsinket gennemførelsen af de foranstaltninger, der skulle forhindre et sådant kollaps. Det kunne have gjort det meget vanskeligt at realisere målet om at bevare stabiliteten i det finansielle system i denne medlemsstat og dermed undgå en spredning til andre medlemsstater i euroområdet (jf. dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, præmis 282 og den deri nævnte retspraksis).

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

237 Desuden må behovet for at handle hurtigt uden at informere aktionærerne og kreditorerne i en enhed om en umiddelbart forestående afviklingsprocedure for denne enhed anses for at undgå en forværring af denne enheds situation, der ville skade afviklingsforanstaltningens effektivitet. Hvis aktionærerne eller indehaverne af obligationer i banken informeres om, at denne vil kunne blive underlagt en afviklingsprocedure, og at den dermed anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, vil dette kunne foranledige dem til at sælge deres værdipapirer på markederne og ligeledes føre til massive hævninger af indskud, hvilket vil kunne forværre bankens finansielle situation og gøre det vanskeligere eller endog umuligt at vedtage en løsning, der vil kunne forhindre likvidationen af den.

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

239 Det skal således fastslås, at såfremt der ved forordning nr. 806/2014 indførtes en høring af den pågældende enheds aktionærer og kreditorer før vedtagelsen af afviklingsforanstaltningen, ville det bevirke en væsentlig forsinkelse af proceduren, hvilket ville skade såvel gennemførelsen af formålene med foranstaltningen som dens effektivitet.

240 Henset til uopsætteligheden med hensyn til vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning er det i øvrigt ikke muligt at høre aktionærerne først, bl.a. på grund af vanskelighederne ved at identificere disse. Som Kongeriget Spanien og Rådet har anført, er det nemlig i praksis umuligt at vide, hvilke individuelle eller institutionelle investorer der skal kontaktes, eftersom aktier og obligationer vedvarende forhandles på markederne.

241 Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at en høring af den af afviklingsforanstaltningen berørte enheds aktionærer og kreditorer før vedtagelsen af denne foranstaltning ville bringe formålene om de finansielle markeders stabilitet og videreførelsen af enhedens kritiske funktioner samt kravene til afviklingsprocedurens hurtighed og effektivitet i fare.

242 Fraværet af en bestemmelse, som foreskriver høring af den pågældende enheds aktionærer og kreditorer i forbindelse med proceduren i artikel 18 i forordning nr. 806/2014, udgør således en begrænsning af retten til at blive hørt, der er begrundet og nødvendig for opfyldelsen af et mål af almen interesse, og som overholder proportionalitetsprincippet, jf. chartrets artikel 52, stk. 1.

243 Sagsøgernes øvrige argumenter ændrer ikke ved denne konklusion.

244 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at den manglende forudgående høring af aktionærerne hindrede Afviklingsinstansen i gennem virksomhedens selskabsorganer eller dens aktionærer at få kendskab til private foranstaltninger (såsom en kapitalforhøjelse, gennemførelse af en forretningsplan godkendt af bestyrelsen eller et salg af aktiver) ud over afviklingen.

245 Det skal bemærkes, at afviklingsinstansen i henhold til artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 kun vedtager en afviklingsordning, hvis det under hensyntagen til tidsfaktoren og andre relevante omstændigheder ikke ser ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor over for enheden, uafhængigt eller kombineret med en afviklingsforanstaltning, inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende.

246 Afviklingsinstansen skal således undersøge, om de foranstaltninger, som banken allerede har påtænkt for at imødegå sine vanskeligheder, kan gennemføres inden for en rimelig frist, der gør det muligt at undgå, at den bliver nødlidende. Såfremt alternative foranstaltninger af privat karakter var påtænkt, da afviklingsproceduren blev indledt, herunder de af sagsøgerne nævnte foranstaltninger, såsom en kapitalforhøjelse, gennemførelse af en forretningsplan godkendt af bestyrelsen eller salg af aktiver, skal Afviklingsinstansen underrettes herom af den pågældende enhed eller dennes selskabsorganer. Det tilkommer ikke Afviklingsinstansen at søge andre løsninger af privat karakter, som banken ikke selv var bekendt med.

247 Sagsøgerne kan følgelig ikke gøre gældende, at aktionærerne i en individuel høring, der fandt sted efter indledningen af afviklingsproceduren, kunne underrette Afviklingsinstansen om, at der var andre, alternative foranstaltninger, som kunne hindre, at enheden blev nødlidende inden for en rimelig frist, og som Afviklingsinstansen ikke var blevet underrettet om af banken selv eller dens selskabsorganer.

248 For det andet har sagsøgerne anført, at hverken formålet om at garantere den finansielle stabilitet eller behovet for at vedtage en afviklingsforanstaltning hurtigt begrunder en fuldstændig ophævelse af enhedens aktionærers ret til at blive hørt, for så vidt som forordning nr. 806/2014 kan foreskrive høring af aktionærerne efter vedtagelsen af afviklingsforanstaltningen.

249 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, således som Banco Santander og Parlamentet har anført, at en høring af aktionærerne efter vedtagelsen af afviklingsordningen ikke ville kunne ændre foranstaltningens indhold, og at den således ikke kan føre til annullation heraf.

250 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at der er en uberettiget forskel mellem på den ene side de omhandlede bestemmelser og på den anden side artikel 22 i forordning nr. 1024/2013 og artikel 31 i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 468/2014 af 16. april 2014 om fastlæggelse af en ramme for samarbejde inden for Den Fælles Tilsynsmekanisme mellem Den Europæiske Centralbank og de kompetente nationale myndigheder og med de udpegede nationale myndigheder (SSM-rammeforordningen) (EUT 2014, L 141, s. 1), som anerkender en ret til at blive hørt inden vedtagelsen af en afgørelse om tilsyn med kreditinstitutterne, som kan påvirke et instituts rettigheder negativt.

251 Det skal i lighed med, hvad Afviklingsinstansen har anført, fastslås, at ingen tilsvarende bestemmelse er indført i forordning nr. 806/2014 med henblik på bl.a. at give mulighed for at vedtage afviklingsforanstaltninger i uopsættelige tilfælde og for at undgå de negative konsekvenser for de finansielle markeder. Som Rådet har fremhævet, finder disse bestemmelser ikke anvendelse under den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 fastsatte afviklingsprocedure. Disse bestemmelser foreskriver endvidere, at retten til at blive hørt indrømmes afgørelsens adressat, dvs. den bank, der er genstand for ECB's tilsynsforanstaltning.

252 Det kan således ikke udledes af disse bestemmelser, hvorved det institut, der er adressat for en afgørelse, indrømmes retten til at blive hørt, at aktionærer og kreditorer i en enhed, som er genstand for en afviklingsforanstaltning, skal indrømmes denne ret.

253 I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, fastsætter artikel 22, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1024/2013 og SSM-rammeforordningens artikel 31, stk. 4, endvidere ikke særlige bestemmelser, såfremt der skal vedtages en hasteafgørelse, hvorved de berørte personers mulighed for at blive hørt udelukkes inden vedtagelsen af en afgørelse.

254 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at Afviklingsinstansens indførelse af en høringsprocedure af aktionærer og kreditorer vedrørende den tredje værdiansættelse ikke kan afhjælpe den manglende mulighed for at fremsætte bemærkninger som led i proceduren i artikel 18 i forordning nr. 806/2014.

255 Med dette argument har sagsøgerne ønsket at besvare Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionens konstatering om, at der blev iværksat en høringsprocedure for Banco Populars aktionærer som led i den tredje værdiansættelse fastsat i artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014, selv om en sådan høring ikke foreskrives i forordningen. Denne konstatering tilsigtede at illustrere den omstændighed, at Afviklingsinstansen, når der ikke foreligger uopsættelighed eller risiko for stabiliteten på de finansielle markeder, sikrer overholdelsen af aktionærernes ret til at blive hørt ved at tilrettelægge en høring inden vedtagelsen af en afgørelse om deres ret til en eventuel kompensation i medfør af artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014, selv om høringen ikke udtrykkeligt foreskrives i forordning nr. 806/2014.

256 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at ulovlighedsindsigelsen i forhold til artikel 18 i forordning nr. 806/2014, for så vidt som den heri fastsatte procedure er i strid med retten til at blive hørt, idet der ikke foreskrives høring af den pågældende enheds aktionærer og kreditorer, skal forkastes.

257 Følgelig skal det andet anbringende delvist afvises, delvist forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 21, 22, 24 og 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 38 og 63 i direktiv 2014/59 udgør en krænkelse af

ejendomsretten fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, og en tilsidesættelse af princippet om frihed til at oprette og drive egen virksomhed fastsat i chartrets artikel 16

258 Sagsøgerne har fremsat en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 277 TEUF i forhold til artikel 21, 22, 24 og 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 38 og 63 i direktiv 2014/59. De har gjort gældende, at disse artikler er i strid med princippet om frihed til at oprette og drive egen virksomhed, for så vidt som de tillader salg af aktier i et finansieringsinstitut og giver afviklingsmyndighederne beføjelse til at nedsætte kapitalen til nul ved at ophæve aktierne uden høring af eller samtykke fra aktionærerne. Det forhold, at Afviklingsinstansen ved forordning nr. 806/2014 og direktiv 2014/59 er blevet tillagt urimelige eksproprieringsbeføjelser, uden at aktionærerne har ret til at blive hørt eller fremsætte bemærkninger, udgør et uforholdsmæssigt indgreb i de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 16 og 17.

259 Hvad angår artikel 38 og 63 i direktiv 2014/59 samt artikel 27 i forordning nr. 806/2014 vedrørende bail-in-værktøjet er det tilstrækkeligt at fastslå, at Afviklingsinstansen ikke anvendte disse bestemmelser i afviklingsordningen. I medfør af den retspraksis, der er nævnt i præmis 177-179 ovenfor, og da der ikke er en direkte retlig forbindelse mellem disse artikler og afviklingsordningen, skal ulovlighedsindsigelsen i forhold til disse således afvises.

260 De øvrige artikler i forordning nr. 806/2014, hvis lovlighed sagsøgerne har anfægtet, er artikel 21 vedrørende nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter, artikel 22 vedrørende de almindelige principper for afviklingsværktøjer og artikel 24 vedrørende virksomhedssalgsværktøjet.

261 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 21, 22 og 24 i forordning nr. 806/2014 krænker ejendomsretten sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1, for så vidt som disse bestemmelser giver Afviklingsinstansen kompetence til at nedsætte kapitalen i en enhed, som er genstand for en afviklingsforanstaltning, til nul, nedskrive og konvertere de relevante kapitalinstrumenter og sælge enheden, uden at denne enheds aktionærer høres eller giver samtykke hertil.

262 Det skal i denne henseende bemærkes, at chartrets artikel 41 fastsætter, at retten til god forvaltning omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.

263 Det er tilstrækkeligt at fastslå, sådan som Afviklingsinstansen anført, at denne ret adskiller sig fra ejendomsretten sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1.

264 Den omstændighed, at de bestemmelser i forordning nr. 806/2014, som sagsøgerne har anfægtet, ikke foreskriver høring af aktionærerne, kan ikke påvise en krænkelse af deres ejendomsret.

265 Det skal bemærkes, at sagsøgerne i andre dele af stævningen ikke har omtalt artikel 21, 22 og 24 i forordning nr. 806/2014 og ikke har fremført noget specifikt argument, der kan godtgøre, at anvendelsen af disse bestemmelser indebærer en krænkelse af ejendomsretten sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1.

266 For det første skal det hvad angår friheden til at oprette og drive egen virksomhed fastsat i chartrets artikel 16 bemærkes, at sagsøgerne i lighed med Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen ikke har præciseret, hvilken rettighed, som er garanteret ved friheden til at oprette og drive egen virksomhed, er blevet tilsidesat ved de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 806/2014. Domstolen har nemlig præciseret, at beskyttelsen i henhold til chartrets artikel 16

omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence (dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42, af 16.7.2020, Adusbef og Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 82, og af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 56). For det andet er det tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgerne ikke har fremsat noget argument, der kan påvise en tilsidesættelse af denne frihed.

267 Med hensyn til sagsøgernes argument om, at fraværet af enhver form for kompensation udgør en tilsidesættelse af artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, er det tilstrækkeligt at bemærke, at dette argument er støttet på en urigtig læsning af bestemmelserne i forordning nr. 806/2014. Det skal nemlig bemærkes, at forordning nr. 806/2014 udtrykkeligt fastsætter muligheden for, at aktionærer og kreditorer i den enhed, som er omfattet af en afviklingsforanstaltning, modtager en kompensation i henhold til forordningens artikel 76, stk. 1, litra e), hvis de har pådraget sig større tab, end hvad der ville have været tilfældet ved en håndtering som led i almindelig insolvensbehandling.

268 Sagsøgerne har i øvrigt gjort gældende, at den omstændighed, at ulovlighedsindsigelsen tages til følge, vil godtgøre, at begrænsningen af deres ejendomsret, som kan tilregnes afviklingsordningen, savner retsgrundlag, idet kravene til nødvendighed og proportionalitet fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, ikke er opfyldt. Eftersom Banco Populars aktionærer blev frataget deres ejendomsret uden høring eller erstatning, er denne ret blevet krænket.

269 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at disse argumenter ikke tager sigte på at anfægte bestemmelserne i forordning nr. 806/2014 eller direktiv 2014/59, men afviklingsordningen. De skal således undersøges inden for rammerne af det ottende anbringende.

270 Endelig har sagsøgerne i deres bemærkninger til interventionsindlæggene ligeledes tilføjet, at forordning nr. 806/2014 og direktiv 2014/59 tillægger Afviklingsinstansen uforholdsmæssige beføjelser, som uberettiget kan betyde, at solvente finansieringsinstitutter forsvinder, hvilket er i strid med den retspraksis, som følger af dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (10/56, EU:C:1958:8).

271 Det er tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgerne med dette argument har fremsat en ny ulovlighedsindsigelse om, at forordning nr. 806/2014 og direktiv 2014/59 er i strid med princippet om delegation af beføjelser.

272 Dette argument skal således anses for at skabe et nyt anbringende, som er fremsat for sent, da det først blev fremsat i bemærkningerne til interventionsindlæggene. Denne nye ulovlighedsindsigelse er ikke støttet på retlige og faktiske omstændigheder, som er fremkommet under retsforhandlinger, og skal afvises i henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 1.

273 Følgelig skal det tredje anbringende delvist afvises, delvist forkastes som ugrundet.

Det første og det fjerde anbringende vedrørende manglende begrundelse for afviklingsordningen, tilsidesættelse af retten til god forvaltning fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b) og c), og af retten til effektive retsmidler fastsat i chartrets artikel 47

274 Med det første og det fjerde anbringende har sagsøgerne i det væsentlige påberåbt sig tre klagepunkter. De har gjort gældende, at Afviklingsinstansen ved ikke at give dem aktindsigt i afviklingsordningen og den anden værdiansættelse for det første tilsidesatte begrundelsespligten fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), for det andet retten til aktindsigt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), og for det tredje retten til effektive retsmidler fastsat i chartrets artikel 47.

– *Det første klagepunkt om tilsidesættelse af begrundelsespligten*

275 Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat begrundelsespligten fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra c). De har i det væsentlige anført, at den manglende videregivelse af hele afviklingsordningen samt den første og den anden værdiansættelse hindrede dem i at få kendskab til grundene til, at Afviklingsinstansen vedtog afviklingsordningen.

276 Chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), vedrørende retten til god forvaltning fastsætter, at denne ret omfatter en pligt for forvaltningen til at begrunde sine afgørelser.

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

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

279 I første række har sagsøgerne gjort gældende, at visse passager, som var udeladt af den ikke-fortrolige udgave af afviklingsordningen, hvori de fik aktindsigt, var væsentlige for at få kendskab til begrundelsen herfor og udøve deres ret til forsvar. Fraværet af disse passager hindrede sagsøgerne i at få kendskab til grundene til, at Afviklingsinstansen anvendte afviklingsordningen, og udgør en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

280 For det første har sagsøgerne i stævningen opregnet et vist antal punkter i afviklingsordningen, som ikke fremgår af den udgave, som Afviklingsinstansen oprindeligt offentliggjorde på sit websted den 11. juli 2017, og som efter deres opfattelse er væsentlige aspekter.

281 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at de forskellige punkter i afviklingsordningen, som sagsøgerne har omtalt, i deres helhed fremgår af de mindre censurerede udgaver af afviklingsordningen, der blev offentliggjort på Afviklingsinstansens websted den 2. februar og den 31. oktober 2018, og at sagsøgerne kunne få kendskab hertil inden indgivelsen af replikken.

282 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at afviklingsordningen ikke henviser til begrundelsen for, at der ikke var blevet truffet foranstaltninger til tidlig indgriben, omstruktureringsforanstaltninger eller tilsynsforanstaltninger. De har i denne henseende gjort gældende, at afviklingsordningen blot indikerer, at instituttet var »nødlidende«, uden at præcisere grundene hertil og uden at forklare, hvorfor foranstaltningerne til tidlig indgriben ikke var tilstrækkelige. Sagsøgerne har i replikken tilføjet, at de som følge af udeladelserne i den sidste udgave af afviklingsordningen, som Afviklingsinstansen havde offentliggjort, fortsat ikke havde kendskab til begrundelsen for afviklingen af Banco Popular og valget af virksomhedssalgsværktøjet.

283 Det fremgår i denne henseende af afviklingsordningen, at Afviklingsinstansen forklarede, at betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, hvilket er en tilstrækkelig begrundelse for vedtagelsen af denne ordning.

284 I afviklingsordningens artikel 2 indikerede Afviklingsinstansen navnlig, at ECB havde fundet, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende i henhold til artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014. Den anførte, at de objektive forhold tydede på, at Banco Popular sandsynligvis ikke i nær fremtid ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald. Banco Populars vanskeligheder, som er beskrevet i ECB's vurdering og omtalt i afviklingsordningen, er desuden tilstrækkelige til at forklare, at det forhold, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, skyldtes forringelsen af bankens likviditet.

285 Det følger heraf, at afviklingsordningen er tilstrækkeligt begrundet, og at sagsøgerne kunne forstå grundene til, at Banco Popular var nødlidende, og begrundelsen for vedtagelsen af afviklingsordningen.

286 I 26. betragtning til afviklingsordningen opregnes endvidere de foranstaltninger, der var blevet truffet for at forsøge at løse Banco Populars vanskeligheder inden afviklingen. Afviklingsordningens artikel 3 vedrører alternative foranstaltninger, og heri anføres i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, at det ikke så ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor, tilsyn eller nedskrivning eller konvertering af relevante kapitalinstrumenter inden for en passende tidshorisont ville kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende.

287 I afviklingsordningens artikel 3.3 fastslog Afviklingsinstansen navnlig, at det ikke så ud til, at tilsynsforanstaltninger, herunder foranstaltninger til tidlig indgriben, kunne hindre, at Banco Popular blev nødlidende. Afviklingsinstansen anførte, at ECB i vurderingen af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, havde bekræftet, at der ikke var tilgængelige tilsynsforanstaltninger eller foranstaltninger til tidlig indgriben, som kunne genoprette bankens likviditet øjeblikkeligt, og som kunne give banken tilstrækkelig tid til at gennemføre en forretningsmæssig transaktion eller en anden løsning. De foranstaltninger, som ECB rådede over i sin egenskab af kompetent myndighed i henhold til den nationale gennemførelse af artikel 104 i

direktiv 2013/36, artikel 27-29 i direktiv 2014/59 eller artikel 16 i forordning nr. 1024/2013, kunne ikke sikre, at banken ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald i lyset af den hurtige og omfattende forringelse af bankens likviditet.

288 Det følger heraf, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen i tilstrækkelig grad forklarede grundene til, at foranstaltningerne til tidlig indgriben ikke var tilstrækkelige til at løse Banco Populars vanskeligheder.

289 Endelig skal det bemærkes, at det i 44.-46. betragtning til afviklingsordningen forklares, hvorfor afviklingsplanen af 2016, og navnlig bail-in-værktøjet som omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 806/2014, som var foreskrevet i denne plan, ikke blev fulgt.

290 Afviklingsordningens artikel 5 vedrører valget af afviklingsværktøjer, og Afviklingsinstansen har i denne ordnings artikel 5,3 bl.a. forklaret, hvorfor andre værktøjer opregnet i artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 806/2014 ikke i samme omfang gjorde det muligt at nå formålene med afviklingen.

291 Det skal fastslås, at afviklingsordningen er tilstrækkeligt begrundet, og at de forskellige bestemmelser heri gav sagsøgerne mulighed for at forstå begrundelsen for valget af virksomhedssalgsværktøjet som afviklingsværktøj.

292 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgernes argumenter om manglende begrundelse udgør generelle vendinger, hvori der ikke henvises til afviklingsordningens indhold, og i disse vendinger begrundes ikke, hvorfor de heri anførte oplysninger, som er nævnt ovenfor, er utilstrækkelige til at forstå ordningens rækkevidde.

293 Det skal således fastslås, at sagsøgernes argumenter ikke er tilstrækkelige til at godtgøre en tilsidesættelse af forpligtelsen til at begrunde afviklingsordningen.

294 I anden række har sagsøgerne i stævningen gjort gældende, at de ikke var blevet meddelt den anden værdiansættelse, hvorfor de ikke kunne have kendskab til de af den uafhængige sagkyndige anvendte vurderingskriterier.

295 Den anden værdiansættelse blev offentliggjort på Afviklingsinstansens websted den 2. februar og den 31. oktober 2018 i mindre censurerede udgaver.

296 Det skal fastslås, at sagsøgerne i replikken, efter disse offentliggørelser, ikke har fremført noget argument vedrørende den utilstrækkelige begrundelse af den anden værdiansættelse.

297 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at Deloitte i den anden værdiansættelse forklarede den anvendte metode og bl.a. indikerede, at det med henblik på at fastlægge Banco Populars økonomiske værdi havde benyttet scenariet med salg af Banco Popular i medfør af virksomhedssalgsværktøjet, hvilket nødvendiggjorde en vurdering af de aktiver og passiver, der skulle sælges på forretningsmæssige vilkår. Deloitte forklarede, at dets økonomiske vurdering tilsigtede at levere et skøn over den værdi, som en potentiel køber ville tilbyde for hele banken, og at det havde valgt en fremgangsmåde pr. kategori af aktiver. Deloitte oplyste ligeledes, at det havde baseret sig på kravene i artikel 36 i direktiv 2014/59 (der svarer til artikel 20 i forordning nr. 806/2014) og på Den Europæiske Bankmyndigheds (EBA) endelige udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder (EBA) 2017/05 23. maj 2017 om værdiansættelse med henblik på afvikling. I den anden værdiansættelse forklarede Deloitte dernæst den fremgangsmåde, som det anvendte til værdiansættelsen af hver kategori af aktiver.

298 Det fremgår heraf, at vurderingskriterierne i den anden værdiansættelse var tilstrækkeligt forklaret.

299 I tredje række har sagsøgerne gjort gældende, at efter at afviklingsordningen var blevet vedtaget, var der ingen grund til at offentliggøre hele denne ordning og den anden værdiansættelse. I replikken har de anfægtet den omstændighed, at alene adressaten for afviklingsordningen, dvs. FROB, havde krav på en begrundet afgørelse. Eftersom sagsøgerne havde kompetence til at anfægte afviklingsordningen, havde de ret til en begrundet afgørelse.

300 Det skal i denne henseende bemærkes, at sagsøgerne ikke var adressater for afviklingsordningen, som var tilstillet FROB. Sagsøgerne skal anses for tredjeparter og har således ikke ret til meddelelse af afviklingsordningen.

301 I henhold til artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 skal Afviklingsinstansen på sit officielle websted offentliggøre enten en kopi af afviklingsordningen eller en meddelelse, der opsummerer afviklingsforanstaltningens virkninger, særlig for detailkunder.

302 I det foreliggende tilfælde offentliggjorde Afviklingsinstansen den 7. juni 2017 en meddelelse om vedtagelsen af afviklingsordningen sammen med et dokument, som opsummerede afviklingens virkninger i overensstemmelse med artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 806/2014. Den 11. juli 2017 offentliggjorde Afviklingsinstansen en ikke-fortrolig udgave af afviklingsordningen. Den 2. februar 2018, og dernæst den 31. oktober 2018, offentliggjorde Afviklingsinstansen på sit websted endvidere mindre censurerede ikke-fortrolige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse.

303 Artikel 88, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 fastsætter:

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

304 Denne bestemmelse fastsætter udtrykkeligt Afviklingsinstansens forpligtelse til, inden afviklingsordningen offentliggøres og meddeles tredjeparter, at sikre sig, at denne ordning ikke indeholder fortrolige oplysninger. Denne forpligtelse gælder ligeledes for den anden værdiansættelse, som udgør et bilag til afviklingsordningen, og som er en integrerende del heraf i medfør af nævnte ordnings artikel 12.2.

305 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået at Kommissionens afgørelse, hvorved det konstateres, at en statsstøtte, som en klager har klaget over, ikke foreligger, henset til forpligtelsen til at overholde forretningshemmeligheden, kan være tilstrækkeligt begrundet uden at indeholde alle de taloplysninger, som denne institutions ræsonnement er støttet på (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 108-111). Når den ikke-fortrolige udgave af en sådan afgørelse klart og utvetydigt angiver de betragtninger, som nævnte institutions har lagt til grund, og den af denne anvendte metode, således at de berørte parter kan få kendskab til dette

grundlag, og således at Retten kan udøve sin prøvelsesret, er denne udgave følgelig tilstrækkelig til at opfylde institutionens begrundelsespligt (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 55).

306 Hvad angår de økonomiske oplysninger, som Deloitte anvendte i den anden værdiansættelse, og som Afviklingsinstansen tog hensyn til i afviklingsordningen, kan det ikke bestrides, at der er tale om komplicerede tekniske vurderinger. Da Afviklingsinstansens ræsonnement klart fremgik af afviklingsordningen, således at det efterfølgende var muligt at bestride rigtigheden heraf for den kompetente retsinstans, vil det være uforholdsmæssigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte tekniske valg eller de taloplysninger, der danner grundlag for dette ræsonnement (jf. analogt dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

307 For det første har sagsøgerne ikke anfægtet, at afviklingsordningen og den anden værdiansættelse indeholder fortrolige oplysninger, som Afviklingsinstansens skal beskytte. For det andet har de ikke præciseret, i hvilket omfang de oplysninger, der var skjult i de ikke-fortrolige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse, var nødvendige for at forstå afviklingsordningen.

308 Sagsøgerne har således ikke godtgjort, at Afviklingsinstansen tilsidesatte begrundelsespligten ved at skjule økonomiske oplysninger i de ikke-fortrolige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse.

309 Det skal følgelig fastslås, at sagsøgerne ikke kan påberåbe sig en ret til at modtage en meddelelse af de fuldstændige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse, endsige at disse udgaver offentliggøres.

310 I fjerde række har sagsøgerne i replikken blot gjort gældende, at den manglende offentliggørelse af den første værdiansættelse, som herefter blev fremlagt i en censureret udgave i februar 2018 og dernæst i mindre censureret form i oktober 2018, hindrede dem i at få kendskab til en væsentlig del af afviklingsordningen.

311 Det er tilstrækkeligt at fastslå, at dette argument er utilstrækkeligt til at godtgøre en tilsidesættelse af begrundelsespligten, idet sagsøgerne ikke har forklaret, hvilken del af Afviklingsinstansens ræsonnement i afviklingsordningen de ikke kunne forstå som følge af den manglende offentliggørelse af den første værdiansættelse i sin helhed.

312 I femte række har sagsøgerne gjort gældende, at Afviklingsinstansen ikke kan anføre at have overholdt begrundelsespligten ved den 2. februar og den 31. oktober 2018 at offentliggøre mindre censurerede udgaver af afviklingsordningen samt den første og den anden værdiansættelse, idet denne pligt ikke kan opfyldes efterfølgende.

313 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at de efterfølgende offentliggørelser på Afviklingsinstansens websted vedrører de originale udgaver af afviklingsordningen samt den første og den anden værdiansættelse. Disse offentliggørelser tilsigtede at give offentligheden videre aktindsigt i disse dokumenter ved at videregive de dele, som oprindeligt blev anses for at være fortrolige. Afviklingsinstansen tilsigtede ikke at offentliggøre oplysninger, som ikke fra begyndelsen fremgik af afviklingsordningen eller den første og den anden værdiansættelse, og som skulle supplere begrundelsen for disse.

314 I sjette række har sagsøgerne i replikken påberåbt sig afgørelserne fra Afviklingsinstansens klagenævn af 28. november 2017 og 19. juni 2018 vedtaget som svar på deres anmodninger om aktindsigt i henhold til artikel 90, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43), efter hvilke afgørelser Afviklingsinstansen i februar og oktober 2018 offentliggjorde mindre censurerede udgaver af afviklingsordningen samt den første og den anden værdiansættelse på sit websted. De har gjort gældende, at Afviklingsinstansens klagenævn indikerede, at afslaget på aktindsigt i det væsentlige indhold af afviklingsordningen og værdiansættelserne var et indicium for en tilsidesættelse af retten til en begrundet afgørelse og en effektiv domstolsbeskyttelse.

315 Det skal i denne henseende bemærkes, at Afviklingsinstansens klagenævn i afgørelsen af 28. november 2017 indikerede, at Afviklingsinstansens afgørelse om at give fuldstændigt afslag på aktindsigt i den anden værdiansættelse i medfør af forordning nr. 1049/2001 var uforholdsmæssig, og at Afviklingsinstansens argument om, at enhver videregivelse af den anden værdiansættelse, og dermed videregivelse heraf i en censureret og ikke-fortrolig udgave, ville skade formålet om at beskytte en interesse, der er beskyttet i henhold til forordning nr. 1049/2001, ikke opfyldte begrundelsespligten. Klagenævnet fastslog endvidere, at Afviklingsinstansens erklæringer som begrundelse for undtagelsen til videregivelse af afviklingsordningen var så uklare og generelle, at de ikke gjorde det muligt at opfylde begrundelsespligten.

316 Afviklingsinstansens klagenævns vurderinger af tilsidesættelsen af begrundelsespligten vedrørte således ikke afviklingsordningen eller den anden værdiansættelse, men Afviklingsinstansens afgørelse vedtaget i henhold til forordning nr. 1049/2001 om afslag på aktindsigt i disse dokumenter.

317 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, fremgår det ikke af de uddrag af klagenævnets afgørelser, som er omtalt i replikken, at dette nævn fastslog, at den udgave af afviklingsordningen, som Afviklingsinstansen oprindeligt havde offentliggjort, udgjorde en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Som Afviklingsinstansen har anført, har klagenævnet ikke kompetence til at træffe afgørelse om afviklingsordningens gyldighed og kan ikke tage stilling til dennes tilsidesættelse af begrundelsespligten.

318 Det skal i denne henseende bemærkes, at Afviklingsinstansen efter klagenævnets afgørelser af 28. november 2017 og 19. juni 2018 den 2. februar og den 31. oktober 2018 offentliggjorde mindre censurerede udgaver af den første og den anden værdiansættelse og afviklingsordningen på sit websted.

319 Klagenævnets afgørelser, som sagsøgerne har påberåbt sig, er således ikke relevante med henblik på at godtgøre Afviklingsinstansens tilsidesættelse af begrundelsespligten i afviklingsordningen og den anden værdiansættelse.

320 Det første klagepunkt om en tilsidesættelse af begrundelsespligten skal følgelig forkastes.

– *Det andet klagepunkt om en tilsidesættelse af retten til aktindsigt*

321 Sagsøgerne har gjort gældende, at den manglende meddelelse af den anden værdiansættelse udgør en tilsidesættelse af deres ret til aktindsigt, som er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b).

322 Chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), om retten til god forvaltning foreskriver, at denne ret omfatter retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører vedkommende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed.

323 Retten til aktindsigt er fastsat i artikel 90, stk. 4, i forordning nr. 806/2014, som har følgende ordlyd:

»Personer, der er genstand for Afviklingsinstansens afgørelser, skal have ret til aktindsigt i Afviklingsinstansens dokumenter med forbehold for andre personers legitime interesse i at beskytte deres forretningshemmeligheder. Retten til aktindsigt omfatter ikke fortrolige oplysninger eller Afviklingsinstansens interne forberedende dokumenter.«

324 Med dette klagepunkt har sagsøgerne i det væsentlige støttet sig på præmis 81-83 i dom af 29. juni 1995, Solvay mod Kommissionen (T-30/91, EU:T:1995:115), hvori Retten fastslog, at det inden for rammerne af den administrative procedure på konkurrencerettens område ikke kun kan tilkomme Kommissionen at beslutte, hvilke dokumenter er relevante med henblik på den berørt virksomheds forsvar. Når det drejer sig om at foretage komplicerede og vanskelige økonomiske vurderinger, skal Kommissionen give den pågældende virksomheds advokater mulighed for at efterse de dokumenter, der kan være relevante, med henblik på at vurdere deres bevisværdi for forsvaret. Retten tilføjede, at det ikke kunne tiltrædes, at kun Kommissionen, der tog stilling til overtrædelsen, var i besiddelse af de relevante elementer og således alene kunne beslutte, hvorvidt de skulle anvendes mod sagsøgeren, mens denne ikke havde haft adgang til dem og således ikke havde kunnet tage tilsvarende stilling til, hvorvidt de skulle anvendes til forsvar. I et sådant tilfælde er sagsøgerens ret til forsvar under den administrative procedure blevet alt for indskrænket i forhold til Kommissionens beføjelser.

325 For det første bemærkes i denne henseende, at aktindsigt i konkurrencesager bl.a. har til formål at give adressaterne for en klagepunktsmeddelelse mulighed for at gøre sig bekendt med bevismaterialet i Kommissionens sagsakter for at kunne tage stilling til de resultater, som Kommissionen er nået frem til i klagepunktsmeddelelsen. Retten til aktindsigt indebærer, at Kommissionen skal give den pågældende virksomhed mulighed for at undersøge samtlige dokumenter blandt de forberedende sagsakter, der kan være relevante for virksomhedens forsvar. Disse omfatter såvel belastende som diskulperende dokumenter, bortset fra andre virksomheders forretningshemmeligheder, Kommissionens interne dokumenter og andre fortrolige oplysninger (jf. dom af 14.5.2020, NKT Verwaltung og NKT mod Kommissionen, C-607/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:385, præmis 261 og 262 og den deri nævnte retspraksis).

326 For det andet følger det af Domstolens faste praksis, at overholdelse af retten til forsvar i en procedure ved Kommissionen med henblik på pålæggelse af en bøde til en virksomhed for overtrædelse af konkurrencereglerne kræver, at den pågældende virksomhed har været i stand til på hensigtsmæssig vis at tilkendegive sit syn på omstændighederne, på relevansen af de angivelige faktiske forhold samt på de dokumenter, som Kommissionen har lagt til grund for den angivelige overtrædelse. Disse rettigheder er omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a) og b) (jf. dom af 28.11.2019, Brugg Kabel og Kabelwerke Brugg mod Kommissionen, C-591/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1026, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

327 Hvad for det tredje mere generelt angår overholdelse af retten til forsvar, således som den er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, omfatter denne retten til at blive hørt og retten til aktindsigt med forbehold af legitime hensyn til fortrolighed (jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.12.2020, Kalai mod Rådet, T-178/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:580, præmis 73).

328 For det fjerde skal det bemærkes, at tilsidesættelse af retten til aktindsigt under proceduren forud for vedtagelsen af en afgørelse principielt kan medføre annullation af afgørelsen, når der er gjort indgreb i retten til forsvar (jf. dom af 25.10.2011, Solvay mod Kommissionen, C-109/10 P, EU:C:2011:686, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.7.2015, Akzo Nobel m.fl. mod Kommissionen, T-47/10, EU:T:2015:506, præmis 349, ikke trykt i Sml., og den deri nævnte retspraksis).

329 Det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 325-328 ovenfor, at såvel retten til aktindsigt, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), som, mere specifikt, adgangen til aktindsigt i sagsakterne i konkurrencesager angår personer eller virksomheder, som er genstand for procedurer indledt eller afgørelser truffet i forhold til dem.

330 I det foreliggende tilfælde fremgår det af artikel 90, stk. 4, i forordning nr. 806/2014, at retten til aktindsigt i sagsakterne vedrører den enhed, der er genstand for afviklingsordningen, dvs. Banco Popular, og ikke dennes aktionærer eller kreditorer.

331 Sagsøgerne kan således ikke påberåbe sig en ret til aktindsigt i sagsakterne.

332 I øvrigt foreskriver både chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), og artikel 90, stk. 4, i forordning nr. 806/2014, at visse oplysninger kan beskyttes, hvis de er fortrolige.

333 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke kan gøre gældende, at Afviklingsinstansens manglende meddelelse af den anden værdiansættelse under den administrative procedure, som førte til vedtagelsen af afviklingsordningen, udgør en tilsidesættelse af retten til aktindsigt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b).

334 Endelig skal det, for så vidt som sagsøgerne med dette klagepunkt har påberåbt sig en ret til meddelelse af den anden værdiansættelse efter vedtagelsen af afviklingsordningen, bemærkes, at en sådan efterfølgende meddelelse ikke henhører under retten til aktindsigt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b).

335 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, således som sagsøgerne har anført, at de indgav anmodninger om aktindsigt i dokumenterne til Afviklingsinstansen i medfør af forordning nr. 1049/2001, hvilke anmodninger foranledigede Afviklingsinstansen til den 2. februar 2018 og den 31. oktober 2018 at offentliggøre ikke-fortrolige udgaver af den anden værdiansættelse på sit websted.

336 Det fremgår endvidere af analysen af det første klagepunkt, at eftersom sagsøgerne hverken var adressater for afviklingsordningen eller den anden værdiansættelse, som udgjorde et bilag til denne ordning, og da de ikke har anfægtet, at den anden værdiansættelse indeholder fortrolige oplysninger, kan de ikke påberåbe sig en ret til meddelelse af den fuldstændige udgave af den anden værdiansættelse, eller at denne offentliggøres.

337 Det andet klagepunkt om retten til aktindsigt i sagsakterne skal følgelig forkastes.

– *Det tredje klagepunkt om en tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler*

338 Med det første og det fjerde anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at retten til effektive retsmidler fastsat i chartrets artikel 47 er blevet tilsidesat, for det første som følge af en manglende begrundelse af afviklingsordningen og for det andet en påvirkning af deres ret til forsvar og princippet om processuel ligestilling, eftersom Afviklingsinstansen gav dem afslag på aktindsigt i afviklingsordningen og den anden værdiansættelse som helhed.

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

340 Det skal bemærkes, at det fremgår af analysen af det første klagepunkt, at sagsøgernes argument om en tilsidesættelse af begrundelsespligten er blevet forkastet. Det fremgår ligeledes af analysen af det første og det andet klagepunkt, at sagsøgerne ikke havde en ret til meddelelse af de fuldstændige udgaver af afviklingsordningen eller den anden værdiansættelse, endsige en ret til, at disse udgaver blev offentliggjort.

341 Sagsøgernes argumenter inden for dette klagepunkt om tilsidesættelse af retten til forsvar, princippet om processuel ligestilling og retten til effektive retsmidler skal således forkastes, for så vidt som de er støttet på de samme argumenter.

342 Det skal desuden bemærkes, at Afviklingsinstansen den 11. juli 2017 offentliggjorde en ikke-fortrolig udgave af afviklingsordningen på sit websted. Eftersom sagsøgerne fik aktindsigt heri, har de kunnet anfægte denne ordning for Retten med nærværende søgsmål.

343 Efter anlæggelsen af søgsmålet og efter Afviklingsinstansens klagenævns afgørelser, som er nævnt i præmis 314 ovenfor, offentliggjorde Afviklingsinstansen den 2. februar og den 31. oktober 2018 endvidere mindre censurerede udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse på sit websted. Sagsøgerne kunne således fremsætte deres argumenter i forhold til disse udgaver.

344 Eftersom det er blevet fastslået, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse, som blev offentliggjort på Afviklingsinstansens websted, og som de fik aktindsigt i, var utilstrækkeligt begrundede, kan de ikke gøre gældende, at der med henblik på udøvelsen af deres ret til forsvar eller ret til effektive retsmidler var behov for aktindsigt i en fuldstændig udgave af disse.

345 Retten kan i øvrigt anmode Afviklingsinstansen om at fremlægge ethvert dokument, som den måtte finde relevant for at træffe afgørelse i sagen, gennem en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelse i henhold til procesreglementets artikel 91, litra b), og

artikel 92, stk. 3. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 103, stk. 1, kan Retten imidlertid fastslå, at visse oplysninger i disse dokumenter er fortrolige, og således beslutte, at de ikke videregives til andre parter, navnlig sagsøgerne.

346 Det følger heraf, at Rettens beslutning om at anordne fremlæggelse af de dokumenter, der er omhandlet i sagsøgernes anmodning, ikke garanterer, at disse parter får aktindsigt i dokumenterne som helhed, hvis Retten fastslår, at de indeholder fortrolige oplysninger.

347 I den foreliggende sag har Retten ved kendelse af 21. maj 2021 om foranstaltninger med henblik på bevisoptagelse anmodet Afviklingsinstansen om at fremlægge visse dokumenter, herunder de fortrolige udgaver af afviklingsordningen, den anden værdiansættelse og ECB's evaluering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende. I henhold til procesreglementets artikel 103 har Retten, efter at have undersøgt dokumenternes indhold, besluttet, at de oplysninger, der var skjult i de udgaver af disse dokumenter, som var blevet offentliggjort på Afviklingsinstansens og ECB's websteder, ikke var relevante for afgørelsen af tvisten. Ved kendelse af 9. juni 2021 fjernede Retten således de fortrolige udgaver af disse dokumenter fra sagsakterne.

348 Desuden skal sagsøgernes øvrige argumenter, der skal godtgøre en tilsidesættelse af deres ret til effektive retsmidler, ligeledes forkastes.

349 For det første har sagsøgerne med urette støttet sig på retspraksis vedrørende restriktive foranstaltninger, hvorefter det er nødvendigt at overholde forpligtelsen til at meddele begrundelsen for en afgørelse for at sætte adressaterne for sådanne foranstaltninger i stand til at forsvare deres rettigheder på de bedst mulige vilkår og for at overholde retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

350 Til forskel fra restriktive foranstaltninger, hvorved en person pålægges en individuel foranstaltning i form af en økonomisk sanktion (indefrysning af pengemidler), udgør afviklingsordningen nemlig ikke en individuel foranstaltning, der er blevet truffet i forhold til Banco Populars aktionærer og dermed sagsøgerne.

351 Den af sagsøgerne anførte retspraksis finder således ikke anvendelse i den foreliggende sag.

352 For det andet har sagsøgerne i replikken anført, at Afviklingsinstansens klagenævn fandt, at Afviklingsinstansen ved at give dem afslag på aktindsigt i det væsentlige indhold af afviklingsordningen samt den første og den anden værdiansættelse havde tilsidesat deres ret til adgang til effektive retsmidler.

353 Det skal bemærkes, at sagsøgerne ikke har præciseret, hvilken af klagenævnets afgørelser, dvs. afgørelsen af 28. november 2017 eller den af 19. juni 2018, de har henvist til, hvorfor det ikke er muligt for Retten præcist at identificere de oplysninger, som kan anses for at underbygge argumentet.

354 Det er under alle omstændigheder tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af artikel 85, stk. 3, og artikel 90, stk. 3, i forordning nr. 806/2014, at klagenævnet kan tage stilling til en klage over Afviklingsinstansens bekræftende afgørelse, som er truffet i henhold til forordning nr. 1049/2001, om anmodning om aktindsigt. Klagenævnets opgave er at undersøge, om Afviklingsinstansen har

begrundet afslaget på aktindsigt korrekt i lyset af de undtagelser, der er fastsat i denne forordning, og ikke at vurdere, om afgørelser såsom afviklingsordningen samt den første og den anden værdiansættelse er lovlige.

355 Endelig har sagsøgerne påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet om processuel ligestilling.

356 Det følger i denne henseende af retspraksis, at princippet om processuel ligestilling, der udgør en integrerende del af det i chartrets artikel 47 fastsatte princip om en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som borgerne er tillagt ved EU-retten, indebærer, for så vidt som princippet ligesom kontradiktionsprincippet følger af selve begrebet en retfærdig rettergang, en forpligtelse til at give hver af parterne rimelig mulighed for at fremlægge sin sag, herunder sine beviser, under betingelser, der ikke stiller den pågældende i en situation, der er til dennes ugunst i forhold til modparten (jf. dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

357 Dette princip har til formål at sikre den processuelle ligevægt mellem parterne i en retssag og således sikre ligheden mellem disse parters rettigheder og forpligtelser, bl.a. med hensyn til de bestemmelser, der regulerer bevisoptagelsen og den kontradiktoriske forhandling for retten samt disse parters adgang til retsmidler. For at opfylde de krav, der er forbundet med retten til en retfærdig rettergang, er det væsentligt, at parterne har kendskab til og kontradiktorisk kan diskutere såvel de faktiske som de retlige forhold, der er afgørende for udfaldet af proceduren (jf. dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

358 Eftersom Afviklingsinstansen ikke er en ret som omhandlet i chartrets artikel 47, og denne bestemmelse dermed ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, kan sagsøgerne således ikke med føje påberåbe sig retten til en retfærdig rettergang i forhold til afviklingsordningen (jf. analogt dom af 11.5.2017, Deza mod ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, præmis 213).

359 Det tredje klagepunkt om en tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler skal dermed forkastes.

360 Det følger heraf, at det første og det fjerde anbringende skal forkastes som ugrundede.

Det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 og artikel 32 i direktiv 2014/59

361 Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen har tilsidesat artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 og artikel 32 i direktiv 2014/59 og anlagt et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som betingelserne i disse bestemmelser for at vedtage afviklingsordninger ikke var opfyldt. De har anført, at Banco Populars problem ikke var et solvensproblem, men likviditetsproblemer, hvorfor afviklingsordningen ikke var nødvendig.

362 Det skal indledningsvis bemærkes, at eftersom afviklingsordningen ikke var støttet på artikel 32 i direktiv 2014/59, er dette anbringende uvirksomt, for så vidt som det vedrører en tilsidesættelse af denne bestemmelse.

363 Artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at Afviklingsinstansen vedtager en afviklingsordning, hvis den vurderer, at følgende betingelser er opfyldt:

»a) [E]nheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende.

b) [D]et ser under hensyntagen til tidsfaktoren og andre relevante omstændigheder ikke ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor, herunder en institutsikringsordnings foranstaltninger, eller tilsyn, herunder tidlig indgriben eller nedskrivning eller konvertering af relevante kapitalinstrumenter i overensstemmelse med artikel 21, over for enheden inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende.

c) [E]n afviklingsforanstaltning er nødvendig i almenhedens interesse, jf. stk. 5.«

364 Dette anbringende består i det væsentlige af tre led, som hver især svarer til betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

– *Det første led om den første betingelse i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014*

365 Sagsøgerne har anført, at eftersom Banco Popular havde likviditetsproblemer og ikke solvensproblemer, var banken ikke nødlidende eller forventeligt nødlidende som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014.

366 For det første bemærkes, at ECB den 6. juni 2017, efter høring af Afviklingsinstansen, gennemførte en evaluering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014. I denne evaluering fandt ECB under hensyntagen til særligt de omfattende hævninger af indskud, den hastighed, hvormed banken havde mistet likviditet, og bankens manglende evne til at generere anden likviditet, at der fandtes objektive forhold, der indikerede, at Banco Popular i nær fremtid sandsynligvis ikke ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald. ECB konkluderede, at det måtte anses for at være konstateret, at Banco Popular var nødlidende, eller under alle omstændigheder ville blive det i nær fremtid, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

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

368 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan denne konklusion fra Banco Populars bestyrelse ikke forkastes som værende uden betydning med den begrundelse, at medlemmerne af Banco Populars bestyrelse i forhold til truslen om at ifalde et personligt ansvar og blive pålagt sanktioner af ECB formelt erklærede, at banken angiveligt var nødlidende, på anmodning fra Afviklingsinstansen. Eftersom der ikke foreligger konkrete indicier, skal dette argument forkastes som ren spekulation.

369 I skrivelsen af 6. juni 2017 til ECB henviste Banco Popular til meddelelsen til ECB i medfør af artikel 414 i forordning nr. 575/2013 om overtrædelsen af minimumskrav til likviditetsdækning, ligesom den henviste til den evaluering, som dens bestyrelse havde foretaget, og som fandtes i bilaget, hvorefter Banco Popular var nødlidende, og til de oplysninger og analyser, som banken havde støttet sig på for at nå frem til denne konklusion.

370 Denne skrivelse har følgende ordlyd:

»I henhold til artikel 21.4 i den spanske lov nr. 11/2015 og artikel 45 og 46 i Kommissionens delegerede forordning [(EU) 2016/1075 af 23. marts 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår reguleringsmæssige

tekniske standarder om indholdet af genopretningsplaner, afviklingsplaner og koncernafviklingsplaner, de minimumskriterier, som den kompetente myndighed skal vurdere i forbindelse med genopretningsplaner og koncerngenopretningsplaner, betingelserne for koncernintern finansiel støtte, kravene vedrørende uafhængige valuarer, den kontraktmæssige anerkendelse af nedskrivnings- og konverteringsbeføjelser, procedurerne og indholdet i forbindelse med underretningskrav og meddelelsen om suspension samt afviklingskollegiernes virkemåde i praksis (EUT 2016, L 184, s. 1)] meddeler Banco Popular hermed, at dens bestyrelse har vurderet, at banken er forventeligt nødlidende.«

371 For det tredje nævnte Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 2 afslutningen af ECB's evaluering og konkluderede i artikel 2.2, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 ifølge ECB's evaluering var opfyldt.

372 I den foreliggende sag blev Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende fastslået på grundlag af artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, i henhold til hvilken en enhed i henhold til samme artikels stk. 1, litra a), er nødlidende eller forventeligt nødlidende, såfremt den befinder sig i følgende situation:

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

373 Hertil bemærkes for det første, at hverken ECB eller Afviklingsinstansen støttede sig på den i artikel 18, stk. 4, litra b), i forordning nr. 806/2014 omhandlede situation, i henhold til hvilken en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, når »enhedens aktiver er, eller der er objektive elementer til støtte for en konstatering af, at enhedens aktiver i nær fremtid vil være, mindre end dens passiver«.

374 Enhedens insolvens er således ikke en betingelse for, at det på grundlag af artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014 kan konstateres, at den er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og dermed heller ikke en betingelse for vedtagelsen af en afviklingsordning.

375 I denne henseende er 57. betragtning i forordning nr. 806/2014, således som Afviklingsinstansen har anført, affattet således:

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

376 I modsætning til hvad sagsøgerne gjort gældende, udgjorde Banco Populars insolvens således ikke det eneste tilfælde, hvor den kunne betragtes som nødlidende eller forventeligt nødlidende, jf. artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014.

377 Eftersom situationen fastsat i artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014 ikke kræver, at den pågældende enhed er insolvent, er sagsøgernes argumenter med henblik på at godtgøre, at Banco Popular var solvent på tidspunktet for afviklingsordningen, uvirksomme. Den omstændighed, at en enhed i henhold til dens balance er solvent, indebærer ikke, at den har tilstrækkelig likviditet, dvs. tilgængelige midler til at betale sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald.

378 Det fremgår ligeledes heraf, at i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, er konstateringen i den første værdiansættelse om, at Banco Popular var solvent med nettoaktiver på mere end 8,4 mia. EUR, ikke i strid med konstateringen om, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende. Eftersom sidstnævnte konstatering fremgår af ECB's evaluering og ikke af den første eller den anden værdiansættelse, er sagsøgernes argument om, at disse værdiansættelser er selvmodsigende med hensyn til Banco Populars solvens, ligeledes uvirksomt.

379 For det andet skal det bemærkes, at sagsøgerne har anerkendt, at Banco Popular havde likviditetsproblemer på tidspunktet for afviklingsordningen. Sagsøgerne har endvidere ikke fremført noget argument med henblik på at anfægte, at Banco Popular på tidspunktet for afviklingsordningen befandt sig i den af artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014 omhandlede situation, dvs. at Banco i nær fremtid sandsynligvis ikke ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald.

380 Det skal i denne henseende bemærkes, at Afviklingsinstansen i 23. betragtning til afviklingsordningen med henvisning til den evaluering, som ECB havde foretaget, konstaterede, at Banco Populars likviditetsposition var blevet væsentligt forringet siden oktober 2016 på grund af hævninger af indskud foretaget af alle kundesegmenter. Den udledte heraf, at banken ikke havde tilstrækkelige muligheder for at genoprette sin likviditetsposition med henblik på at sikre sig, at den befandt sig i en stabil position, hvor den kunne opfylde sine forpligtelser ved forfald.

381 Afviklingsinstansen nævnte i afviklingsordningen de forskellige begivenheder, der siden februar 2017 havde ført til en hurtig forringelse af Banco Populars likviditetsposition. Afviklingsinstansen henviste bl.a. til offentliggørelsen i februar 2017 af Banco Populars årsberetning, hvori banken bekendtgjorde et samlet tab på 3,485 mia. EUR, et behov for ekstra tilførsler på 5,7 mia. EUR og udpegelsen af en ny administrerende direktør samt offentliggørelsen i maj 2017 af regnskabet for første kvartal 2017, hvori den fremlagde resultater, der var ringere, end markedet havde forventet. Afviklingsinstansen nævnte de forskellige kreditvurderingsbureauers nedjusteringer af Banco Populars ratings i februar, april og juni 2017. Den anførte også, at den fortsatte negative mediedækning af de økonomiske resultater og af den angiveligt umiddelbart forestående risiko for konkurs og manglende likviditet i Banco Popular havde medført en stigning i hævningerne af indskud.

382 Afviklingsinstansen oplyste desuden, at Banco Populars dækning af likviditetsbehovene den 12. maj 2017 var kommet under den minimumstærskel på 80%, der er fastsat i artikel 460, stk. 2, litra c), i forordning nr. 575/2013, og at Banco Popular ikke var nået over denne tærskel på datoen for afviklingsordningen.

383 I artikel 412, stk. 1, i forordning nr. 575/2013 fastsættes likviditetsdækningskravet således:

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

384 Som Afviklingsinstansen har anført, fremgik disse forskellige oplysninger af EBA's retningslinjer af 6. august 2015 for fortolkning af de forskellige situationer, hvor et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende i medfør af artikel 32, stk. 6, i direktiv 2014/59/EU (EBA/GL/2015/07) (herefter »EBA's retningslinjer«).

385 Formålet med disse retningslinjer, der trådte i kraft den 1. januar 2016, var at opstille et sæt objektive elementer, der kan understøtte konstateringen af, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, i overensstemmelse med de omstændigheder, der er fastlagt i artikel 32, stk. 4, litra a)-c), i direktiv 2014/59. Ordlyden af artikel 32, stk. 4, litra c), i direktiv 2014/59 er identisk med ordlyden af artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.

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

387 Ifølge EBA's retningslinjer skal et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, jf. artikel 32, stk. 4, litra c), i direktiv 2014/59, hvis det overtræder lovmæssige likviditetskrav, hvis det er ude af stand til at indfri sin gæld eller sine andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfalder, eller hvis der er objektive elementer til støtte for en konstatering af, at det vil ske i nær fremtid.

388 Blandt de elementer, der skal tages i betragtning, nævnes i EBA's retningslinjer navnlig for det første enhver negativ udvikling, der påvirker instituttets likviditetsposition og holdbarheden af dets fundingprofil, og dets overholdelse af mindstekravene til likviditeten som fastsat i forordning nr. 575/2013 og de yderligere krav, der er pålagt i henhold til artikel 105 i denne forordning eller i henhold til nationale mindstekrav til likviditet, for det andet en væsentlig negativ udvikling i instituttets nuværende og fremtidige forpligtelser, idet der ved vurderingen af udviklingen i instituttets forpligtelser, hvis relevant, bør tages hensyn til forventet og ekstraordinær udstrømning af likviditet, herunder ethvert tegn på potentielle omfattende hævninger i bankerne, for det tredje enhver begivenhed, der ville kunne forringe instituttets omdømme, navnlig et eller flere kreditvurderingsbureauers nedjusteringer, såfremt de fører til betydelig udstrømning, eller manglende evne til at forny funding eller aktivering af kontraktmæssige udløsningsmekanismer baseret på de eksterne kreditratings.

389 De forskellige elementer, som ECB og Afviklingsinstansen havde taget i betragtning i overensstemmelse med EBA's retningslinjer, som sagsøgerne i øvrigt ikke har anfægtet, har gjort det muligt at fastslå, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, jf. artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, på datoen for vedtagelse af afviklingsordningen.

390 Det fremgår heraf, at Afviklingsinstansen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da den anså betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 for at være opfyldt.

391 Det første led skal således forkastes.

– *Det andet led om den anden betingelse i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014*

392 Sagsøgerne har anført, at det ikke var nødvendigt at anvende afviklingsordningen til et likviditetsproblem, idet der var andre, mere forholdsmæssige løsninger. Vedtagelsen af foranstaltninger til tidlig indgriben ville have gjort det muligt at genoprette tilliden til samt stabiliteten og værdien af Banco Popular. Betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 er således ikke opfyldt. Den manglende mulighed for at anvende foranstaltninger til tidlig indgriben eller foranstaltninger af privat karakter, hvorved afviklingen ville være undgået, blev ikke begrundet.

393 Afviklingsinstansen konkluderede i afviklingsordningens artikel 3, under hensyntagen til ECB's evaluering, at der ikke fandtes nogen alternativ foranstaltning, der inden for en rimelig frist ville kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende, og at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

394 Afviklingsinstansen oplyste i afviklingsordningens artikel 3.2 nærmere bestemt, at der ikke fandtes nogen andre rimelige udsigter til, at foranstaltninger af privat karakter kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende. Det forhold, at der ikke fandtes sådanne foranstaltninger, kan navnlig udledes af følgende omstændigheder:

– Banken havde selv i en skrivelse til ECB af 6. juni 2017 erkendt, at den var forventeligt nødlidende.

– Den private salgsprocedure havde ikke resulteret i et positivt resultat inden for en frist, der ville have gjort det muligt for banken at indfri sin gæld eller sine andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfaldt.

– Det var usandsynligt, at banken ville være i stand til at mobilisere tilstrækkelig ekstra likviditet via transaktioner på markedet eller centralbankoperationer og heller ikke via de foranstaltninger, der var fastsat i dens reservefonde og dens genopretningsplaner, inden for de krævede frister.

– En hurtig tilførsel af likviditet ville have været utilstrækkelig i forhold til den hurtige forringelse af likviditetspositionen.

395 I afviklingsordningens artikel 3.3, som er nævnt i præmis 287 ovenfor, fastslog Afviklingsinstansen endvidere, at det ikke så ud til, at tilsynsforanstaltninger, herunder foranstaltninger til tidlig indgriben, kunne hindre, at Banco Popular blev nødlidende.

396 Afviklingsinstansen fandt i afviklingsordningens artikel 3.4, at der heller ikke var nogen rimelige udsigter til, at udøvelse af beføjelsen til at nedskrive og konvertere kapitalinstrumenter i henhold til artikel 21 i forordning nr. 806/2014 inden for en rimelig frist ville kunne forhindre Banco Popular i at blive nødlidende. Afviklingsinstansen skønnede navnlig, at nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter ikke ville være tilstrækkeligt til at genoprette Banco Populars likviditetsposition, eftersom banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende på grund af dens likviditetsposition.

397 Det følger heraf, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen begrundede, hvorfor alternative tilsynsforanstaltninger, herunder foranstaltningerne til tidlig indgriben, eller foranstaltninger af privat karakter ikke kunne påtænkes. Sagsøgerne har ikke fremsat noget argument, der kan rejse tvivl om denne konklusion.

398 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at der var en tilsynsløsning, som ville hindre, at Banco Popular blev nødlidende som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, i medfør af den hurtige kapitaltilførsel, som var blevet godkendt af Banco de España og ECB den 5. juni 2017, hvilket ville have gjort det muligt at dække Banco Populars likviditetsbehov.

399 Det bemærkes, at ECB i sin evaluering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende af 6. juni 2017 anførte, at selv om Banco Popular i løbet af de foregående uger havde udarbejdet forskellige foranstaltninger med henblik på at skabe ekstra likviditet og var begyndt at gennemføre dem, var de allerede realiserede og de forventede tilførsler ikke tilstrækkelige til at afhjælpe forringelsen af Banco Populars likviditetsposition på datoen for evalueringen. ECB anførte, at selv med tilflugten til en hurtig kapitaltilførsel, som styrelsesrådet for ECB ikke havde gjort indsigelse mod den 5. juni 2017, var likviditetsbeholdningen på denne dato ikke tilstrækkelig stor til at sikre Banco Populars kapacitet til at indfri sine forpligtelser senest den 7. juni 2017.

400 I 26. betragtning, litra c), til afviklingsordningen konstaterede Afviklingsinstansen, at Banco Popular havde modtaget en første hastetilførsel af likviditet den 5. juni 2017, efter at ECB ikke havde gjort indsigelse, men Banco de España havde ikke været i stand til at indrømme den en ekstra hastetilførsel af likviditet.

401 I denne henseende skal det anføres, at Banco de España i en skrivelse af 5. juni 2017 anmodede ECB om tilladelse til at foretage en hastetilførsel af likviditet til Banco Popular, så den kunne modstå den alvorlige likviditetskrise, som den befandt sig i. Den samme dato sendte Banco de España imidlertid ECB en ny skrivelse med en anmodning om en forøgelse af hastetilførslen af likviditet til Banco Popular, idet Banco Popular havde orienteret den om, at der foregik meget store likviditetsbevægelser. Disse to e-mails, der blev fremsendt til ECB den samme dato, afslører den hastighed, hvormed Banco Populars likviditetsposition var blevet forringet.

402 Afviklingsinstansen konstaterede således i afviklingsordningens artikel 3.2, litra d), at en hastetilførsel af likviditet ville have været utilstrækkelig i lyset af den hastighed, hvormed Banco Populars likviditetsposition var blevet forringet.

403 Det bemærkes, at ECB og Banco Populars bestyrelse dagen efter denne første hastetilførsel af likviditet, dvs. den 6. juni 2017, på grund af omfanget af hævningen af likviditet og den hastighed, hvormed den fandt sted, havde konkluderet, at banken ikke længere ville være i stand til at indfri sin gæld eller øvrige forpligtelser, der forfaldt den 7. juni 2017. Da det således var blevet konstateret, at Banco Popular var nødlidende, var en ekstra hastetilførsel af likviditet ikke længere mulig.

404 Som Afviklingsinstansen har anført, spiller den ikke nogen rolle i hastetilførslen af likviditet, der henhører under de nationale centralbankers kompetence.

405 Afviklingsinstansen kunne i afviklingsordningen således blot konstatere, dels at ECB i sin evaluering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende havde skønnet, at den hastetilførsel af likviditet, som den havde godkendt, ikke ville have gjort det muligt at løse Banco Populars likviditetskrise, dels at Banco de España ikke havde foretaget en ekstra hastetilførsel af likviditet til Banco Popular.

406 I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, følger det heraf, at en hastetilførsel af likviditet ikke udgjorde et alternativ til afvikling.

407 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at tildelingen af hele den hurtige kapitaltilførsel, som ECB oprindeligt havde godkendt, ville have givet Banco Popular mulighed for at imødegå sine umiddelbare likviditetsbehov med henblik på at gennemføre andre foranstaltninger af privat karakter, såsom salg af aktiver.

408 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at for så vidt som det er blevet fastslået, at Banco Popular ikke kunne modtage en yderligere hurtig kapitaltilførsel, udgør det salg af aktiver, som sagsøgerne har omtalt, for så vidt som det er betinget af indrømmelsen af denne tilførsel, således ikke alternative foranstaltninger til afviklingen.

409 Det skal under alle omstændigheder fastslås, at sagsøgerne ikke ses at have taget hensyn til den omstændighed, at forringelsen af Banco Populars likviditet den 6. juni 2017 var af en sådan karakter, at der skulle vedtages hurtige foranstaltninger. Sagsøgerne har desuden ikke godtgjort, at de alternative foranstaltninger, som de har omtalt, i form af salg af aktiver, såsom salget af Totalbank eller WiZink, kunne være sket inden for en frist, der var tilstrækkelig til, at Banco Popular kunne finde tilstrækkelig likviditet til at indfri sine forpligtelser den 7. juni 2017.

410 Som Afviklingsinstansen har fremhævet, kunne et sådant salg af aktiver, som kun var på det forberedende trin, først afsluttes efter flere uger. Selv hvis det antages, således som sagsøgerne har gjort gældende, at en yderligere hurtig kapitaltilførsel kunne indrømmes Banco Popular før den 21. juni 2017, kunne et sådant salg ikke være gennemført inden for denne frist.

411 Det skal i denne henseende ligeledes bemærkes, at ECB konstaterede, at der ikke fandtes tilsynsforanstaltninger eller foranstaltninger til tidlig indgriben, som gjorde det muligt øjeblikkeligt at genoprette Banco Populars likviditet ved at give den tilstrækkelig tid til at gennemføre en forretningsmæssig transaktion eller en anden løsning.

412 Da formanden for Banco Popular i april 2017 oplyste om iværksættelsen af en procedure for privat salg med henblik på at imødegå risikoen for konkurs, anerkendte han faktisk, at salget af aktiver ikke længere udgjorde tilstrækkelige foranstaltninger til at afhjælpe Banco Populars vanskeligheder.

413 Endelig har sagsøgerne – selv hvis det antages, at dette salg af aktiver kunne være blevet gennemført inden for tilstrækkelig kort tid til at skabe ny likviditet – ikke forklaret, hvordan sådanne foranstaltninger kunne have gjort det muligt at dæmme op for hævninger af indskud og dermed afbryde likviditetsstrømmene og genskabe Banco Populars langsigtede levedygtighed.

414 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at andre foranstaltninger af privat karakter kunne have løst Banco Populars likviditetsproblemer. De har i denne henseende henvist til to skrivelser, hvori Barclays Bank og Deutsche Bank henholdsvis den 3. og 5. juni 2017 anførte, at de var rede til at sikre en kapitalforhøjelse for Banco Popular på 4 mia. EUR. Sagsøgerne har gjort gældende, at det var muligt at udsætte afviklingsordningen til weekenden efter den 7. juni 2017, eftersom Afviklingsinstansen kunne have indrømmet Banco Popular et lån gennem Afviklingsfonden i henhold til artikel 76, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 for at give banken mulighed for at overleve, indtil markederne lukkede om fredagen.

415 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at de skrivelser, som sagsøgerne har omtalt, ikke indeholder nogen bindende forpligtelse fra Barclays Bank eller Deutsche Bank til at foretage en kapitalforhøjelse i Banco Popular, men blot er en gengivelse af drøftelser om den potentielle fremtidige kapitalforhøjelse. Det fremgår af disse skrivelser, at planen om en kapitalforhøjelse i Banco Popular på datoen for fremsendelse af skrivelserne endnu kun befandt sig i en meget tidlig forberedelsesfase.

416 I sin skrivelse af 3. juni 2017 til Banco Popular henviste Barclays Bank blot til de nylige drøftelser om en kapitalforhøjelse, der skulle sætte Banco Popular i stand til at dække sine behov for ekstra tilførsler og nå væsentligt højere kapitalniveauer med henblik på at afbøde de udfordringer, der fulgte af en særlig eksponering inden for ejendomssektoren og andre misligholdte aktiver, den måtte stå over for. I denne skrivelse er der dels ikke noget, der tyder på, at Barclays Bank var parat til at deltage i denne kapitalforhøjelse, dels nævner Barclays Bank ikke den likviditetskrise, som Banco Popular befandt sig i, og den foreslår ingen løsning til at afhjælpe denne.

417 I sin skrivelse til Banco Popular af 5. juni 2017 anførte Deutsche Bank udelukkende, at den var interesseret i at sikre 50% af en mulig kapitalforhøjelse på 4 mia. EUR. Deutsche Bank anførte blot, at »der findes naturligvis visse betingelser, men skrivelsen er et udtryk for vores overbevisning om, at der under omstændigheder, som vi mener er tilfredsstillende og realistiske, kan gennemføres en [kapital]forhøjelse, der vil stabilisere banken«. Denne skrivelse kan således ikke fortolkes således, at den indeholder en bindende forpligtelse fra Deutsche Banks side, og den vedrørte ikke en løsning, der skulle løse Banco Populars likviditetskrise.

418 Sagsøgernes argument er desuden støttet på det rent teoretiske tilfælde, hvorefter disse kapitalforhøjelser kunne være blevet gennemført inden for en tilstrækkelig kort frist til at muliggøre en kapitaltilførsel nogle dage efter den 7 juni. Det skal bemærkes, at sagsøgerne ikke har forklaret, hvorledes denne kapitalforhøjelse kunne have dæmmet op for indskudsflugten og genskabe Banco Populars langsigtede likviditet.

419 Hvad angår argumentet om, at Afviklingsfonden havde mulighed for at indrømme Banco Popular et lån, er det tilstrækkeligt at fastslå, at det følger af artikel 76, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen inden for afviklingsordningen kun kan anvende Afviklingsfonden i det omfang, det er nødvendigt for at sikre en effektiv anvendelse af afviklingsværktøjerne, med henblik på bl.a. at yde lån til det institut, der er under afvikling. Det fremgår klart heraf, at denne mulighed kun kan påtænkes som led i en afviklingsforanstaltning og under ingen omstændighed udgør en alternativ foranstaltning hertil.

420 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at ECB's udskiftning af medlemmerne af Banco Populars ledelsesorgan ville have været effektiv til at løse likviditetskrisen ved at sende et indtryk af tillid til markederne, samt bankens kunder og kreditorer.

421 Selv hvis det anerkendes, at udskiftningen af Banco Populars ledelse kunne have genoprettet indtrykket af tillid til banken, kan dette ikke anses for at være en alternativ løsning, som ville have gjort det muligt øjeblikkeligt at stoppe indskudsflugten eller give den likviditet, der var nødvendig til de fortsatte hævninger af indskud, og således opfylde Banco Populars likviditetsbehov på kort tid.

422 Det skal ligeledes bemærkes, at ECB i sin vurdering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, fandt, at de foranstaltninger, som den rådede over som tilsynsmyndighed – hvilke foranstaltninger omfatter dem, der er fastsat i artikel 27-29 i direktiv 2014/59, som bl.a. giver mulighed for at kræve fjernelse af den daglige ledelse og ledelsesorganet – ikke kunne sikre, at Banco Popular ville være i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald i lyset af den hurtige og omfattende forringelse af bankens likviditet.

423 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de alternative foranstaltninger, som de har foreslået, kunne have gjort det muligt at genoprette Banco Populars likviditetsposition inden for en tilstrækkelig kort frist, og at de dermed ikke har godtgjort, at Afviklingsinstansen havde anlagt

et åbenbart urigtigt skøn, da den skønnede, at der ikke fandtes nogen alternative foranstaltninger til afvikling, der ville kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende eller forventeligt nødlidende den 6. juni 2017.

424 Med hensyn til sagsøgernes argument om, at ECB og Afviklingsinstansen allerede i maj 2017 havde besluttet at sælge Banco Popular til Banco Santander, er det i øvrigt tilstrækkeligt at fastslå, at dette argument er uvirksomt for så vidt angår vurderingen af den betingelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, og at argumentet desuden er rent spekulativt.

425 Det fremgår heraf, at Afviklingsinstansen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

426 Det andet led skal således forkastes.

– *Det tredje led om den tredje betingelse i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014*

427 Sagsøgerne har gjort gældende, at det ikke af hensyn til den almene interesse var påkrævet at vedtage afviklingsordningen, eftersom der fandtes mere forholdsmæssige foranstaltninger, som gjorde det muligt at afhjælpe Banco Populars krise og undgå konfiskation af aktionærernes ejendomsret, og at afviklingsordningen således ikke opfyldte betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014.

428 Det skal bemærkes, at det fremgår af artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014, at med henblik på anvendelsen af nærværende artikels stk. 1, litra c), anses en afviklingsforanstaltning for at være begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. forordningens artikel 14, og en håndtering af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang.

429 Afviklingsmålene, der er opregnet i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, består af følgende: at sikre videreførelsen af kritiske funktioner, at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge afsmittende virkninger, at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige, at beskytte indskydere og investorer og at beskytte kundernes midler og aktiver.

430 Overholdelsen af betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014 forudsætter, at det efterprøves, at de mål, der er omhandlet i denne forordnings artikel 14, nås bedre med en afviklingsforanstaltning end med likvidation af enheden.

431 I det foreliggende tilfælde konkluderede Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 4.1, at afviklingen i form af virksomhedssalgsværktøjet var nødvendigt i den almene interesse som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c), og artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014.

432 I afviklingsordningens artikel 4.2 anførte Afviklingsinstansen, at afviklingen var nødvendig og stod i rimeligt forhold til målene i artikel 14, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 806/2014, dvs. at sikre videreførelsen af kritiske funktioner og undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge afsmittende virkninger, herunder for markedets infrastrukturer, og ved at opretholde markedsdisciplinen. Den oplyste, at afviklingen af Banco

Popular i henhold til en normal insolvensprocedure ikke ville opfylde disse mål i samme omfang. I afviklingsordningens artikel 4.4 foretog Afviklingsinstansen herefter en analyse i lyset af afviklingsmålene under hensyntagen til de faktiske omstændigheder på dette tidspunkt.

433 I afviklingsordningens artikel 4.4.2 forklarede Afviklingsinstansen navnlig, at den på grundlag af forskellige faktorer havde konkluderet, at Banco Populars situation medførte en voksende risiko for betydelige negative indvirkninger på Spaniens finansielle stabilitet. Blandt disse faktorer var for det første Banco Populars størrelse og betydning, idet den var moderselskab i den sjettestørste bankkoncern i Spanien med samlede aktiver på 147 mia. EUR og i 2017 var blevet udpeget som et institut med systemisk betydning af Banco de España. Afviklingsinstansen bemærkede bl.a., at Banco Popular var en af de vigtigste aktører på det spanske marked med en betydelig markedsandel i segmentet små og mellemstore virksomheder (SMV'er), og at den havde en relativt høj markedsandel af indskud (tæt på 6%) og et stort antal detailkunder (ca. 1,4 mio.) over hele Spanien. For det andet tog Afviklingsinstansen hensyn til arten af Banco Populars virksomhed, der fokuserede på handelsbankaktiviteter, der hovedsageligt var koncentreret omkring tilbud om finansiering, forvaltning af opsparing og tjenesteydelser til private, familier og virksomheder (navnlig SMV'er). Ifølge Afviklingsinstansen kunne ensartetheden af Banco Populars forretningsmodel og andre spanske handelsbankers forretningsmodel bidrage til potentielle indirekte afsmittende virkninger på disse banker, der ville kunne opfattes som værende i de samme vanskeligheder.

434 Det fremgår heraf, at Afviklingsinstansen begrundede, i hvilket omfang afviklingen af Banco Popular bl.a. opfyldte formålet i den almene interesse om at undgå negative virkninger på den finansielle stabilitet, navnlig ved at begrænse de afsmittende virkninger.

435 Det skal endvidere bemærkes, at det fremgår af fjerde betragtning til afgørelse 2017/1246 om godkendelse af afviklingsordningen, at Kommissionen udtrykkeligt anførte, at den var enig i afviklingsordningen, navnlig med den begrundelse, som Afviklingsinstansen havde angivet for at begrunde, hvorfor en afviklingsforanstaltning var nødvendig i den almene interesse i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 806/2014.

436 Sagsøgernes argumenter kan ikke rejse tvivl om Afviklingsinstansens vurdering med hensyn til overholdelsen af den betingelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014.

437 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at virksomhedssalgsværktøjet var uforholdsmæssigt i forhold til de alternative foranstaltninger til salg af Banco Popular, som er nævnt i deres argumentation om den anden betingelse i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014, hvilke alternative foranstaltninger ville have gjort det muligt at løse likviditetskrisen uden at skade deres ejendomsret. Med dette argument har sagsøgerne reelt anfægtet, at afviklingsforanstaltningen er forholdsmæssig i forhold til de anførte alternative foranstaltninger i lyset af påvirkningen af deres ejendomsret.

438 Med et andet argument, som er fremført i replikken, har de tilføjet, at Afviklingsinstansen ikke har forklaret, hvorfor virksomhedssalgsværktøjet var den bedste løsning til at nå afviklingsmålene i forhold til de afviklingsværktøjer, der er omhandlet i forordning nr. 806/2014.

439 Sagsøgerne har ikke anført, at afviklingsordningen ikke opfylder de formål af almen interesse, som er fastsat i artikel 14, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 806/2014, med henblik på at beskytte Banco Populars kritiske funktioner og beskytte den finansielle stabilitet.

440 Sagsøgerne har heller ikke fremført noget argument, der kan godtgøre, at disse formål ville være blevet nået i samme omfang, hvis Banco Popular havde været genstand for likvidation efter en normal insolvensprocedure. Afviklingsforanstaltningens forholdsmæssighed i lyset af de alternative foranstaltninger eller andre afviklingsværktøjer, som er omhandlet i forordning nr. 806/2014, er ikke relevant med hensyn til anvendelsen af betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014.

441 Det fremgår heraf, at Afviklingsinstansen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

442 Det tredje led skal således forkastes, og derfor forkastes det femte anbringende i det hele.

Det sjette anbringende om en tilsidesættelse af princippet om forsigtighed i banksektoren

443 Sagsøgerne har gjort gældende, at ECB sammen med Afviklingsinstansen ved ikke at gennemføre foranstaltninger til tidlig indgriben tilsidesatte princippet om forsigtighed i banksektoren, eftersom gennemførelsen af sådanne foranstaltninger ville have gjort det muligt at undgå vedtagelsen af afviklingsordningen. Sagsøgerne har i det væsentlige anført, at vedtagelsen af foranstaltninger til tidlig indgriben ville have gjort det muligt at undgå Banco Populars likviditetskrise, som begrundede vedtagelsen af afviklingsordningen og salget af Banco Popular til tredjemand. De har gjort gældende, at gennemførelsen af sådanne foranstaltninger kunne have ændret indholdet af afviklingsordningen og undgået vedtagelsen heraf.

444 Det skal indledningsvis bemærkes, at dette anbringende skal afvises, for så vidt som det er rettet mod ECB med den begrundelse, at denne ikke vedtog foranstaltninger til tidlig indgriben, idet ECB ikke er part i nærværende tvist.

445 Med dette anbringende har sagsøgerne desuden påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet om forsigtighed i banksektoren. I stævningen og i retsmødet har de gjort gældende, at dette princip følger af det forsigtighedsprincip, der finder anvendelse på miljøområdet.

446 Det skal imidlertid bemærkes, at selv om artikel 191, stk. 2, TEUF fastsætter, at miljøpolitikken bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet, finder dette princip ligeledes anvendelse i forbindelse med Unionens andre politikker, herunder navnlig politikken for beskyttelse af den offentlige sundhed, og når EU-institutionerne inden for den fælles landbrugspolitik eller det indre marked vedtager foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed (jf. dom af 1.10.2019, Blaise m.fl., C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

447 Dette princip indebærer, at institutionerne, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (jf. dom af 1.10.2019, Blaise m.fl., C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.5.2021, Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, præmis 80).

448 Det er tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgerne ikke har forklaret, hvorledes forsigtighedsprincippet som fastlagt i retspraksis finder anvendelse på banksektoren.

449 Dette anbringende skal således undersøges, for så vidt som sagsøgerne har foreholdt Afviklingsinstansen, at den ikke vedtog foranstaltninger til tidlig indgriben, som ville have gjort det muligt at undgå Banco Populars likviditetskrise. Sagsøgerne har i denne henseende gjort gældende, at vedtagelsen af foranstaltninger til tidlig indgriben eller andre foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 13 i forordning nr. 806/2014, og i artikel 27-29 i direktiv 2014/59, ville have undgået den krise, som afviklingen skabte. De har gjort gældende, at Afviklingsinstansen i de tre måneder forud for afviklingen af Banco Popular ikke vedtog nogen effektiv foranstaltning og lod situationen forringes, hvilket førte til afviklingen af en solvent bank som følge af et likviditetsproblem.

450 Appellanterne har opregnet visse foranstaltninger til tidlig indgriben, som ville have været passende i Banco Populars tilfælde, og som ifølge dem kunne have afhjulpet forringelsen af bankens situation. De har nævnt opsplitningen af banken i en saneret bank og en afviklingsenhed, midlertidig administration og udskiftning af bestyrelsen, opfølgning på likviditeten og hurtig begrænsning af gældsætningen, likviditetstilførsel med henblik på at vinde tid for at muliggøre en konkurrencepræget salgsprocedure og endelig forhandling af en finansiel genopretning med kreditorerne.

451 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 18, stk. 3 i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at en forudgående vedtagelse af en foranstaltning til tidlig indgriben i henhold til artikel 16 i forordning nr. 1024/2013, artikel 27, stk. 1, eller artikel 28 eller 29 i direktiv 2014/59 eller i henhold til artikel 104 i direktiv 2013/36 ikke er en betingelse for iværksættelse af en afviklingsforanstaltning.

452 Det skal dernæst bemærkes, at artikel 13 i forordning nr. 806/2014 om foranstaltninger til tidlig indgriben i stk. 1 bestemmer, at ECB eller de kompetente nationale myndigheder underretter Afviklingsinstansen om enhver foranstaltning, som de pålægger et institut eller en koncern at træffe, eller som de selv træffer i henhold til artikel 16 i forordning nr. 1024/2013, artikel 27, stk. 1, eller artikel 28 eller 29 i direktiv 2014/59 eller artikel 104 i direktiv 2013/36.

453 Det følger heraf, således som Afviklingsinstansen, støttet af Banco Santander og Kongeriget Spanien, har anført, at vedtagelsen af foranstaltninger til tidlig indgriben ikke henhører under dens kompetence, men ECB's og de kompetente nationale myndigheders kompetence.

454 I denne henseende skal det bemærkes, at sagsøgerne ikke har forklaret, på hvilket retsgrundlag Afviklingsinstansen kunne have vedtaget sådanne foranstaltninger.

455 Eftersom Afviklingsinstansen ikke havde kompetence til at vedtage de foranstaltninger, som sagsøgerne har nævnt, kan de følgelig ikke foreholde denne instans, at den ikke vedtog disse inden vedtagelsen af afviklingsordningen.

456 Endelig kan sagsøgernes argumenter, således som Afviklingsinstansen, støttet af Kommissionen, har gjort gældende, ikke rejse tvivl om lovligheden af afviklingsordningen. Vedtagelsen af afviklingsordningen skal således anses for at være begrundet, eftersom betingelserne i forordning nr. 806/2014 er opfyldt, navnlig de betingelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 18. Den omstændighed, at foranstaltningerne kunne være blevet vedtaget præventivt med henblik på at afhjælpe Banco Populars vanskeligheder, er uden virkning for vurderingen af afviklingsordningens lovlighed, eftersom det er påvist, at betingelserne i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 var opfyldt på datoen for vedtagelsen heraf.

457 Det skal i øvrigt fastslås, at dette anbringende er støttet på rent spekulative og ikke-underbyggede argumenter, hvorefter Banco Populars likviditetskrise kunne have været undgået, og afviklingsordningen ville have været unødvendig eller haft et andet indhold, hvis der var blevet vedtaget foranstaltninger til tidlig indgriben eller andre forebyggende foranstaltninger.

458 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 28. maj 2021 har sagsøgerne fremlagt et nyt bevis i medfør af procesreglementets artikel 85, stk. 3, om to artikler i pressen, der blev offentliggjort på internettet den 27. maj 2021, og hvori omtaltes e-mails fra FROB's formand til Afviklingsinstansen om erklæringerne fra Afviklingsinstansens formand under vedkommendes interview med tv-stationen Bloomberg, ligesom sagsøgerne har anmodet Retten om at pålægge Afviklingsinstansen at fremlægge disse e-mails som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse. Sagsøgerne har gjort gældende, at disse dokumenter, som skal godtgøre likviditetsflugt og den indflydelse, som denne flugt har haft på Banco Populars likviditetstab, støtter deres sjette anbringende. Sagsøgerne har i denne henseende henvist til punkt 83 i stævningen, hvori de har anført, at erklæringerne fra Afviklingsinstansens formand havde skabt panik blandt Banco Populars kunder og forårsaget et fald i bankens børsværdi, og at denne »adfærd [var] uforenelig den mest grundlæggende tanke om forsigtighed«.

459 Det kan ikke af denne sætning alene i stævningens punkt 83 udledes, at sagsøgerne med dette anbringende har fremført argumenter, hvorved Afviklingsinstansen foreholdes erklæringer afgivet af formanden herfor. For det første fremgår det af overskriften på dette anbringende i stævningen og af de fremførte argumenter, at sagsøgerne alene har foreholdt Afviklingsinstansen, at den ikke vedtog andre foranstaltninger, herunder foranstaltninger til tidlig indgriben, hvorved vedtagelsen af afviklingsordningen kunne være undgået. For det andet har sagsøgerne ikke fremsat nogen argumentation om erklæringerne fra Afviklingsinstansens formand, og med denne sætning har de ikke forklaret, hvilken bestemmelse eller hvilket princip Afviklingsinstansen tilsidesatte. Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgerne ikke har fremført en argumentation herom inden for rammerne af det sjette anbringende i replikken.

460 Det skal således fastslås, at for så vidt som de angår erklæringerne fra Afviklingsinstansens formand, er de artikler i pressen, som sagsøgerne har fremlagt, og de e-mails fra FROB's formand, som de ved skrivelse af 28. maj 2021 har anmodet om at blive forelagt, ikke relevante.

461 Det sjette anbringende skal dermed forkastes, idet det dels skal afvises, dels er ugrundet.

Det syvende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

462 Sagsøgerne har gjort gældende, at de forskellige faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af afviklingsordningen kunne godtgøre, at de havde en berettiget forventning om, at Banco Popular ikke ville være genstand for en afvikling.

463 Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fremgår det af fast retspraksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende. Denne ret tilkommer nemlig enhver borger i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen ved at afgive præcise løfter har givet anledning til (jf. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14,

EU:C:2016:570, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 178 og den deri nævnte retspraksis).

464 Som Domstolen tidligere har fastslået, kan de erhvervsdrivende, selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Unionens grundlæggende principper, ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som EU-institutionerne kan ændre ved afgørelser truffet inden for rammerne af deres skøn, og dette gælder navnlig på et område som banksektoren, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

465 Denne retspraksis kan overføres på den situation, hvor en bank er genstand for en afviklingsforanstaltning (jf. analogt dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 181 og 182). Som Domstolen har bemærket, kan en enheds aktionærer og kreditorer som følge af den konstante tilpasning til ændringer i den økonomiske situation nemlig ikke påberåbe sig en berettiget forventning om, at denne enhed i fremtiden ikke vil befinde sig i en situation, der begrunder anvendelsen af en afviklingsforanstaltning. De kan heller ikke gøre gældende, at Afviklingsinstansen vil kunne give dem sikkerhed for, at en bank, som skal opfylde betingelserne i artikel 18 i forordning nr. 806/2014, ikke vil være genstand for en afviklingsforanstaltning.

466 Sagsøgerne kan som Banco Populars aktionærer eller kreditorer således ikke gøre gældende, at Afviklingsinstansen tilsidesatte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at vedtage afviklingsordningen.

467 Det skal under alle omstændigheder fastslås, at de af sagsøgerne anførte faktiske omstændigheder ikke begrunder, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning anvendes.

468 For det første har sagsøgerne påberåbt sig en berettiget forventning støttet på 13. betragtning til forordning nr. 806/2014, hvori anføres, at »[f]or at genoprette tilliden til banksektoren og sektorens troværdighed gennemfører [ECB] løbende en omfattende vurdering af balancen i alle banker, som er under direkte tilsyn«, og at »[e]n sådan vurdering bør forsikre alle interessenter om, at banker, der indgår i SSM og dermed falder ind under anvendelsesområdet for SRM, er grundlæggende sunde og pålidelige«. ECB skal udøve sine kompetencer i samarbejde med afviklingsinstansen med henblik på at sikre solvensen og soliditeten af de kreditinstitutter, der føres tilsyn med.

469 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at denne betragtning til forordning nr. 806/2014 vedrører ECB's vurdering som led i gennemførelsen af den fælles tilsynsmekanisme. Hvis enhver bank, der er genstand for ECB's tilsyn, således som sagsøgerne har anført, anses for at være sikret som endeligt »grundlæggende sund og pålidelig« og ikke vil være genstand for en afviklingsforanstaltning, fratages forordning nr. 806/2014 sin effektive virkning.

470 For det andet har sagsøgerne omtalt resultaterne af stresstestene af Banco Popular i 2014 og 2016 samt resultaterne af tilsynskontrol- og vurderingsprocessen *(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)* af november 2016, som ECB gennemførte, med henblik på at påberåbe sig en rimelig forventning om, at banken var stabil og solvent, og at der ikke var risiko for, at den ville være genstand for afvikling.

471 I denne henseende skal det blot konstateres, at de af sagsøgerne påberåbte oplysninger vedrører Banco Populars situation på en given dato, der lå adskillige måneder forud for datoen for vedtagelse af afviklingsordningen. Stresstesten af 2016 af Banco Popular blev således offentliggjort i juli 2016, og referencedatoen for resultaterne af tilsynskontrol- og vurderingsprocessen var den 31. december 2015. Disse oplysninger kan ikke anses for at give indikationer om Banco Populars fremtidige finansielle udvikling. Oplysningerne kan ikke anses for at give sagsøgerne en berettiget forventning om, at Banco Popular i fremtiden ikke ville være nødlidende eller forventeligt nødlidende. Det skal endvidere bemærkes, at Banco Populars likviditetssituation i det foreliggende tilfælde forringedes efter disse resultater, fra februar 2017. Det skal navnlig bemærkes, at Banco Popular den 12. maj 2017 ikke længere overholdt mindstekravet til likviditetsdækningsbehov. Disse oplysninger kan under alle omstændigheder ikke udgøre præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer fra en EU-institution om, at Banco Popular ikke i fremtiden ville være genstand for en afviklingsforanstaltning.

472 For det tredje har sagsøgerne påberåbt sig den omstændighed, at ECB i 2017 tillod delvis tilbagebetaling af Banco Populars udstedelse af efterstillet kapital for 400 000 EUR. De har gjort gældende, at enhver rationel investor blev foranlediget til at tro, at såfremt Banco Popular havde solvens- eller likviditetsproblemer, ville ECB modsætte sig denne foranstaltning.

473 Disse faktiske omstændigheder udgør ikke præcise forsikringer som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 463 ovenfor, fra Afviklingsinstansen med hensyn til Banco Populars finansielle soliditet. Sagsøgerne har heller ikke forklaret, hvorfor disse faktiske omstændigheder kunne give enhver oplyst investor en berettiget forventning om Banco Populars solvens eller likviditetssituation, når disse investorer kunne være ubekendte med, at bankens situation hurtigt blev forringet nogle måneder inden vedtagelsen af afviklingsordningen. Offentliggørelsen den 3. februar 2017 af Banco Populars årsberetning og den 5. maj 2017 af den finansielle rapport for første kvartal 2017 samt forringelsen af bankens rating udgjorde således oplysninger, som investorerne havde kendskab til, og som afslørede Banco Populars vanskeligheder. Fra februar til maj 2017 var Banco Popular desuden genstand for en betydelig mediedækning om forringelsen af bankens finansielle situation.

474 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at Afviklingsinstansens og ECB's manglende gennemførelse af foranstaltninger til tidlig indgriben gav dem en berettiget forventning om, at Banco Popular ikke hurtigt ville blive underlagt en afviklingsforanstaltning.

475 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 806/2014, at tidligere vedtagelse af foranstaltninger til tidlig indgriben ikke er en betingelse for iværksættelse af en afviklingsforanstaltning, hvilket sagsøgerne udtrykkeligt har anerkendt i replikken. Sagsøgerne kan således ikke udlede nogen konsekvens af fraværet af sådanne foranstaltninger.

476 Det skal dermed fastslås, at sagsøgerne ikke med føje kan gøre gældende, at de rådede over garantier fra Afviklingsinstansen om, at denne ikke ville vedtage en afviklingsordning i forhold til Banco Popular. Det skal ligeledes bemærkes, at Banco Populars aktionærer ikke havde en forsikring om, at nogle af de afviklingsforanstaltninger, som Afviklingsinstansen ville vedtage, ikke ville kunne påvirke deres investeringer.

477 Det syvende anbringende skal følgelig forkastes som ugrundet.

Det ottende anbringende om en krænkelse af ejendomsretten og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fastsat i chartrets artikel 17 og 52

478 Sagsøgerne har gjort gældende, at afviklingsordningen i uforholdsmæssig grad fratager Banco Populars aktionærer deres ejendomsret i strid med chartrets artikel 17 og 52.

479 Sagsøgerne har gjort gældende, at krænkelsen af deres ejendomsret er uforholdsmæssig i forhold til det formål om at beskytte den finansielle stabilitet, som forfølges af Afviklingsinstansen. De har anført, at Afviklingsinstansen for angiveligt at beskytte den almene interesse og de finansielle markeder fratog Banco Populars aktionærer deres ejendomsret absolut, hvilket beviser, at kravet om forholdsmæssighed ikke var opfyldt. Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at der fandtes mindre indgribende foranstaltninger end dem, der blev vedtaget med afviklingsordningen, og at denne ordning fratog dem deres ejendomsret, uden at de blev hørt forudgående, og uden at de modtog nogen erstatning.

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

481 Chartrets artikel 17, stk. 1, bestemmer følgende:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

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

483 Det fremgår heraf, at ejendomsretten ikke er en absolut ret, men i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, der er nævnt i præmis 205 ovenfor, kan være omfattet af begrænsninger, såfremt disse er fastsat i de gældende retsakter, der er nødvendige for forfølgelsen af et mål af almen interesse og står i et rimeligt forhold til dette mål.

484 Sagsøgerne har anerkendt, at deres ejendomsret kan begrænses, og de har ikke bestridt, at artikel 22 i forordning nr. 806/2014 giver Afviklingsinstansen mulighed for at beslutte at konvertere eller nedskrive kapitalinstrumenter i den pågældende enhed som led i afviklingen.

485 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår dels af 61. betragtning til forordning nr. 806/2014, at begrænsningerne af aktionærers og kreditorers rettigheder bør være i overensstemmelse med principperne i chartrets artikel 52, stk. 1, dels af 62. betragtning til samme forordning, at indgriben i ejendomsrettigheder ikke bør ske i urimeligt omfang.

486 I henhold til artikel 15, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 om overordnede principper for afvikling bærer aktionærerne i det institut, der er under afvikling, først tabene.

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

488 Domstolen har på statsstøtteområdet fastslået, at eftersom aktionærerne er ansvarlige for bankens gæld indtil dennes selskabskapital, kan den omstændighed, at punkt 40-46 i meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (»Bankmeddelelsen«) (EUT 2013, C 216, s. 1) kræver, at aktionærerne for at afhjælpe en banks kapitalunderskud, inden den modtager statsstøtte, bidrager til at absorbere de tab, som banken har lidt, i samme omfang, som hvis en sådan statsstøtte ikke forelå, ikke anses for at påvirke deres ejendomsret (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 74).

489 Tilsvarende må udøvelsen af beføjelserne i afviklingsordningen til at nedskrive og konvertere Banco Populars kapitalinstrumenter, som sagsøgerne ejede, betragtes som en konsekvens af den omstændighed, at aktionærerne i en enhed skal påtage sig risikoen for deres investeringer, og eftersom denne enhed er genstand for en afviklingsforanstaltning, fordi den er nødlidende, skal de bære de økonomiske konsekvenser.

490 Retten har i denne henseende allerede fastslået, at en foranstaltning, der bestod i at nedbringe den nominelle værdi af aktier i en cypriotisk bank, stod i rimeligt forhold til det tilsigtede mål med denne foranstaltning. Den fastslog først og fremmest, at denne foranstaltning skulle bidrage til rekapitaliseringen af banken, og at denne foranstaltning kunne bidrage til det mål, der bestod i at sikre et stabilt finansielt system i Cypern og hele euroområdet. Dernæst konstaterede den, at den nævnte foranstaltning ikke gik videre end passende og nødvendigt for virkeliggørelsen af dette mål, eftersom alternativer, som var mindre indgribende, enten ikke var gennemførlige eller ikke gjorde det muligt at nå de tilsigtede mål. Endelig fastslog den, at den pågældende foranstaltning, henset til betydningen af det tilsigtede mål, ikke afføder uforholdsmæssige ulemper. Den påpegede i denne henseende, at bankernes aktionærer i princippet påtager sig hele risikoen ved deres investeringer (dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, præmis 330).

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

492 For det første har sagsøgerne i det foreliggende tilfælde gjort gældende, at krænkelsen af deres ejendomsret er uforholdsmæssig, eftersom de finansielle markeders stabilitet ikke var truet på grund af Banco Populars solvens, den økonomiske situation i Spanien og udsigterne til vækst i den spanske økonomi. De har gjort gældende, at den likviditetskrise, der påvirkede Banco Popular, ikke medførte et fald i aktiekursen eller indskudsflugt i andre spanske finansieringsinstitutter, at der således var tale om et problem, der påvirkede et finansieringsinstitut, og at der ikke ville være afsmittende virkninger.

493 Med dette argument har sagsøgerne tilsigtet at rejse tvivl om den omstændighed, at Banco Popular var nødlidende, medførte afsmittende virkninger og kunne have betydelig negativ indvirkning på den finansielle stabilitet i Spanien.

494 Det skal bemærkes, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen fandt, at afviklingen af Banco Popular, og dermed nedskrivningen og konverteringen af kapitalinstrumenterne, var nødvendig og forholdsmæssig med henblik på at undgå de negative virkninger, som instituttets krise ville have medført for den finansielle stabilitet, og navnlig for at undgå den afsmittende virkning på de øvrige spanske banker.

495 Det skal bemærkes, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, eller ville være blevet det på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsordningen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014. Sagsøgernes argument om, at banken var solvent, er således ikke relevant.

496 Sagsøgerne har heller ikke forklaret, hvordan den økonomiske situation i Spanien ville have gjort det muligt at undgå den afsmittende virkning, som Banco Populars krise ville have medført. Det skal i denne henseende bemærkes, at sagsøgerne ikke har fremført noget argument, der kan rejse tvivl om Afviklingsinstansens forklaringer i afviklingsordningens artikel 4.4.2, som er nævnt i præmis 433 ovenfor, hvorefter Banco Populars krise som følge af bankens systemiske betydning og arten af dens virksomhed ville have haft afsmittende virkning på spanske finansieringsinstitutter med en tilsvarende virksomhedsmodel og dermed betydelig negativ indvirkning på den finansielle stabilitet i Spanien.

497 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af den i præmis 211 nævnte retspraksis, at de finansielle tjenesteydelser har en central funktion i Unionens økonomi, og at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i den pågældende medlemsstat og i andre medlemsstater.

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

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

500 Sagsøgerne har desuden anført, at løsningen i dom af 19. juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570), ikke finder anvendelse, for så vidt som denne sag vedrørte hele banksystemet i en medlemsstat, der var truet af en systemisk krise, mens den foreliggende sag kun vedrører en enkelt enhed.

501 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at det følger af præmis 50 i dom af 19. juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570), at Domstolen fastslog, at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i den pågældende medlemsstat og i andre medlemsstater. Det kan derfor ikke fastslås, at anvendelsen af det princip, der er anerkendt i denne dom, hvorefter formålet om at sikre den finansielle stabilitet kan begrunde en begrænsning af aktionærernes ejendomsret, er begrænset til tilfælde, hvor hele medlemsstatens finansielle system er påvirket af en systemisk krise. Denne dom er således relevant, når den pågældende bank som i det foreliggende tilfælde har en systemisk betydning, og likvidationen heraf udgjorde en risiko for det finansielle systems stabilitet i Spanien.

502 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at afviklingsordningen ikke overholder kravene til forholdsmæssighed, for så vidt som Afviklingsinstansen ikke valgte den mindst indgribende foranstaltning til at løse den likviditetskrise, som Banco Popular oplevede. De har gjort gældende, at afviklingsordningen hverken begrunder fraværet af i rimelig tid at vedtage foranstaltninger til tidlig indgriben, som kunne have løst Banco Populars likviditetsproblem, såsom en hurtig likviditetstilførsel, eller den manglende vedtagelse af mindre radikale foranstaltninger end den vedtagne, såsom værktøjet til adskillelse af aktiver eller broinstitutværktøjet.

503 Det skal bemærkes, at det fremgår af analysen inden for rammerne af det femte anbringendes andet led af overholdelsen af den betingelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen angav en begrundelse for grundene til, at alternative forsigtighedsforanstaltninger eller foranstaltninger af privat karakter ikke påtænktes, og at sagsøgerne ikke har påvist andre mindre indgribende foranstaltninger, som ville have gjort det muligt at genoprette Banco Populars likviditetsposition inden for tilstrækkelig kort tid at til undgå, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende den 6. juni 2017.

504 Det fremgår endvidere af afviklingsordningens artikel 5, at Afviklingsinstansen begrundede valget af virksomhedssalgsværktøjet som afviklingsværktøj. Afviklingsinstansen anførte, at dette værktøj var nødvendigt og forholdsmæssigt i forhold til de to mål, der er fastsat i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, og havde som hovedformål at beskytte bankens kritiske funktioner for realøkonomiens funktion og at beskytte den finansielle stabilitet.

505 Afviklingsinstansen fastslog ligeledes i afviklingsordningens artikel 5.3, at de øvrige afviklingsværktøjer, der er omhandlet i artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, ikke opfyldte afviklingsmålene i samme omfang. Med hensyn til bail-in-værktøjet fandt Afviklingsinstansen, at det, selv sammen med værktøjet til adskillelse af aktiver, ikke var sikkert, at det gjorde det muligt øjeblikkeligt at afhjælpe Banco Populars likviditetssituation effektivt og dermed genoprette bankens finansielle soliditet og langsigtede levedygtighed. Hvad angår broinstitutværktøjet, selv sammen med værktøjet til adskillelse af aktiver, fandt Afviklingsinstansen, at virksomhedssalgsværktøjet – idet broinstitutværktøjet tilsigtede at opnå adgang til de kritiske funktioner og at sælge Banco Popular inden for en frist på principielt to år, og eftersom virksomhedssalgsværktøjet gjorde det muligt at opnå samme resultat på kort tid – måtte anses for at gøre det muligt at nå afviklingsmålene mere effektivt end med broinstitutværktøjet.

506 Afviklingsinstansen angav derfor i afviklingsordningen grundene til valget af virksomhedssalgsværktøjet samt grundene til, at de andre afviklingsværktøjer, der er fastsat i forordning nr. 806/2014, ikke var egnede.

507 Sagsøgerne har ikke fremsat noget argument med henblik på at anfægte Afviklingsinstansens vurdering. De har blot nævnt andre afviklingsværktøjer, hvis anvendelse ville have krænket deres ejendomsret mindre, uden at de har forklaret, hvorledes disse værktøjer kunne have været anvendt på Banco Popular.

508 Sagsøgerne har desuden henvist til de alternative løsninger, der var fremlagt i deres sagkyndiges erklæring, som er vedlagt som bilag til stævningen, der viser, at afviklingsordningen ikke opfyldte kravene om nødvendighed og forholdsmæssighed.

509 Det følger af artikel 21 i statutten for Den Europæiske Unions domstol og artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement, at stævningen skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Såfremt et søgsmål skal kunne antages til realitetsbehandling, er det ifølge fast retspraksis nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt, fremgår af selve stævningen. Selv om dennes indhold på særlige punkter kan støttes og udbygges ved henvisninger til bestemte passager i dokumenter, der vedlægges som bilag til den, kan der ikke ved en generel henvisning til andre dokumenter, herunder dokumenter, der figurerer som bilag til stævningen, rådes bod på en undladelse af at anføre afgørende dele af den retlige argumentation, der i medfør af de nævnte bestemmelser skal være indeholdt i stævningen (jf. dom af 17.9.2007, Microsoft mod Kommissionen, T-201/04, EU:T:2007:289, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.10.2020, HeidelbergCement og Schwenk Zement mod Kommissionen, T-380/17, EU:T:2020:471, præmis 92 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis). Det tilkommer endvidere ikke Retten ved hjælp af bilagene at forsøge at klarlægge, hvilke anbringender og argumenter der kan antages at udgøre grundlaget for søgsmålet, idet bilagene alene skal fungere som bevismateriale og et middel til sagens oplysning (jf. dom af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis, af 17.9.2007, Microsoft mod Kommissionen, T-201/04, EU:T:2007:289, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.9.2019, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, T-760/15 og T-636/16, EU:T:2019:669, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

510 Det skal fastslås, at sagsøgerne hvad angår de alternative løsninger til afviklingen blot har foretaget en generel henvisning til den sagkyndige erklæring, der er vedlagt som bilag til stævningen, hvorfor det ikke er muligt for Retten præcist at identificere de oplysninger, som kan anses for at underbygge argumentet.

511 Det skal dermed fastslås, at dette argument blot er fremført uden at være underbygget af en argumentation, hvilket er i strid med reglen i procesreglementets artikel 76, litra d), og at det skal afvises.

512 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at afviklingsordningen krænker deres ejendomsret på uforholdsmæssig vis, for så vidt som de ikke har haft ret til kompensation. Nedskrivningen af hele selskabskapitalen i Banco Popular uden modydelse for aktionærerne udgør ekspropriation. Afviklingsordningen udgør en uforholdsmæssig konfiskationsforanstaltning.

513 Det skal i lighed med, hvad Kommissionen har anført, fastslås, at dette argument er uegnet.

514 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 15, stk. 1, litra g), i forordning nr. 806/2014 fastsætter princippet om, at ingen kreditor påføres større tab, end vedkommende ville være blevet påført, hvis enheden, der er undergivet en afviklingsprocedure, var blevet håndteret som led i almindelig insolvensbehandling.

515 Med henblik på at afgøre, om aktionærerne og kreditorerne ville have modtaget en bedre behandling, hvis den berørte enhed havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, fastsætter artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014, at der foretages en værdiansættelse efter afviklingen. Ifølge artikel 20, stk. 17, i forordning nr. 806/2014 fastlægger denne værdiansættelse, om der er forskel på den behandling, som aktionærer og kreditorer ville have modtaget, hvis instituttet havde været underlagt almindelig insolvensbehandling på det tidspunkt, hvor afgørelsen om afviklingsforanstaltningen blev truffet, og den reelle behandling, som de har modtaget i forbindelse med afviklingen.

516 Såfremt det efter denne værdiansættelse fastslås, at aktionærer og kreditorer har lidt større tab i forbindelse med afviklingen, end de ville have lidt i forbindelse med en almindelig insolvensbehandling, bestemmes det i artikel 76, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen kan anvende Afviklingsfonden med det formål at betale kompensation til dem.

517 Det følger heraf, at der med forordning nr. 806/2014 indføres en ordning, som skal sikre aktionærer og kreditorer i en enhed under afvikling en rimelig erstatning i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 17, stk. 1.

518 Eftersom den eventuelle udbetaling af en sådan erstatning følger af den værdiansættelse, der er nævnt i præmis 515 ovenfor, som er gennemført efter vedtagelsen af afviklingsordningen, er den omstændighed, at sagsøgerne ikke havde modtaget erstatning på tidspunktet for afviklingsordningen, ikke relevant.

519 I replikken har sagsøgerne anført, at det ikke kan gøres gældende, at overholdelsen af retten til en rimelig erstatning, som kan kompensere for krænkelsen af aktionærernes ejendomsret, skal anses for at være sikret, når princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, litra g), i forordning nr. 806/2014, er blevet overholdt. Forskellen i resultaterne mellem den hypotetiske insolvensbehandling i Spanien og afviklingsordningen har ikke betydning. Aktionærerne skal indrømmes erstatning i lyset af værdien af deres aktier på det tidspunkt, hvor de blev frataget deres ejendomsret. Banco Popular oplevede likviditetsproblemer, men ville ifølge den første værdiansættelse have været solvent på tidspunktet for afviklingen, hvorfor resultatet af princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, ikke er relevant.

520 Det skal i denne henseende i lighed med, hvad Banco Santander har anført, bemærkes, at anvendelsen af princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, ikke følger af afviklingsordningen, men af en afgørelse fra Afviklingsinstansen efter den tredje værdiansættelse.

521 Sagsøgernes argument til anfægtelse af anvendelsen af dette princip med henblik på at fastlægge parametrene for beregningen af erstatningen skal følgelig anses for at være uvirksomt.

522 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, skal værdien af deres investering under alle omstændigheder ikke beregnes i forhold til deres aktiers pålydende værdi forud for vedtagelsen af afviklingsordningen, men skal svare til deres værdi i en situation, hvor afviklingsordningen ikke

var blevet vedtaget. Det skal bemærkes, at såfremt afviklingsordningen ikke var blevet vedtaget, ville Banco Popular, eftersom banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende, have været genstand for en almindelig insolvensbehandling.

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

524 I forbindelse med værdipapirer beregnes erstatningsbeløbet endvidere ud fra disse værdipapirers faktiske handelsværdi på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede bestemmelser og ikke ud fra deres pålydende værdi eller det beløb, som indehaveren håbede at kunne modtage, da vedkommende erhvervede dem (jf. i dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, præmis 314 og den deri nævnte retspraksis).

525 Som allerede bemærket var den solvens i Banco Populars budget, der blev fastslået i den første værdiansættelse, ikke relevant på afviklingsdatoen. På denne dato svarede Banco Populars værdi til bankens afhændelsesværdi efter konstateringen om, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

526 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke kan gøre gældende, at nedskrivningen og konverteringen af Banco Populars kapitalinstrumenter på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsordningen udgjorde »ekspropriation« uden erstatning, idet en eventuel erstatning kunne besluttes senere.

527 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at afviklingsordningen er uforholdsmæssig, idet aktionærerne blev frataget deres ejendomsret uden forudgående høring.

528 I denne henseende skal det bemærkes, at det fremgår af bedømmelsen af det andet anbringende, og særligt af præmis 234 og 235 ovenfor, at Retten allerede har fastslået, at den beskyttelse af ejendomsretten, der er sikret ved artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, ikke kan fortolkes således, at den berørte person under alle omstændigheder skulle kunne gøre sit synspunkt gældende over for de kompetente myndigheder forud for vedtagelsen af de foranstaltninger, der krænker vedkommendes ejendomsret.

529 Desuden må det konstateres, at sagsøgerne ikke har fremført nogen argumenter, der kan forklare, hvorfor Afviklingsinstansens manglende høring forud for vedtagelsen af afviklingsordningen kan have berørt deres ejendomsret.

530 Det fremgår af det ovenstående, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at der ikke fandtes alternative foranstaltninger, der ville kunne forhindre denne situation, at Banco Popular, hvis der ikke var blevet foretaget en afvikling, ville være blevet afviklet i henhold til en almindelig insolvensbehandling, og endelig at aktionærerne i Banco Popular skulle påtage sig risikoen for deres egne investeringer, samt at forordning nr. 806/2014 indeholder bestemmelser om en eventuel udbetaling af erstatning i henhold til princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere. Det må derfor konkluderes, at beslutningen i afviklingsordningen om at nedskrive og konvertere Banco Populars kapitalinstrumenter ikke udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb, der i det væsentlige krænker sagsøgernes ejendomsret, men skal betragtes som en rimelig og forholdsmæssig restriktion af deres ejendomsret i overensstemmelse med bestemmelserne i chartrets artikel 17 og 52.

531 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgerne i stævningen ikke har påberåbt sig en tilsidesættelse af friheden til at drive egen virksomhed inden for rammerne af det ottende anbringende og ikke har fremført argumenter i denne henseende. Den blotte henvisning til friheden til at drive egen virksomhed fremgår af det tredje anbringende vedrørende en ulovlighedsindsigelse.

532 Eftersom Afviklingsinstansen valgte at besvare det tredje og det ottende anbringende samtidigt, har sagsøgerne i replikken fremført nye argumenter om Afviklingsinstansens tilsidesættelse af friheden til at drive egen virksomhed, for så vidt som Banco Popular blev solgt, uden at aktionærerne på en generalforsamling blev hørt eller kunne træffe de kommercielle beslutninger, som de fandt hensigtsmæssige for at sikre Banco Populars levedygtighed.

533 Som Afviklingsinstansen har anført, har sagsøgerne ikke præciseret, hvilke af de rettigheder, der er sikret med friheden til at drive egen virksomhed som nævnt i præmis 266 ovenfor, der er blevet tilsidesat. Som Kommissionen endvidere har gjort gældende, udøver sagsøgerne i deres egenskab af mindretalsaktionærer i Banco Popular ikke økonomisk virksomhed i banksektoren og kan således ikke i denne anledning påberåbe sig friheden til at drive egen virksomhed.

534 Under alle omstændigheder udgør friheden til at drive egen virksomhed ligesom ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, ikke et absolut prærogativ, og udøvelsen heraf kan være genstand for begrænsninger i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1. For så vidt som det er blevet konstateret, at afviklingsordningen ikke udgjorde et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb, der skadede det centrale indhold af sagsøgernes ejendomsret, skal det fastslås, at ordningen af de samme grunde ikke skader det centrale indhold i friheden til at drive egen virksomhed.

535 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det ottende anbringende forkastes, idet det delvist skal afvises, delvist er ugrundet.

Det niende anbringende om tilsidesættelse af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014

536 Sagsøgerne har gjort gældende, at den anden værdiansættelse ikke kunne kvalificeres som »rimelig, forsigtig og realistisk« som omhandlet i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. Sagsøgernes argumenter består af fire klagepunkter, hvoraf det første tilsigter at anfægte uafhængigheden af den sagkyndige, der foretog den anden værdiansættelse, med det andet klagepunkt anfægtes den samtidige eksistens af to forudgående værdiansættelser, med det tredje klagepunkt anfægtes den metode, der blev anvendt i den anden værdiansættelse, og med det fjerde klagepunkt anfægtes værdiansættelsens pålidelighed.

537 I den foreliggende sag skal det påpeges, at den værdiansættelse af Banco Popular, der blev foretaget forud for vedtagelsen af afviklingsordningen, omfatter to rapporter, der er vedlagt som bilag til afviklingsordningen.

538 Den første værdiansættelse, der er dateret den 5. juni 2017, blev udarbejdet af Afviklingsinstansen i medfør af artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014 og havde til formål at tilvejebringe de oplysninger, der ville gøre det muligt at afgøre, om betingelserne for indledning af afviklingsproceduren, således som disse er fastsat i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, var opfyldt.

539 Den anden værdiansættelse, der er dateret den 6. juni 2017, blev udarbejdet af Deloitte i dets egenskab af uafhængig ekspert i henhold til artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

540 Det fremgår af afviklingsordningen, at den anden værdiansættelse, der blev udarbejdet i overensstemmelse med artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, på grund af sagens hastende karakter havde til formål at vurdere værdien af Banco Populars aktiver og passiver, at tilvejebringe et skøn over den behandling, som aktionærerne og kreditorerne ville have fået, hvis Banco Popular havde været genstand for en almindelig insolvensbehandling, samt at tilvejebringe de oplysninger, der ville gøre det muligt at træffe afgørelse om, hvilke aktier og ejerskabsinstrumenter der skulle overføres, og som ville gøre det muligt for Afviklingsinstansen at forstå, hvad der i forbindelse med virksomhedssalgsværktøjet udgjorde de kommercielle vilkår.

541 Det skal bemærkes, at Deloitte i den anden værdiansættelse indikerede, at selskabet havde baseret sig på kravene i artikel 36 i direktiv 2014/59 (der svarer til artikel 20 i forordning nr. 806/2014) og på kapitel 3 i EBA's endelige udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder 2017/05 og 2017/06 af 23. maj 2017 om værdiansættelse med henblik på afvikling og om værdiansættelse med henblik på bestemmelse af forskellen i behandling efter den i direktiv 2014/59 omhandlede afvikling (herefter »EBA's tekniske standarder«).

542 I henhold til artikel 36, stk. 15, i direktiv 2014/59 kan EBA udarbejde udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder med henblik på at præcisere de kriterier, på grundlag af hvilke værdiansættelser i forbindelse med en afviklingsprocedure skal foretages.

543 Kapitel 3 i EBA's tekniske standarder vedrører udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder 2017/05 om værdiansættelse med henblik på afvikling (herefter »de reguleringsmæssige tekniske standarder«) og indeholder navnlig i overensstemmelse med artikel 36, stk. 15, i direktiv 2014/59 et udkast til Kommissionens delegerede forordning, der supplerer direktiv 2014/59 med reguleringsmæssige tekniske standarder, der præciserer kriterierne i forbindelse med metoden til værdiansættelse af aktiver og passiver i institutter eller enheder.

544 Det skal endvidere bemærkes, at de reguleringsmæssige tekniske standarder ikke var bindende på datoen for vedtagelse af afviklingsordningen, eftersom det i artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 bestemmes, at Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen er underlagt bindende reguleringsmæssige tekniske standarder og gennemførelsesstandarder, som er udarbejdet af EBA, når de er vedtaget af Kommissionen. Disse reguleringsmæssige tekniske standarder er blevet indarbejdet i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/345 af 14. november 2017, der supplerer direktiv 2014/59 med reguleringsmæssige tekniske standarder, der præciserer kriterierne i forbindelse med metoden til værdiansættelse af aktiver og passiver i institutter eller enheder (EUT 2018, L 67, s. 8).

545 Afviklingsinstansen har i afviklingsordningens artikel 6.3 anført, at den med henblik på at træffe afgørelse om nedskrivningen og konverteringen af Banco Populars kapitalinstrumenter havde baseret sig på den anden værdiansættelse således som suppleret og støttet af resultaterne af FROB's salgsprocedure.

546 For så vidt som den anden værdiansættelse indeholder komplicerede tekniske og økonomiske vurderinger, måtte Afviklingsinstansen indrømmes vide skønsbeføjelser, da den fastslog, at den anden værdiansættelse udgjorde et gyldigt grundlag for vedtagelse af afviklingsforanstaltningerne.

547 I medfør af den retspraksis, der er nævnt i præmis 166-171 ovenfor, er den kontrol, som Retten foretager, således en afgrænset kontrol, der blot består i en kontrol af, om Afviklingsinstansen anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da den fastslog, at den anden værdiansættelse var i overensstemmelse med kravene i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. Det tilkommer sagsøgerne at fremlægge tilstrækkelige beviser for, at den anden værdiansættelse er usandsynlig.

– Det første klagepunkt om uafhængigheden for den sagkyndige, der gennemførte den anden værdiansættelse

548 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at Deloitte ikke kunne anses for at være et uafhængigt selskab, idet der forelå en interessekonflikt, da FROB havde anklaget Deloitte for forfalskning inden for sagsakterne vedrørende børsnoteringen af Bankia.

549 I henhold til artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 skal værdiansættelsen foretages af en person, som er uafhængig af alle offentlige myndigheder, herunder Afviklingsinstansen og den nationale afviklingsmyndighed, og af den pågældende enhed.

550 Disse krav om valuarernes uafhængighed præciseres i artikel 37-41 i delegeret forordning 2016/1075. I artikel 38 i delegeret forordning 2016/1075 fastsættes tre kumulative betingelser for, at en valuar kan anses for at være uafhængig af alle relevante offentlige myndigheder og den relevante enhed. For det første skal valuaren besidde de kvalifikationer, den erfaring, de evner, den viden og de ressourcer, der kræves, og kan foretage værdiansættelsen effektivt uden i for høj grad at forlade sig på en relevant offentlig myndighed eller den relevante enhed. For det andet er valuaren retligt adskilt fra de relevante offentlige myndigheder og den relevante enhed. For det tredje har valuaren ingen væsentlig fælles eller modstridende interesser som omhandlet i den delegerede forordnings artikel 41.

551 Det skal bemærkes, at sagsøgerne ikke har anført, at Deloitte ikke besad de kvalifikationer, den erfaring, de evner, den viden og de ressourcer, der kræves for at kunne foretage værdiansættelsen effektivt som omhandlet i artikel 38 i delegeret forordning 2016/1075. De har heller ikke gjort gældende, at Deloitte ikke var retligt adskilt fra de relevante offentlige myndigheder, dvs. Afviklingsinstansen og FROB, samt Banco Popular som omhandlet i den anden betingelse i artikel 38 i delegeret forordning 2016/1075.

552 Sagsøgerne har påberåbt sig en interessekonflikt mellem FROB og Deloitte, der følger af en straffesag i Spanien, hvori Deloitte er tiltalt, vedrørende en angivelig forfalskning af Bankias regnskaber, som led i hvilken sag FROB er indtrådt som civil part. Sagsøgerne har imidlertid præciseret, at FROB ikke har fremsat beskyldninger mod Deloitte eller dennes associerede under denne sag.

553 Såfremt dette argument skal fortolkes således, at sagsøgerne har anfægtet den omstændighed, at Deloitte opfyldte den tredje betingelse i artikel 38 i delegeret forordning 2016/1075, idet de har påberåbt sig fælles eller modstridende interesser som omhandlet i denne delegerede forordnings artikel 41, er det tilstrækkeligt at fastslå, at dette argument er støttet på en urigtig forståelse af denne bestemmelse.

554 Det følger nemlig af artikel 41, stk. 2, i delegeret forordning 2016/1075, at med henblik på stk. 1 anses en eksisterende eller potentiel interesse for at være væsentlig, når den udpegende myndighed eller en anden myndighed, der måtte have beføjelser til at udføre denne opgave i den pågældende medlemsstat, vurderer, at den kunne have eller med rimelighed kunne opfattes som

havende indflydelse på den afhængige valuars vurdering ved værdiansættelsen. I denne artikels stk. 3 præciseres, at fælles eller modstridende interesser med medlemmerne af enheden eller dens kreditorer er relevante.

555 Sagsøgerne har ikke gjort gældende, at der foreligger fælles eller modstridende interesser mellem Deloitte og Banco Popular, og de har heller ikke forklaret, hvordan den omstændighed, at FROB er indtrådt som civil part i en straffesag i Spanien, hvori Deloitte er tiltalt, kan påvirke Deloittes vurdering vedrørende værdiansættelsen af Banco Popular.

556 For det andet har sagsøgerne anført, at Deloitte ikke var uafhængig, eftersom Afviklingsinstansen krævede, at selskabet udarbejdede den anden værdiansættelse med anvendelse af virksomhedssalgsværktøjet, uden at Deloitte kunne vurdere, hvilket afviklingsværktøj der ville være det bedst egnede til at løse Banco Populars likviditetskrise.

557 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 20, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 fastlægger målene med værdiansættelsen afhængigt af det anvendte afviklingsværktøj. Artikel 20, stk. 5, litra f), i forordning nr. 806/2014 fastsætter særligt målene med værdiansættelsen, såfremt virksomhedssalgsværktøjet anvendes, idet disse mål er forskellige fra målene i samme forordnings artikel 20, stk. 5, litra d) og e), om de tilfælde, hvor enten bail-in-værktøjet, broinstitutværktøjet eller værktøjet til adskillelse af aktiver anvendes.

558 Artikel 20, stk. 5, litra b), i forordning nr. 806/2014, der bestemmer, at hvis betingelserne for afvikling er opfyldt, skal værdiansættelsen gøre det muligt at træffe afgørelse om, hvilken passende afviklingsforanstaltninger der skal træffes over for en enhed, skal fortolkes således, at værdiansættelsen skal give Afviklingsinstansen de tekniske og økonomiske oplysninger, der gør det muligt at gennemføre det afviklingsværktøj, som Afviklingsinstansen har valgt.

559 Det fremgår ikke af denne bestemmelse, at det tilkommer valuaren selv at fastsætte, hvilket afviklingsværktøj der er det bedst egnede. Beslutningen om valg af det afviklingsværktøj, der skal anvendes, træffes af Afviklingsinstansen og ikke af den uafhængige valuar.

560 Den omstændighed, at Afviklingsinstansen var af den opfattelse, at virksomhedssalgsværktøjet var det bedst egnede til at opfylde afviklingsmålene, og at den gav Deloitte bemyndigelse til at foretage en værdiansættelse, der levede op til målene med dette værktøj, kan dermed ikke anses for at berøre Deloittes uafhængighed.

561 Det første kritikpunkt skal følgelig forkastes.

– *Det andet klagepunkt om de to forudgående værdiansættelser*

562 Sagsøgerne har gjort gældende, at forordning nr. 806/2014 ikke fastsætter, at rapporten om værdiansættelsen skal opdeles i to dokumenter, der udarbejdes af to forskellige ophavsmænd. De har tilføjet, at konklusionerne i den anden værdiansættelse er i modstrid med konklusionerne i den første værdiansættelse, hvori det blev fastslået, at Banco Popular var solvent, og bankens aktiver blev vurderet til 8,4 mia. EUR.

563 Det skal bemærkes, at Afviklingsinstansen den 5. juni 2017 vedtog den første værdiansættelse i henhold til artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, der havde til formål at tilvejebringe de oplysninger, der ville gøre det muligt at afgøre, om betingelserne for at indlede en afviklingsprocedure eller betingelserne for nedskrivning og konvertering af egenkapitalen var

opfyldt. Afviklingsinstansen indikerede navnlig, at den første værdiansættelse havde til formål at bidrage til at afgøre, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende i henhold til artikel 18, stk. 1, litra a).

564 EBA's tekniske standarder, som blev vedtaget den 23. maj 2017, var ganske vist ikke bindende, men var tilgængelige på tidspunktet for den anden værdiansættelse. I den anden værdiansættelse anførte Deloitte udtrykkeligt, at selskabet havde overholdt kravene i EBA's tekniske standarder.

565 I den indledende sammenfatning fastsætter EBA's tekniske standarder behovet for at sondre mellem to typer værdiansættelser forud for afviklingen, nemlig den første værdiansættelse, som foretages i henhold til artikel 36, stk. 4, litra a), i direktiv 2014/59, som svarer til artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, og den anden værdiansættelse, som foretages i henhold til artikel 36, stk. 4, litra b)-g), i direktiv 2014/59, som svarer til artikel 20, stk. 5, litra b)-g), i forordning nr. 806/2014.

566 I første betragtning til de reguleringsmæssige tekniske standarder, som er gengivet i første betragtning til delegeret forordning 2018/345, anføres denne sondring mellem på den ene side den indledende værdiansættelse, som gør det muligt at vurdere, om betingelserne for afvikling eller for nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter er opfyldt, og på den anden side den efterfølgende værdiansættelse, som danner grundlag for beslutningen om at anvende et eller flere afviklingsværktøjer. De reguleringsmæssige tekniske standarder fastsætter forskellige kriterier for gennemførelsen af den første og den anden værdiansættelse.

567 Med hensyn til den første værdiansættelse indikerer de reguleringsmæssige tekniske standarder, at det relevante kriterium er at afgøre, om enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvilket svarer til den betingelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014.

568 Det skal bemærkes, at artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 806/2014 bestemmer, at vurderingen af denne betingelse foretages af ECB eller Afviklingsinstansen.

569 Henset til de forskellige formål med den første og den anden værdiansættelse var det dermed berettiget, at Afviklingsinstansen gennemførte den første værdiansættelse, og at den anden værdiansættelse blev gennemført af den uafhængige valuar, dvs. Deloitte.

570 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgerne blot har gjort gældende, at forordning nr. 806/2014 ikke udtrykkeligt fastlægger en sondring mellem disse to værdiansættelser, men de har ikke angivet, hvilken bestemmelse der er blevet tilsidesat.

571 Hvad angår sagsøgernes argument om, at konklusionerne i den første og den anden værdiansættelse var modstridende, er det tilstrækkeligt at fastslå, at dette argument er uvirksomt.

572 Den første værdiansættelse, der blev vedtaget den 5. juni 2017, med henblik på at afgøre, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, med henblik på at fastslå, om betingelserne for indledning af en afviklingsprocedure eller nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter var opfyldt, er nemlig blevet overflødig efter den evaluering, som ECB foretog den 6. juni 2017 af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende.

573 I den første værdiansættelse anførte Afviklingsinstansen ganske vist, at Banco Popular var solvent på referencedatoen i dens evaluering, dvs. den 31. marts 2017. Det skal imidlertid bemærkes, at ECB baserede sig på de omfattende hævninger af indskud i Banco Popular i april og maj 2017 og

på dennes manglende evne til at generere ny likviditet, da den konkluderede, at Banco Popular den 6. juni 2017 var nødlidende eller forventeligt nødlidende. ECB's konklusion var desuden støttet på den omstændighed, at Banco Popular ikke var i stand til at indfri sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald som omhandlet i artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, og ikke på den omstændighed, at Banco Popular var insolvent i regnskaberne. Som Afviklingsinstansen har fremhævet, var konklusionerne i den første værdiansættelse således ikke længere relevante på afviklingsdatoen.

574 Det skal bemærkes, at forskellene i konklusionerne i den første og den anden værdiansættelse kan forklares med den omstændighed, at disse, eftersom de forfulgte forskellige formål, er støttet på forskellige vurderingskriterier, som er fastlagt i EBA's tekniske standarder. I medfør af EBA's tekniske standarder tilsigter den første værdiansættelse således hovedsageligt at afgøre, om den samlede værdi af enhedens aktiver overstiger værdien af dens passiver, og med andre ord om enheden er solvent i regnskaberne, mens den anden værdiansættelse skal støttes på den enhedens økonomiske værdi og ikke dens regnskabsmæssige værdi.

575 Det andet klagepunkt skal således forkastes.

– *Det tredje klagepunkt om den metode, der blev anvendt i den anden værdiansættelse*

576 Sagsøgerne har gjort gældende, at værdiansættelsen af instituttet ikke skal foretages, som om der var tale om en virksomhed under likvidation, men skal fastsættes for en aktiv virksomhed, og at dens markedsværdi skal fastlægges som et institut, der vil fortsætte sine økonomiske aktiviteter. De har gjort gældende, at den anden værdiansættelse er støttet på en urigtig metode, idet der ses bort fra den evne, som Banco Popular måtte have til at skabe fremtidige resultater.

577 Det skal bemærkes, at dette argument er støttet på en urigtig forståelse af den metode, der anvendes i den anden værdiansættelse. Den anden værdiansættelse består nemlig af to dele, hvoraf den første indeholder den midlertidige værdiansættelse af Banco Popular, og den anden består i en simulering af enhedens likvidation. Den første del tilsigter at fastsætte Banco Populars økonomiske værdi som led i anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet. Den anden del har til formål at afgøre, om aktionærer og kreditorer ville have modtaget en bedre behandling, hvis Banco Popular blev gjort til genstand for likvidationen som led i en almindelig insolvensbehandling i medfør af spansk lovgivning.

578 Afviklingsinstansen vedtog afviklingsordningen under hensyntagen til den første del af den anden værdiansættelse, som indeholder værdiansættelsen af Banco Populars aktiver og passiver i egentlig forstand. Eftersom Deloitte derimod har præciseret, at selskabet ikke rådede over alle nødvendige oplysninger eller tilstrækkelig tid til at foretage andet end et rent indikativt skøn på dette trin, svarer den anden del af den anden værdiansættelse til en første simulering i overensstemmelse med artikel 20, stk. 9, i forordning nr. 806/2014. Den tredje værdiansættelse, som er den endelige værdiansættelse med henblik på at fastslå, om aktionærerne og kreditorerne ville have modtaget en bedre behandling, hvis Banco Popular havde været genstand for likvidation som led i en almindelig insolvensbehandling, i medfør af artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014, blev gennemført efter afviklingen.

579 Den likvidationsværdi, som sagsøgerne har anfægtet, at Deloitte anvendte, svarer til den anden del af den anden værdiansættelse. Inden for rammerne af den første del tog Deloitte hensyn til Banco Populars afhændelsesværdi.

580 Hvad angår den anvendte metode har Deloitte i den anden værdiansættelse anført, at det scenarie, der var blevet anvendt til bestemmelse af den økonomiske værdi, var salg af banken i henhold til virksomhedssalgsværktøjet. I henhold til artikel 20, stk. 5, litra f), i forordning nr. 806/2014 havde værdiansættelsen til formål at fastsætte faktorer, som gjorde det muligt at træffe afgørelse om, hvilke aktiver, rettigheder, forpligtelser eller ejerskabsinstrumenter der skulle overføres, og at fastsætte de forhold, der gjorde det muligt for Afviklingsinstansen at træffe afgørelse om, hvad der udgør kommercielle vilkår i den i nævnte forordnings artikel 24, stk. 2, litra b), anvendte betydning.

581 Deloitte har forklaret, at »[dens] økonomiske værdiansættelse ha[vde] til formål at levere et skøn over den værdi, der kunne tilbydes en potentiel køber af hele banken, efter en åben, retfærdig og konkurrencepræget bortauktioneringsprocedure (en »afhændelsesværdi« i overensstemmelse med artikel 11 i de reguleringsmæssige tekniske standarder […])«.

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

583 Hvad angår valget af evalueringsgrundlag fremgår følgende af artikel 11, stk. 4, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 11, stk. 4, i den delegerede forordning 2018/345:

»Hvis de i artikel 10, stk. 1, omhandlede afviklingshandlinger kræver, at en enhed, som fortsætter som going concern-institut, beholder aktiver og forpligtelser, skal valuaren benytte værdien ved fortsat hold som den hensigtsmæssige målemetode. Værdien ved fortsat hold kan, hvis den anses for rimelig, forsigtig og realistisk, være et tegn på normalisering af markedsforholdene.

Værdien ved fortsat hold må ikke anvendes som målemetode, hvis aktiver overføres til et porteføljeadministrationsselskab, jf. artikel 42 i direktiv [2014/59], eller til et broinstitut, jf. nævnte direktivs artikel 40, eller hvis virksomhedssalgsværktøjet anvendes, jf. artikel 38 i direktiv [2014/59].«

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

585 De faktorer, der skal tages i betragtning ved bestemmelsen af afhændelsesværdien med henblik på anvendelse af virksomhedssalgsværktøjet, er fastsat i artikel 12, stk. 5-7, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 12, stk. 5-7, i delegeret forordning 2018/345.

586 Det følger heraf, at sagsøgerne ikke kan gøre gældende, at afhændelsesværdien ikke var den korrekte metode til vurdering af Banco Populars værdi i forbindelse med den anden værdiansættelse.

587 For det første har sagsøgerne i øvrigt gjort gældende, at den anden værdiansættelse er i modstrid med det reviderede årsregnskab for 2016, stresstestene af 2014 og 2016, resultaterne af den solvensundersøgelse, som EBA foretog i 2016, og den regnskabsmæssige værdi af Banco Populars egenkapital, som fremgår af den finansielle rapport for første kvartal 2017. Sagsøgerne har anført, at det er utænkeligt, at Banco Populars værdi forringedes på så kort tid.

588 Det er tilstrækkeligt at fastslå, at ingen af de elementer til sammenligning, som sagsøgerne har anført, er relevante, dels fordi de kun afspejler Banco Populars regnskabsmæssige værdi og ikke afhændelsesværdien på tidspunktet for afviklingen, dels fordi de vedrører Banco Populars værdi på et tidspunkt væsentligt før afviklingen.

589 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at den anden værdiansættelse er i strid med evalueringer, som analytikere foretog i dagene omkring og i forbindelse med BBVA's købstilbud.

590 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgerne ikke har præciseret, hvilke analyser de henviser til, eller til, hvad BBVA's købstilbud udgjorde, idet sidstnævnte hverken afgav et købstilbud som led i proceduren for privat salg eller afviklingsproceduren.

591 For det tredje har sagsøgerne anført, at den anden værdiansættelse er i strid med stigningen i Banco Santanders aktiekurs og udsigterne til umiddelbar fortjeneste ifølge den analyse, der fremgår af den sagkyndige erklæring, som er vedlagt som bilag til stævningen.

592 Det er tilstrækkeligt at fastslå, at dette argument er uvirksomt, idet udviklingen i køberens situation efter afviklingen ikke er relevant med henblik på at vurdere gyldigheden af den vurdering af Banco Populars værdi, der blev foretaget i den anden værdiansættelse.

593 For det fjerde har sagsøgerne i replikken henvist til den sagkyndige erklæring, der er vedlagt som bilag til replikken, hvori det er anført, at den anden værdiansættelse er behæftet med tekniske fejl, som gør konklusionerne heri vedrørende vurderingen af visse aktiver ugyldige.

594 Afviklingsinstansen har i denne henseende gjort gældende, at sagsøgerne med hensyn til de angivelige tekniske fejl i den anden værdiansættelse blot har henvist samlet til den sagkyndige erklæring, der er vedlagt som bilag til replikken. Eftersom denne henvisning ikke sætter Afviklingsinstansen i stand til at identificere de fremførte argumenter, skal dette bilag forkastes, og sagsøgernes argumenter er ikke underbygget i tilstrækkelig grad.

595 Inden for rammerne af nærværende anbringende har sagsøgerne suppleret ordlyden af replikken vedrørende et specifikt argument, nemlig de angivelige fejl i den anden værdiansættelse, ved at henvise til deres sagkyndige erklæring, som er vedlagt som bilag til replikken. Der er kun henvist til den sagkyndige erklæring generelt, hvorfor Retten ikke har kunnet fastslå, hvilke argumenter den kunne anse for at supplere dette anbringende.

596 Den retspraksis, der er nævnt i præmis 509 ovenfor, tager ligeledes sigte på betingelserne for at antage replikken, som i henhold til procesreglementets artikel 83, stk. 1, skal supplere stævningen, til realitetsbehandling (jf. dom af 17.9.2007, Microsoft mod Kommissionen, T-201/04, EU:T:2007:289, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.7.2018, Europa Terra Nostra mod Parlamentet, T-13/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:428, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

597 Det skal dermed fastslås, at argumentet om de angivelige tekniske fejl i den anden værdiansættelse således blot er fremført uden at være underbygget af en argumentation, hvilket er i strid med reglen i procesreglementets artikel 76, litra d). Det følger heraf, at sagsøgernes argument skal afvises.

598 Det tredje klagepunkt skal derfor forkastes.

– *Det fjerde klagepunkt om pålideligheden af den anden værdiansættelse*

599 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at Deloitte i den anden værdiansættelse anerkendte, at den blev gennemført på få dage med begrænset adgang til oplysninger, og at værdiansættelsen udviste grænser, som påvirkede pålideligheden heraf. Den anden værdiansættelse kan således ikke tjene som grundlag for beslutningstagning, og der skal derfor foretages en efterfølgende endelig værdiansættelse.

600 I denne henseende skal det bemærkes, at Deloitte i følgeskrivelsen til meddelelsen af den anden værdiansættelse til Afviklingsinstansen oplyste, at selskabet på grund af den vanskelige likviditetsposition, som Banco Popular befandt sig i, var blevet anmodet om at gennemføre sin værdiansættelse på meget kort tid. Størstedelen af arbejdet blev udført på 12 dage fra den dato, hvor selskabet fik adgang til dokumentationen, mens et sådant projekt normalt burde tage 6 uger. Deloitte påpegede, at de tilgængelige oplysninger var behæftet med en række mangler, og at de var usammenhængende. Deloitte oplyste, at værdiansættelsen skulle betragtes som højst usikker og midlertidig i overensstemmelse med artikel 36 i direktiv 2014/59, og at en buffer til yderligere tab var blevet medtaget i værdiansættelsen i overensstemmelse med artikel 36, stk. 9, i direktiv 2014/59, der svarer til artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

601 Artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014 omhandler udtrykkeligt det tilfælde, hvor det på grund af sagens hastende omstændigheder ikke er muligt at opfylde kravene som fastsat i artiklens stk. 7 og 9, nemlig bl.a. det tilfælde, hvor det ikke er muligt at supplere værdiansættelsen med visse oplysninger i regnskaber og optegnelser. Desuden anerkendes det i denne bestemmelse, at der findes en iboende usikkerhed i forbindelse med enhver midlertidig værdiansættelse, idet det i dette stykkes andet afsnit bestemmes, at den skal omfatte en buffer til yderligere tab.

602 I overensstemmelse med denne bestemmelse oplyste Deloitte således blot, at selskabet på grund af den korte tid, der var til rådighed til at foretage værdiansættelsen, måtte basere sig på ufuldstændige oplysninger. Selskabet præciserede, at den værdiansættelse, som det havde foretaget, skulle betragtes som en midlertidig værdiansættelse i henhold til artikel 36, stk. 9, i direktiv 2014/59.

603 Desuden fremgår det af artikel 20, stk. 13, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen på grund af sagens hastende karakter kunne anvende den anden værdiansættelse, der var foretaget i henhold til artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, som grundlag for vedtagelse af afviklingsordningen, hvilket sagsøgerne i øvrigt har anerkendt i replikken.

604 Sagsøgernes argument om, at Afviklingsinstansen skulle foretage en efterfølgende endelig værdiansættelse, vil blive undersøgt i forbindelse med det 11. anbringende.

605 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at den anden værdiansættelse ikke er rimelig, for så vidt som intervallet vedrørende Banco Populars værdi, som fremgår af den anden værdiansættelse, er uforholdsmæssigt og upålideligt.

606 I denne henseende anførte Deloitte i den anden værdiansættelse, at resultatet af selskabets vurdering befandt sig i intervallet mellem 1,3 mia. EUR og minus 8,2 mia. EUR, idet det bedste skøn lå inden for dette interval på minus 2 mia. EUR.

607 Det skal bemærkes, at sagsøgerne blot har anfægtet, at dette interval er pålideligt, uden at de har fremført et specifikt argument. Det skal desuden bemærkes, at størrelsen af intervallet var begrundet i den metode, der blev anvendt i den anden værdiansættelse.

608 Deloitte har i denne henseende vedrørende den metode, der blev anvendt i den anden værdiansættelse, oplyst, at selskabet havde valgt at se på de enkelte kategorier hver for sig og tilpasse regnskabsværdierne af hver enkelt klasse af aktiver og passiver med henblik på at anslå tab og fortjeneste, og andre justeringer, som enhver køber ville foretage af værdien. Selskabet anvendte et vurderingsinterval for hver klasse af aktiver og passiver.

609 Denne metode er i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 2, stk. 3, i delegeret forordning 2018/345, hvoraf fremgår følgende:

»Valuaren fremlægger det bedste punktestimat for værdien af et givet aktiv, en given forpligtelse eller for kombinationer heraf. Hvis det er hensigtsmæssigt, fremlægges resultaterne af værdiansættelsen tillige på intervalform.«

610 De laveste værdier for hver klasse af aktiver og passiver resulterede tilsammen i det lave estimat i intervallet, og de højeste værdier resulterede tilsammen i det højeste estimat i intervallet. Denne metode forklarer således størrelsen af det interval, der er valgt i den anden værdiansættelse.

611 Som Afviklingsinstansen har fremhævet, udgjorde forskellen mellem de to værdier i intervallet desuden kun ca. 7% af balancen, eftersom størrelsen af Banco Populars balancesum var på i alt over 130 mia. EUR. Denne forskel afspejler således den grad af usikkerhed, der er et iboende træk ved værdiansættelsesproceduren.

612 Det skal endvidere bemærkes, at det i artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014 præciseres, at den midlertidige værdiansættelse skal opfylde kravene som fastsat i stk. 1, 7 og 9, »så vidt det efter omstændighederne med rimelighed er praktisk muligt«.

613 Desuden er de i den anden værdiansættelse iboende usikkerheder fremhævet i de reguleringsmæssige tekniske standarder, hvoraf det fremgår, at valuaren, når der foretages et skøn over og en ajourføring af de pengestrømme, som enheden kan forvente af de eksisterende aktiver og passiver, skal basere sig på rimelige, forsigtige og realistiske hypoteser og tage hensyn til forskellige forhold og omstændigheder.

614 Hvad angår navnlig den skønnede afhændelsesværdi bestemmer artikel 12, stk. 5, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 12, stk. 5, i den delegerede forordning 2018/345, følgende:

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

615 I artikel 12, stk. 6, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 12, stk. 6, i den delegerede forordning 2018/345, er der anført forskellige forhold, som valuaren tager hensyn til, og som kan påvirke afhændelsesværdien og -perioden.

616 Det fremgår heraf, at den anden værdiansættelse var baseret på hypoteser og afhang af mange forhold. I overensstemmelse med de reguleringsmæssige tekniske standarder baserede Deloitte sig således med henblik på bestemmelse af afhændelsesværdien for Banco Popular på afviklingsdatoen på skøn og fremadrettede vurderinger og fremlagde sit resultat i form af et værdiinterval.

617 På grund af de tidsmæssige begrænsninger og de begrænsede tilgængelige oplysninger må visse usikkerheder og tilnærmelser betragtes som iboende i enhver midlertidig værdiansættelse, der foretages i medfør af artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, og de forbehold, som Deloitte har taget, kan dermed ikke betyde, at den anden værdiansættelse ikke var »rimelig, forsigtig og realistisk«, jf. artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

618 Det fjerde klagepunkt skal således forkastes.

619 Det fremgår af det ovenstående, at Afviklingsinstansen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at anse den anden værdiansættelse for at være rimelig, forsigtig og realistisk som omhandlet i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

620 Følgelig skal det niende anbringende forkastes, idet det delvist skal afvises, delvist er ugrundet.

Det tiende anbringende om, at proceduren for salg af Banco Popular er i strid med artikel 24 i forordning nr. 806/2014 og artikel 39, stk. 2, litra a), b), d) og f), i direktiv 2014/59

621 Sagsøgerne har gjort gældende, at proceduren for salg af Banco Popular, som blev fastlagt i afgørelsen om salg, er i strid med artikel 24 i forordning nr. 806/2014 om virksomhedssalgsværktøjet og artikel 39, stk. 2, litra a), b), d) og f), i direktiv 2014/59, for så vidt som der ikke er tale om en konkurrencepræget salgsprocedure.

622 Artikel 39, stk. 1, i direktiv 2014/59 bestemmer, at afviklingsmyndigheden ved anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet på et institut eller en enhed skal markedsføre eller træffe foranstaltninger til at markedsføre de aktiver, rettigheder, passiver, aktier eller andre ejerskabsinstrumenter i det pågældende institut, som den agter at overføre. Dette direktivs artikel 39, stk. 2, fastsætter kriterierne, hvorefter det i stk. 1 omhandlede salg foretages.

623 Dette anbringende består af fire klagepunkter, som svarer til de kriterier, der er fastsat i artikel 39, stk. 2, i direktiv 2014/59. Sagsøgerne har gjort gældende, at proceduren for salg af Banco Popular for det første ikke var gennemsigtig, for det andet begunstigede Banco Santander, for det tredje gav sidstnævnte en urimelig fordel og for det fjerde ikke gjorde det muligt at opnå en så høj salgspris som muligt.

624 Det skal indledningsvis bemærkes, at Afviklingsinstansen i afgørelsen om salg, som blev vedtaget den 3. juni 2017, under hensyntagen til den hurtige forringelse af Banco Populars likviditetssituation og det betydelige fald i bankens aktieværdi samt de negative virkninger, som bankens krise kunne have for den finansielle stabilitet, fandt, at den skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger for om nødvendigt at kunne vedtage en afviklingsforanstaltning, og at effektiviteten af virksomhedssalgsværktøjet skulle sikres for at garantere formålene med

afviklingen. Afviklingsinstansen godkendte således FROB's øjeblikkelige indledning af proceduren for salg af Banco Popular og oplyste Banco Popular om kravene til et salg i henhold til artikel 39 i direktiv 2014/59.

625 FROB gennemførte dernæst proceduren for salg af Banco Popular i henhold til bestemmelserne i direktiv 2014/59 og lov nr. 11/2015. I denne henseende anmodede FROB i procesbeskrivelsen af 6. juni 2017 som led i en mulig afvikling af Banco Popular de potentielle købere om at deltage i en procedure for salg og afgive et tilbud til FROB om køb af hele kapitalen i Banco Popular på de i denne procesbeskrivelse anførte vilkår og betingelser.

626 Endelig fandt Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 6.6, at FROB's indsats for at sælge Banco Popular inden vedtagelsen af afviklingsordningen opfyldte kravene i artikel 24 i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med artikel 39 i direktiv 2014/59.

627 Afviklingsinstansen anførte, at Banco Popular i perioden forud for afviklingen havde ført en procedure for privat salg, og at det i ugen omkring den 29. maj 2017 havde vist sig, at denne procedure ikke lykkedes. Afviklingsinstansen indikerede, at beslutningen om at begrænse salgsindsatsen til banker, som allerede havde udtrykt en generel interesse i at købe Banco Popular som led i proceduren for privat salg, var i overensstemmelse med kravene i artikel 39 i direktiv 2014/59.

628 Afviklingsinstansen har ligeledes anført, at to banker i sidste ende blev anmodet om at deltage i salget efter FROB's gennemførelse af proceduren for salg. Afviklingsinstansen har nævnt, at alle potentielle købere havde modtaget en henvendelse samme dag, havde haft adgang til samme virtuelle datarum, og at deres tilbud var blevet afgivet på samme betingelser og inden for samme frist.

629 Afviklingsinstansen konstaterede endelig, at der af de to potentielle købere var modtaget et gyldigt tilbud, og den fandt, at eftersom køberen var den eneste, der havde afgivet et tilbud, var det fornuftigt at acceptere dennes betingelser og herved forebygge en ukontrolleret insolvens af Banco Popular, hvilket bl.a. kunne have skadet bankens kritiske funktioner.

– *Det første klagepunkt om gennemsigtigheden i proceduren for salg*

630 Sagsøgerne har gjort gældende, at reglerne for den konkurrenceprægede procedure for salg af Banco Popular, som er fastsat i afgørelsen om salg, ikke er gennemsigtige, hvorfor de er i strid med artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 806/2014 og artikel 39, stk. 2, litra a), i direktiv 2014/59. Deltagelsen i proceduren for salg var vilkårligt begrænset til alene at omfatte de institutter, der havde deltaget i den procedure for privat salg, som Banco Popular havde indledt inden afviklingen.

631 Med hensyn til virksomhedssalgsværktøjet følger det af artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 806/2014, at afviklingsordningen fastsætter ordningerne for den nationale afviklingsmyndigheds salg af den pågældende enhed eller de pågældende værktøjer, aktiver, rettigheder og forpligtelser i overensstemmelse med artikel 39, stk. 1 og 2, i direktiv 2014/59.

632 I medfør af kriteriet i artikel 39, stk. 2, litra a), i direktiv 2014/59 skal salget være så gennemsigtigt som muligt og må ikke i væsentlig grad indeholde urigtige oplysninger om aktiver, rettigheder, passiver, aktier eller andre ejerskabsinstrumenter i det pågældende institut, som afviklingsmyndigheden agter at overføre, i betragtning af omstændighederne og navnlig behovet for at opretholde den finansielle stabilitet.

633 Det skal indledningsvis bemærkes, at kravene vedrørende salg, og navnlig beslutningen om at begrænse antallet af deltagere i proceduren for salg, ikke fremgår af afviklingsordningen, men af afgørelsen om salg, som Afviklingsinstansen havde vedtaget tidligere, den 3. juni 2017.

634 Det følger i denne henseende af Domstolens faste praksis, at mellemkommende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse, principielt ikke udgør retsakter, som kan være genstand for et annullationssøgsmål (jf. dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

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

636 I det foreliggende tilfælde fandt Afviklingsinstansen i afviklingsordningen, at den salgsprocedure, som FROB havde iværksat, var i overensstemmelse med kravene i artikel 39 i direktiv 2014/59. Det skal bemærkes, at FROB tog hensyn til de krav, som Afviklingsinstansen havde fastsat i afgørelsen om salg. Det følger heraf, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen implicit bekræftede de krav vedrørende salget, som den selv havde fastsat i afgørelsen om salg.

637 Det skal endvidere bemærkes, at artikel 13 i forordning nr. 806/2014 om tidlig indgriben i stk. 3 bestemmer følgende:

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

638 Det skal dermed fastslås, at afgørelsen om salg udgør en mellemliggende retsakt, som Afviklingsinstansen vedtog med henblik på den potentielle afvikling af Banco Popular, og at sagsøgerne ikke kan hindres i at påberåbe sig den ulovlighed, som vurderingen i denne afgørelse måtte være behæftet med, til støtte for deres søgsmål til prøvelse af afviklingsordningen.

639 Hvad angår gennemsigtigheden af proceduren for salg af Banco Popular skal det bemærkes, at Afviklingsinstansen i fjerde betragtning til afgørelsen om salg anførte, at banken skulle videreføres med henblik på at undgå de negative virkninger for den finansielle stabilitet.

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

641 Følgende fremgår i denne henseende af 64. betragtning til afgørelse 2014/59:

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

642 Det følger heraf, at kravet om gennemsigtighed i artikel 39, stk. 2, litra a), i direktiv 2014/59 skal fortolkes således, at det vedrører salgsprocedurens forløb og ikke eventuelle foranstaltninger vedrørende offentliggørelse, som meddeler denne procedure.

643 Med hensyn til begrænsningen af salgsproceduren til alene at omfatte de institutter, der deltog i den procedure for privat salg, som Banco Popular havde iværksat, og som er nævnt i præmis 33 ovenfor, har Afviklingsinstansen i artikel 2, litra a), nr. i), i afgørelsen om salg anført nogle grunde, som begrunder dens beslutning om at anmode FROB om kun at kontakte disse fem deltagere.

644 Afviklingsinstansen anførte i denne henseende følgende:

»Med hensyn til udvælgelsen af bestemte købere, som skal kontaktes, kontakter FROB i alle fald et tilstrækkeligt antal købere efter at have undersøgt markedsinteressen i at investere i bankens aktiviteter. Henset til behovet for at afslutte salgsproceduren på meget kort tid giver den interesse, der er tilkendegivet under proceduren for privat salg, oplysninger om analysen af markedsinteressen. Under proceduren for privat salg blev flere potentielle tilbudsgivere, der er aktive på det spanske og det internationale marked, kontaktet. Kun fem parter tilkendegav en oprindelig interesse og blev således anmodet om at fremsætte ikke-bindende tilbud som led i proceduren for privat salg.

FROB kontakter de fem parter, som var blevet anmodet om at fremsætte et tilbud i forbindelse med proceduren for privat salg.

Det er begrundet at kontakte disse fem parter af hensyn til den finansielle stabilitet og til den betydelige risiko for, at markedsføringen til en større kreds af potentielle købere, udbredelsen af risici og vurderinger eller identifikationen af bankens kritiske og ikke-kritiske funktioner medfører en yderligere usikkerhed og markedets tillidstab. Hvis flere købere kontaktes, vil det endvidere kunne øge sandsynligheden for afsløringer og dermed risikoen for, at banken kan gøres til genstand for afvikling inden for meget kort tid.

Som følge af den hastende karakter og den meget begrænsede tid, som skal være tilgængelig for salgsproceduren, vil indbydelsen af flere deltagere ligeledes øge procedurens kompleksitet. På grundlag af oplysningerne fra banken er det desuden tvivlsomt, om de tilbudsgivere, som endnu ikke har tilkendegivet en interesse i proceduren for privat salg, vil fremsætte tilbud.

I overensstemmelse med artikel 24, stk. 3, i forordning [nr. 806/2014] vil Afviklingsinstansen tilstræbe at finde en balance mellem kravene til markedsføringen og behovet for at opfylde afviklingsmålene. Afviklingsinstansen vil navnlig delvist fravige kravene til markedsføring som

følge af omstændighedernes hastende karakter, især den materielle trussel mod den finansielle stabilitet som følge af bankens krise, og eftersom overdragelsen af behovet for at kontakte en bredere vifte af købere også vil skade virksomhedssalgsværktøjets effektivitet.«

645 Det skal bemærkes, at det fremgår af artikel 39, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2014/59, at principperne omhandlet i dette stykke ikke er til hinder for, at afviklingsmyndigheden kan rette opfordring til bestemte potentielle købere, medmindre potentielle købere begunstiges ubehørigt eller forskelsbehandles.

646 Afviklingsinstansens afgørelse om at anmode FROB om kun at kontakte de fem institutter, der havde deltaget i proceduren for privat salg, er følgelig i overensstemmelse med denne bestemmelse.

647 Denne afgørelse var endvidere baseret på et objektivt kriterium, nemlig den interesse, som disse virksomheder allerede havde tilkendegivet med henblik på købet af Banco Popular, og var begrundet i den meget korte, inden for hvilken salgsproceduren skulle afsluttes. Som Afviklingsinstansen fremhævede, ville udvidelsen af proceduren til flere deltagere risikere at forsinke proceduren, men ville ligeledes øge risikoen for afsløringer om Banco Populars situation og dermed risikoen for den finansielle stabilitet.

648 I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, følger heraf, at Afviklingsinstansens beslutning om at anmode FROB om kun at kontakte de fem parter, der havde deltaget i proceduren for privat salg, ikke var vilkårlig.

649 Sagsøgerne har desuden med urette gjort gældende, at det var vilkårligt og udgjorde forskelsbehandling alene at rette henvendelse til de fem spanske institutter, som havde oplyst, at de ikke var interesserede i at købe Banco Popular som led i proceduren for privat salg.

650 Med deltagelsen i proceduren for privat salg var disse fem institutter nemlig de eneste banker, der havde tilkendegivet interesse i at købe Banco Popular. Sagsøgerne har blandet den tilkendegivelse af interesse i at købe Banco Popular, som kom til udtryk ved deltagelsen i proceduren for privat salg, sammen med den omstændighed, at denne procedure i sidste ende mislykkedes.

651 Den skal endelig bemærkes, at proceduren for privat salg var åben for alle spanske eller internationale aktører. Sagsøgerne har ikke forklaret, hvorfor andre spanske eller udenlandske institutter, som ikke havde tilkendegivet deres interesse i at købe Banco Popular under proceduren for privat salg, ville være interesserede nogle uger senere ved FROB's iværksættelse af proceduren. Eftersom enhver offentlig meddelelse om iværksættelsen af salgsproceduren er udelukket, har sagsøgerne desuden ikke forklaret, på grundlag af hvilke ikke-diskriminerende kriterier andre aktører kunne være blevet kontaktet.

652 Det følger heraf, at Afviklingsinstansen ved i afgørelsen om salg at begrænse salgsproceduren til de fem institutter, der havde deltaget i proceduren for privat salg, ikke tilsidesatte artikel 24 i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med artikel 39, stk. 2, litra a), i direktiv 2014/59.

653 Det første klagepunktet skal således forkastes.

– *Det andet klagepunkt om forskelsbehandling til fordel for Banco Santander*

654 Sagsøgerne har gjort gældende, at Banco Santander blev begunstiget blandt deltagerne i den tidligere procedure for privat salg, hvilket er i strid med artikel 39, stk. 2, litra b), i direktiv 2014/59. Banco Santander blev begunstiget som følge af udelukkelsen af de potentielle købere, der ikke havde deltaget i proceduren for privat salg, og ikke som følge af de korte frister. Sagsøgerne har anført, at Banco Santander, som havde brugt flere måneder på at undersøge muligheden for at købe Banco Popular, kunne udnytte denne fordelagtige situation til at afgive et tilbud med en lav pris. Banco Santander var den eneste bank, der fortsat havde adgang til ajourførte oplysninger om Banco Populars situation. Fremskyndelsen af fristen for at afgive tilbud i salgsproceduren til den 6. juni 2017 begunstigede Banco Santander.

655 I medfør af kriteriet i artikel 39, stk. 2, litra b), i direktiv 2014/59 må salget ikke ubehørigt begunstige eller forskelsbehandle potentielle købere.

656 I artikel 2, nr. ii), i afgørelsen om salg anførte Afviklingsinstansen, at salgsproceduren skulle være gennemsigtig for at gøre det muligt for deltagende potentielle købere at blive rimeligt og behørigt informeret på hvert trin i proceduren. Afviklingsinstansen fandt, at alle oplysninger, som en potentiel køber anmodede om, og som den pågældende fik meddelt, skulle leveres på samme tid som til alle andre.

657 Det skal bemærkes, at sagsøgerne med dette klagepunkt ikke har taget sigte på afgørelsen om salg, men salgsproceduren, således som FROB gennemførte denne. Sagsøgerne kan følgelig ikke påberåbe sig Afviklingsinstansens tilsidesættelse af artikel 39, stk. 2, litra b), i direktiv 2014/59. Det skal dermed fastslås, at sagsøgerne med dette klagepunkt i det væsentlige har gjort gældende, at Afviklingsinstansen anlagde et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som den i afviklingsordningen godkendte den salgsprocedure, som FROB havde gennemført, selv om denne procedure begunstigede Banco Santander i strid med artikel 39, stk. 2, litra b), i direktiv 2014/59.

658 Det skal bemærkes, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 6.6 fandt, at den salgsprocedure, som FROB gennemførte i forhold til Banco Popular, opfyldte kravene i artikel 24 i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med artikel 39 i direktiv 2014/59, og navnlig at alle potentielle købere var blevet kontaktet samme dag, at de havde haft adgang til samme virtuelle datarum, og at deres tilbud var blevet afgivet på samme betingelser og inden for samme frist.

659 Det fremgår indledningsvis af behandlingen af det første klagepunkt, at det var berettiget at begrænse proceduren til potentielle købere, der havde deltaget i proceduren for privat salg. Sagsøgerne har ikke forklaret, hvorledes denne begrænsning kunne begunstige Banco Santander i forhold til de andre institutter, som FROB kontaktede med henblik på deltagelsen i salgsproceduren.

660 Med hensyn til procedurens forløb skal det dernæst ligeledes bemærkes, at blandt de fem potentielle købere, som FROB kontaktede, besluttede to ikke at deltage i salgsproceduren, og en blev udelukket af ECB af forsigtighedshensyn. Den 4. juni 2017 underskrev de to potentielle købere, der havde besluttet at deltage i salgsproceduren, nemlig Banco Santander og BBVA, en fortrolighedserklæring, og den 5. juni 2017 fik de adgang til det virtuelle datarum. Den 6. juni tilsendte FROB dem procesbeskrivelsen samt købs- og salgsaftalen *(Sale and Purchase Agreement)*.

661 Ved skrivelse af 6. juni 2017 meddelte BBVA FROB, at banken havde besluttet ikke at fremsætte et tilbud. I denne skrivelse anførte BBVA følgende:

»[…] henset til priskravene og de øvrige betingelser, der er pålagt i procesbeskrivelsen, samt til utilstrækkeligheden af de tilgængelige oplysninger, kan BBVA ikke afgive et tilbud på vilkårene i den procesbeskrivelse og den salgs- og købsaftale *(Sale and Purchase Agreement, SPA)*, som er blevet fremlagt i dag.

På trods af ovenstående betragtninger bekræfter vi ligeledes, at såfremt tilstrækkelige oplysninger var tilgængelige til at gøre det muligt for vores ledelsesorganer at undersøge transaktionen behørigt, og såfremt betingelserne for processen kunne ændres, ville BBVA være interesseret i at deltage heri.«

662 Den omstændighed, at BBVA meddelte FROB, at de oplysninger, som denne bank rådede over, ikke gav den mulighed for at afgive et tilbud, kan ikke fortolkes således, at den rådede over færre oplysninger end Banco Santander.

663 Med hensyn til argumentet om, at forkortelsen af procedurens varighed begunstigede Banco Santander, skal det bemærkes, at den frist, der var fastsat i procesbeskrivelsen, var den samme for alle deltagerne. Desuden havde alle de potentielle købere allerede deltaget i proceduren for privat salg, og de havde således kunnet få kendskab til oplysninger vedrørende Banco Popular og undersøge dem i samme periode.

664 Som Afviklingsinstansen har fremhævet, var fastsættelsen af fristen til midnat den 6. juni begrundet i den omstændighed, at ECB samme dag havde erklæret Banco Popular for nødlidende eller forventeligt nødlidende, at sidstnævnte således ikke kunne være aktiv på markedet den følgende dag, og at der derfor hurtigt skulle vedtages en afvikling.

665 Som det fremgår af præmis 661 ovenfor, og i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, begrundede BBVA i sin skrivelse til FROB endvidere ikke sin beslutning om ikke at afgive et tilbud med manglende tid.

666 Det følger heraf, at den salgsprocedure, som FROB gennemførte, i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, ikke begunstigede Banco Santander, og at Afviklingsinstansen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at denne procedure havde opfyldt de krav, der er fastsat i artikel 39, stk. 2, litra b), i direktiv 2014/59.

667 Det andet klagepunkt skal således forkastes.

– *Det tredje klagepunkt om, at Banco Santander blev indrømmet en urimelig fordel*

668 Sagsøgerne har gjort gældende, at Banco Santander blev indrømmet en urimelig fordel i strid med artikel 39, stk. 2, litra d), i direktiv 2014/59, eftersom banken afgav sit tilbud den 7. juni 2017 kl. 3.12, dvs. efter udløbet af den frist, som Afviklingsinstansen og FROB havde fastsat, og at BBVA ikke var blevet oplyst om, at den kunne afgive tilbud efter den fastsatte frist. De har anført, at såfremt BBVA var blevet oplyst om, at fristen var fleksibel, kunne den med sikkerhed have afgivet et tilbud. Sagsøgerne har gjort gældende, at indholdet af procesbeskrivelsen modsiger Banco Santanders argument om, at fristen til midnat den 6. juni 2017 var rent indikativ.

669 Ifølge kriteriet i artikel 39, stk. 2, i direktiv 2014/59 må salget ikke give en potentiel køber en urimelig fordel.

670 Det skal bemærkes, at FROB ved skrivelse af 7. juni 2017 meddelte Afviklingsinstansen resultaterne af salgsproceduren og indikerede, at Banco Santander havde fremsat et tilbud den 7. juni kl. 3.12, og at den pris, som Banco Santander havde tilbudt for Banco Populars aktier, var 1 EUR. FROB foreslog, at Banco Santander i sin egenskab af tilbudsgiver i den konkurrenceprægede procedure for salg af Banco Popular blev udpeget som køber af Banco Popular i afviklingsordningen.

671 I afviklingsordningen fandt Afviklingsinstansen, at den salgsprocedure, som FROB havde gennemført for at sælge Banco Popular, opfyldte kravene i artikel 24 i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med artikel 39 i direktiv 2014/59, og accepterede FROB's forslag om at udpege Banco Santander som køber af Banco Popular.

672 Dette klagepunkt skal følgelig fortolkes således, at det tager sigte på, at det fastslås, at Afviklingsinstansen anlagde et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som den i afviklingsordningen godkendte FROB's forslag om at udpege Banco Santander som køber, selv om denne havde opnået en urimelig fordel under salgsproceduren i strid med artikel 39, stk. 2, litra d), i direktiv 2014/59.

673 Det skal bemærkes, at Afviklingsinstansen i afgørelsen om salg ikke fastsatte nogen frist for proceduren til udvælgelse af Banco Populars køber. Det er således med urette, at sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen havde fastsat fristen for afgivelse af tilbud.

674 I procesbeskrivelsen fastsatte FROB en tidsplan for forløbet af proceduren for salg af Banco Popular. Denne tidsplan foreskrev, at de bindende tilbud skulle være afgivet senest den 6. juni 2017 ved midnat. I tidsplanen fastsattes for den 7. juni 2017 kl. 1.00 kontakter med tilbudsgiverne med henblik på at afslutte proceduren og vælge et tilbud, kl. 5.30 skulle Afviklingsinstansen herefter (i givet fald) vedtage afviklingsordningen, og købs- og salgsaftalen skulle gennemføres, kl. 6.30 FROB's gennemførelsesretsakt og kl. 7.00 afslutningen af og meddelelsen om transaktionen.

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

676 Eftersom BBVA den 6. juni, dvs. inden udløbet af fristen, havde meddelt, at den ikke ville fremsætte et tilbud, og den ikke begrundede denne beslutning med, at den ikke havde tilstrækkelig tid, kan det ikke fastslås, at den omstændighed, at Banco Santander afgav sit tilbud efter udløbet af fristen, gav sidstnævnte en urimelig fordel i forhold til BBVA.

677 Sagsøgernes argument om, at BBVA med sikkerhed ville have afgivet et tilbud, hvis banken var blevet oplyst om, at den frist, som FROB havde fastsat, var »fleksibel«, er rent spekulativ. Argumentet er desuden i modstrid med deres argument, som er fremført i replikken, om, at Afviklingsinstansen skulle have sikret videreførelsen af Banco Popular indtil weekenden den 10. og 11. juni 2017 for at give BBVA mulighed for at afslutte sin analyse af Banco Populars

finansielle situation og fremsætte et tilbud. Sagsøgerne kan således ikke gøre gældende, at forlængelsen af fristen for at afgive tilbud med nogle timer ville have givet BBVA mulighed for at fremsætte et tilbud.

678 Eftersom Banco Santander var den eneste deltager i proceduren, som fremsatte et endeligt tilbud, og det efter BBVA's meddelelse var sikkert, at ingen af de øvrige institutter, der var blevet anmodet om at deltage i salgsproceduren, ville fremsætte et tilbud, kunne den omstændighed, at FROB accepterede dette tilbud, selv om det var fastsat efter udløbet af den frist, der var fastsat i procesbeskrivelsen, ikke give Banco Santander en urimelig fordel.

679 Desuden fremgår følgende af 24. betragtning i forordning nr. 806/2014:

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

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

[…]

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

680 Det skal i denne henseende bemærkes, således som det fremgår af præmis 629 ovenfor, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 6.6. anførte, at eftersom køberen var den eneste, der havde afgivet et tilbud, var det fornuftigt at acceptere dennes betingelser og herved forebygge en ukontrolleret insolvens af Banco Popular, hvilket bl.a. kunne have skadet bankens kritiske funktioner.

681 Såfremt Afviklingsinstansen ikke havde accepteret FROB's forslag om at udpege Banco Santander som køber af Banco Popular, ville sidstnævnte nemlig have været genstand for likvidation. Som det er fastslået som led i analysen af det femte anbringende, ville en likvidation af Banco Popular i overensstemmelse med artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 efter en normal insolvensbehandling ikke have gjort det muligt at nå de mål, der er fastsat i forordningens artikel 14, i samme omfang som afviklingen. Det er fastslået, at afviklingen var nødvendig for at nå målene om at sikre videreførelsen af Banco Populars kritiske funktioner og undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet.

682 FROB tilsendte Afviklingsinstansen resultaterne af proceduren for salg af Banco Popular i tilstrækkelig tid til at give sidstnævnte mulighed for at vedtage afviklingsordningen og sende denne til Kommissionen kl. 5.13 den 7. juni 2017. Kommissionen vedtog således sin afgørelse om at tillade afviklingsordningens ikrafttræden kl. 6.30 samme dag. Procedurens forløb gav således FROB mulighed for at indgå alle formaliteter og afslutte salget inden udløbet af den frist, der var fastsat i procesbeskrivelsen, dvs. den 7. juni 2017 kl. 7.00.

683 Det følger heraf, at FROB's forslag om at udpege Banco Santander som køber af Banco Popular ikke gav Banco Santander en urimelig fordel, og at Afviklingsinstansen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at salgsproceduren havde opfyldt kravene i artikel 39, stk. 2, litra d), i direktiv 2014/59.

684 Det tredje klagepunkt skal derfor forkastes.

– *Det fjerde klagepunkt om, at salgsproceduren ikke tilsigtede at maksimere salgsprisen*

685 Sagsøgerne har gjort gældende, at det ikke blev forsøgt at opnå den højst mulige salgspris, hvilket er i strid med artikel 39, stk. 2, litra f), i direktiv 2014/59. De har anført, at den omstændighed, at antallet af potentielle købere blev reduceret til et minimum, fjernede enhver mulighed for konkurrence mellem de forskellige aktører i banksektoren, hvilket ville have gjort det muligt at opnå den højst mulige salgspris.

686 Det skal fastslås, at sagsøgerne med dette klagepunkt i det væsentlige har foreholdt Afviklingsinstansen, at den tilsidesatte artikel 24 i forordning nr. 806/2014 om virksomhedssalgsværktøjet, sammenholdt med artikel 39, stk. 2, litra f), i direktiv 2014/59, idet den i afgørelsen om salg begrænsede salgsproceduren til fem banker, der havde deltaget i proceduren for privat salg.

687 I henhold til det kriterium, der er fastsat i artikel 39, stk. 2, litra f), i direktiv 2014/59, tager salget sigte på en så høj en salgspris som mulig for de berørte aktier eller andre ejerskabsinstrumenter, aktiver, rettigheder eller passiver.

688 Det skal bemærkes, at det fremgår af undersøgelsen af det første klagepunkt, at Afviklingsinstansens beslutning om at begrænse salgsproceduren til de fem banker, der havde deltaget i proceduren for privat salg, var begrundet i behovet for at afslutte proceduren inden for en meget kort frist og undgå risikoen for, at Banco Populars situation havde afsmittende virkning, og således risiciene for den finansielle stabilitet.

689 I artikel 2, litra b), i afgørelsen om salg anførte Afviklingsinstansen desuden, at salgsproceduren skulle tilsigte at maksimere salgsprisen, samtidig med at der skulle tages hensyn til at gennemføre afviklingen hurtigt. Den præciserede ligeledes, at det væsentligste kriterium for vurdering af tilbuddene var den tilbudte pris.

690 I procesbeskrivelsen anførte FROB, at den pris, der blev tilbudt i tilbuddene, skulle være lig med eller højere end 1 EUR.

691 Sagsøgerne har ikke fremført noget argument med henblik på at godtgøre, at begrænsningen af antallet af potentielle købere til de fem deltagere i proceduren for privat salg ikke tillod en reel konkurrence på priser mellem disse.

692 Afviklingsinstansen kan ikke foreholdes de omstændigheder, der indtraf under proceduren, dvs. at fire af de fem deltagere gav afkald på at afgive et bindende tilbud, og at det eneste bindende tilbud, der blev afgivet, foreslog en købspris på 1 EUR.

693 Sagsøgerne har således med urette gjort gældende, at afgørelsen om salg ikke tilsigtede at maksimere salgsprisen, hvilket var i strid med artikel 24 i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med artikel 39, stk. 2, litra f), i direktiv 2014/59.

694 I replikken har sagsøgerne tilføjet, at de tre muligheder, der fremgik af procesbeskrivelsen, gav tilbudsgiverne muligheder for at forstå, at FROB implicit meddelte dem, at tabene helt eller delvist ville tilintetgøre Banco Populars kapital. Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen for at opnå en pris, som maksimerede aktiernes værdier, skulle have forpligtet de potentielle købere til selv at opgøre tabene.

695 Med dette argument har sagsøgerne anfægtet indholdet af den procesbeskrivelse, som FROB vedtog. I denne beskrivelse nævnte FROB, at tilbuddene skulle angive den pris, der blev tilbudt for at betale for overførslen af aktierne i Banco Popular efter tre muligheder.

696 For det første er det tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgernes argument er rent spekulativt og ikke er støttet på faktiske oplysninger, men på det angivelige indtryk, som tilbudsgiverne ville få ved læsningen af procesbeskrivelsen. For det andet gør dette argument det ikke muligt at fastlægge, hvad sagsøgerne har foreholdt Afviklingsinstansen.

697 Sagsøgernes rent spekulative argumenter om, at Banco Santander var bevidst om, at banken var den eneste, der afgav et tilbud, og at beslutningen om at sælge Banco Popular til 1 EUR, var truffet på forhånd, skal ligeledes forkastes.

698 Det fjerde klagepunktet skal således forkastes.

699 Henset til samtlige ovenstående betragtninger har sagsøgerne ikke godtgjort, at proceduren for salg af Banco Popular var i strid med artikel 24 i forordning nr. 806/2014 og artikel 39, stk. 2, litra a), b), d) og f), i direktiv 2014/59.

700 Det tiende anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Det 11. anbringende om, at Afviklingsinstansen ikke vil foretage en efterfølgende endelig værdiansættelse

701 Med de tre nye anbringender, som er fremsat i replikken, og som samles i det ellevte anbringende, har sagsøgerne gjort gældende, at den omstændighed, at Afviklingsinstansen ikke vil har foretaget en efterfølgende endelig værdiansættelse, for det første udgør en tilsidesættelse af artikel 20, stk. 3 og 11, i forordning nr. 806/2014, for det andet en tilsidesættelse af begrundelsespligten, retten til forsvar og retten til effektive retsmidler og for det tredje en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

702 Sagsøgerne har oplyst, at de med Afviklingsinstansens svar på et spørgsmål stillet af Retten i forbindelse med den foreliggende sag erfarede, at der ikke ville blive foretaget en efterfølgende endelig værdiansættelse.

703 Afviklingsinstansen oplyste således den 30. juli 2018 som svar på spørgsmål stillet af Retten inden for rammerne af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, at den anden værdiansættelse ikke ville blive fulgt op af en efterfølgende endelig værdiansættelse. Den fastslog, at den på grund af den foreliggende sags særlige karakteristika var nået frem til den konklusion, at en efterfølgende endelig værdiansættelse ikke ville tjene noget praktisk formål inden for rammerne af artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014 og heller ikke ville føre til en kompensationsafgørelse som omhandlet i nævnte forordnings artikel 20, stk. 12.

704 Det skal bemærkes, at den i artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014 omhandlede efterfølgende endelige værdiansættelse pr. definition foretages efter vedtagelsen af afviklingsordningen.

705 Som anført i præmis 603 ovenfor udgør en midlertidig værdiansættelse som den anden værdiansættelse i henhold til artikel 20, stk. 13, i forordning nr. 806/2014 et gyldigt grundlag for, at der kan vedtages en afviklingsordning.

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

707 Det følger heraf, at gennemførelsen af en efterfølgende endelig værdiansættelse, der åbenbart foretages efter vedtagelsen af afviklingsordningen, ikke kan berøre gyldigheden heraf.

708 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgerne ikke kan gøre gældende, at afviklingsordningen er utilstrækkeligt begrundet, hvis der ikke foretages en efterfølgende endelig værdiansættelse. Vedtagelsen af en efterfølgende endelig værdiansættelse kan nemlig under alle omstændigheder ikke gøre det muligt for Afviklingsinstansen at supplere begrundelsen for afviklingsordningen efterfølgende.

709 Sagsøgernes argumenter inden for rammerne af det 11. anbringende er således uvirksomme, og dette anbringende skal forkastes.

Anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse

710 Sagsøgerne har anmodet Retten om at træffe visse foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelse.

711 For det første har sagsøgerne i stævningen og replikken samt i skrivelserne af 15. november 2018, 20. april 2021 og 28. maj 2021 anmodet Retten om at pålægge fremlæggelse af forskellige dokumenter.

712 Det skal bemærkes, at Retten ved kendelse om bevisoptagelse af 12. maj 2021 i henhold til procesreglementets artikel 91, litra b), artikel 92, stk. 3, og artikel 103 har pålagt Afviklingsinstansen at fremlægge visse af de dokumenter, der er anført i præmis 95 ovenfor. Ved kendelse af 9. juni 2021 fastslog Retten, at de dokumenter, som Afviklingsinstansen havde fremlagt i den fortrolige udgave, ikke var relevante for en løsning af tvisten. Derimod blev Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, uden bilaget, fremsendt til de øvrige parter.

713 For det andet har sagsøgerne i stævningen foreslået afhøring af flere vidner.

714 Hvad angår anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller om bevisoptagelse, der fremlægges af en part i en tvist, skal det bemærkes, at det alene tilkommer Retten at bedømme, om det er nødvendigt at supplere bevismaterialet i de sager, der forelægges

til afgørelse (jf. dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.11.2020, Fleig mod EU-Udenrigstjenesten, C-446/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:918, præmis 53).

715 Det følger af Domstolens praksis, at selv om en anmodning om afhøring af vidner, som fremsættes i stævningen, indeholder en angivelse af, hvilke konkrete faktiske omstændigheder vidnet eller vidnerne skal afhøres om, og hvilke grunde der gør afhøringen berettiget, skal Retten vurdere, om anmodningen er berettiget i forhold til sagens genstand og nødvendigheden af at afhøre de pågældende vidner (dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.10.2020, Silver Plastics og Johannes Reifenhäuser mod Kommissionen, C-702/19 P, EU:C:2020:857, præmis 29).

716 I den foreliggende sag skal det konstateres, at oplysningerne i sagsakterne samt de forklaringer, der blev fremsat i retsmødet, er tilstrækkelige til at sætte Retten i stand til at træffe afgørelse, idet den hensigtsmæssigt har kunnet afgøre sagen på grundlag af de påstande, anbringender og argumenter, som er fremsat under sagens behandling, og under hensyn til de dokumenter, som parterne har fremlagt.

717 Det følger heraf, at anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse ikke kan tages til følge, og at Afviklingsinstansen skal frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

718 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de bære deres egne omkostninger og betale Afviklingsinstansens og Banco Santanders omkostninger i overensstemmelse med disses påstand herom.

719 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Kommissionen bærer således deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling):

1) **Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) frifindes.**

2) **Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) bærer deres egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af SRB og Banco Santander, SA.**

3) **Kongeriget Spanien, Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juni 2022.

Underskrifter

Indhold

Relevante retsregler 2

Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse 6

Banco Populars situation forud for vedtagelsen af afviklingsordningen 6

Andre faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af afviklingsordningen 8

Afviklingsordningen for Banco Popular af 7. juni 2017 11

De faktiske omstændigheder efter vedtagelsen af afviklingsafgørelsen 13

Retsforhandlinger og parternes påstande 13

Retlige bemærkninger 16

Formaliteten 17

Realiteten 22

Indledende bemærkninger 22

– Søgsmålets rækkevidde 22

– Omfanget af Rettens prøvelse 24

Det andet anbringende vedrørende en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 18, artikel 24, stk. 2, litra a), og artikel 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 32, 38 og 43 i direktiv 2014/59 er i strid med retten til at blive hørt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a) 26

– Rækkevidden af ulovlighedsindsigelsen 26

– Ulovlighedsindsigelsen i forhold til artikel 18 i forordning nr. 806/2014 28

Det tredje anbringende om en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 21, 22, 24 og 27 i forordning nr. 806/2014 samt artikel 38 og 63 i direktiv 2014/59 udgør en krænkelse af ejendomsretten fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1, og en tilsidesættelse af princippet om frihed til at oprette og drive egen virksomhed fastsat i chartrets artikel 16 37

Det første og det fjerde anbringende vedrørende manglende begrundelse for afviklingsordningen, tilsidesættelse af retten til god forvaltning fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b) og c), og af retten til effektive retsmidler fastsat i chartrets artikel 47 40

– Det første klagepunkt om tilsidesættelse af begrundelsespligten 40

– Det andet klagepunkt om en tilsidesættelse af retten til aktindsigt 45

– Det tredje klagepunkt om en tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler 48

Det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 og artikel 32 i direktiv 2014/59 50

– Det første led om den første betingelse i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 51

– Det andet led om den anden betingelse i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 54

– Det tredje led om den tredje betingelse i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 59

Det sjette anbringende om en tilsidesættelse af princippet om forsigtighed i banksektoren . . 61

Det syvende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning 63

Det ottende anbringende om en krænkelse af ejendomsretten og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fastsat i chartrets artikel 17 og 52 66

Det niende anbringende om tilsidesættelse af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 . . . 73

– Det første klagepunkt om uafhængigheden for den sagkyndige, der gennemførte den anden værdiansættelse 75

– Det andet klagepunkt om de to forudgående værdiansættelser 76

– Det tredje klagepunkt om den metode, der blev anvendt i den anden værdiansættelse 78

– Det fjerde klagepunkt om pålideligheden af den anden værdiansættelse 81

Det tiende anbringende om, at proceduren for salg af Banco Popular er i strid med artikel 24 i forordning nr. 806/2014 og artikel 39, stk. 2, litra a), b), d) og f), i direktiv 2014/59 83

– Det første klagepunkt om gennemsigtigheden i proceduren for salg 84

– Det andet klagepunkt om forskelsbehandling til fordel for Banco Santander 88

– Det tredje klagepunkt om, at Banco Santander blev indrømmet en urimelig fordel . . . 89

– Det fjerde klagepunkt om, at salgsproceduren ikke tilsigtede at maksimere salgsprisen 92

Det 11. anbringende om, at Afviklingsinstansen ikke vil foretage en efterfølgende endelig værdiansættelse 93

Anmodningerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse 94

Sagsomkostninger 95