Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

1. lipnja 2022.*

„Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju propasti ili vjerojatne propasti subjekta – Sanacijski program za društvo Banco Popular Español koji je donio SRB – Tužba za poništenje – Akt koji se može pobijati tužbom – Dopuštenost – Pravo na saslušanje – Pravo na vlasništvo – Obveza obrazlaganja – Članci 18., 20. i 24. Uredbe (EU) br. 806/2014”

U predmetu T-481/17,

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, sa sjedištem u Madridu (Španjolska),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), sa sjedištem u Zürichu (Švicarska),

koje zastupaju R. Pelayo Jiménez, A. Muñoz Aranguren i R. Pelayo Torrent, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

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

tuženika,

koji podupiru

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

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

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

Europska komisija, koju zastupaju L. Flynn i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: španjolski

i

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

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje Odluke SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice SRB-a od 7. lipnja 2017. o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español, SA,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

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

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 14. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

Pravni okvir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Okolnosti spora i činjenice koje su nastale nakon podnošenja tužbe

24 Tužitelji, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), bili su dioničari društva Banco Popular Español, SA (u daljnjem tekstu: Banco Popular) prije donošenja sanacijskog programa za potonje društvo.

Situacija društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Druge činjenice koje su nastale prije donošenja sanacijskog programa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Činjenice koje su nastale nakon donošenja odluke o sanaciji

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

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

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

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

Postupak i zahtjevi stranaka

84 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 2. kolovoza 2017. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.

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

86 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 3., 26. i 27. listopada 2017., odnosno 10. i 14. studenoga 2017., Banco Santander, Kraljevina Španjolska, Europski parlament, Vijeće i Komisija zatražili su intervenciju u ovom postupku u potporu SRB-ovu zahtjevu. Odlukama od 1. kolovoza 2018. predsjednik osmog vijeća Općeg suda odobrio je intervencije Kraljevine Španjolske, Parlamenta, Vijeća i Komisije, a rješenjem od 12. travnja 2019. odobrio je intervenciju društva Banco Santander. Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće, Komisija i Banco Santander podnijeli su podneske, a glavne stranke podnijele su očitovanja na te podneske u za to određenim rokovima.

87 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika Opći sud tražio je 13. veljače 2018. od SRB-a da dostavi najnoviju verziju sanacijskog programa koja nije klasificirana oznakom tajnosti, kao i verziju vrednovanja 2 koja nije klasificirana oznakom tajnosti, a koje su objavljene na njegovoj internetskoj stranici. SRB je podnio dokumente u za to određenom roku.

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

89 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 15. studenoga 2018., tužitelji su od Općeg suda zatražili da SRB-u naloži, u okviru mjere upravljanja postupkom, da određene dokumente prevede na španjolski jezik. SRB je podnio očitovanja o tom zahtjevu u za to određenom roku.

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

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

92 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 8. rujna 2020. tužitelji su podnijeli novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika. SRB, Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće, Komisija i Banco Santander podnijeli su očitovanja u za to određenom roku.

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

94 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 20. travnja 2021. tužitelji su podnijeli zahtjev za određivanje mjera upravljanja postupkom. SRB, Parlament, Vijeće, Komisija i Banco Santander podnijeli su očitovanja o tom zahtjevu u za to određenom roku.

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

96 Dopisom od 28. svibnja 2021., tužitelji su podnijeli zahtjev za određivanje mjera upravljanja postupkom i novi dokazni prijedlog. SRB, Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće, Komisija i Banco Santander pozvani su da na raspravi iznesu očitovanja.

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

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

99 Na raspravi održanoj 14. lipnja 2021. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.

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

101 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi sanacijski program;

– naloži SRB-u snošenje troškova.

102 SRB od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

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

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

104 Parlament od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu u dijelu u kojem se temelji na prigovorima nezakonitosti Uredbe br. 806/2014 i Direktive 2014/59;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

105 U prilog svojoj tužbi tužitelji iznose deset tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja, povredi prava na dobru upravu koje je propisano člankom 41. stavkom 2. točkama (b) i (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te prava na djelotvoran pravni lijek koje je propisano člankom 47. Povelje. Drugi tužbeni razlog temelji se na prigovoru nezakonitosti jer se člankom 18., člankom 24. stavkom 2. točkom (a) i člankom 27. Uredbe br. 806/2014, kao i člancima 32., 38. i 43. Direktive 2014/59, povređuje pravo na saslušanje koje je propisano člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje. Treći tužbeni razlog temelji se na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 21., 22., 24. i 27. Uredbe br. 806/2014, kao i člancima 38. i 63. Direktive 2014/59 povređuju pravo na vlasništvo propisano člankom 17. stavkom 1. Povelje i načelo slobode poduzetništva propisano člankom 16. Povelje. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi prava na djelotvoran pravni lijek koje je propisano člankom 47. Povelje. Peti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 i članka 32. Direktive 2014/59. Šesti tužbeni razlog temelji se na povredi načela poštovanja bonitetnih pravila. Sedmi tužbeni razlog temelji se na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja. Osmi tužbeni razlog temelji se na povredi prava na vlasništvo i načela proporcionalnosti koji su propisani člancima 17. i 52. Povelje. Deveti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Deseti tužbeni razlog temelji se na tome da se postupkom prodaje društva Banco Popular povređuju članak 24. Uredbe br. 806/2014 i članak 39. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (f) Direktive 2014/59.

106 Tužitelji u replici ističu tri nova tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 20. stavaka 3. i 11. Uredbe br. 806/2014, drugi na povredi obveze obrazlaganja, prava obrane i prava na djelotvoran pravni lijek, a treći na bitnoj povredi postupka. Budući da tim trima novim tužbenim razlozima tužitelji u biti osporavaju činjenicu da SRB neće provesti *ex post* konačno vrednovanje, na temelju članka 20. stavka 11. Uredbe br. 806/2014, ti će se razlozi spojiti u jedanaesti tužbeni razlog.

Dopuštenost

107 U svojem intervencijskom podnesku Komisija ističe nedopuštenost tužbe zbog toga što je sanacijski program međuakt koji ne proizvodi obvezujuće učinke. Tvrdi da je svojom Odlukom 2017/1246 potvrdila sanacijski program, da ga je prihvatila, da mu je dala obvezujuće učinke i da je stoga tužba podnesena isključivo protiv sanacijskog programa nedopuštena.

108 Parlament i Vijeće u svojim intervencijskim podnescima također tvrde da sanacijski program sam po sebi ne proizvodi pravne učinke prema trećima u smislu članka 263. UFEU-a.

109 Tužitelji tvrde da argumenti intervenijenata o nedopuštenosti tužbe nisu dopušteni, s obzirom na to da SRB nije istaknuo tu nedopuštenost. Podredno, tvrde da je tužba dopuštena.

110 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 142. stavkom 1. Poslovnika, intervencija može imati za svrhu samo podupiranje, u cijelosti ili djelomično, zahtjeva jedne od glavnih stranaka. Usto, u skladu s člankom 142. stavkom 3. Poslovnika, intervenijent prihvaća postupak u stanju u kojem se nalazi u trenutku njegove intervencije.

111 Međutim, u ovom je slučaju SRB u svojem zahtjevu samo tražio da se tužba odbije u meritumu i nije osporavao dopuštenost tužbe.

112 Doista, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da intervenijent nema pravo samostalno isticati argument o postojanju zapreke vođenju postupka i da Opći sud nije stoga dužan ispitati tužbene razloge nedopuštenosti koje je isključivo on istaknuo (presude od 24. ožujka 1993., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, t. 22. i od 13. prosinca 2018., Post Bank Iran/Vijeće, T-559/15, EU:T:2018:948, t. 63.).

113 Međutim, kada je riječ o apsolutnoj zapreci vođenju postupka, dopuštenost tužbe treba ispitati po službenoj dužnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 24. ožujka 1993., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, t. 23. i presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 36.).

114 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se aktima koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a smatraju svi akti koje su donijele institucije čiji je cilj proizvoditi obvezujuće pravne učinke, bez obzira na to u kojem su obliku (vidjeti presude od 25. listopada 2017., Slovačka/Komisija, C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, t. 46. i navedenu sudsku praksu te od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

115 Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt takve učinke i može li, slijedom toga, biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, valja razmotriti njegovu bit i ocijeniti navedene učinke s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, po potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije koja ga je donijela (vidjeti presudu od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

116 U tom pogledu valja istaknuti da SRB izvršava ovlasti koje su mu dodijeljene Uredbom br. 806/2014, osobito onu predviđenu člankom 16. stavkom 1. te uredbe da „odlučuje o sanacijskim mjerama koje se odnose na financijsku instituciju s poslovnim nastanom u državi članici sudionici ako su zadovoljeni uvjeti navedeni u članku 18. stavku 1.”. Stoga je zakonodavac Unije SRB-u izričito dodijelio ovlast odlučivanja.

117 Odluka SRB-a o sanacijskoj mjeri akt je koji može stupiti na snagu. U članku 12. sanacijskog programa navodi se da je stupio na snagu 7. lipnja 2017. u 6:30.

118 Štoviše, u skladu s člankom 23. prvim stavkom Uredbe br. 806/2014, sanacijskim programom koji donosi SRB na temelju članka 18. te uredbe utvrđuju se detalji sanacijskih instrumenata koje je potrebno primijeniti na instituciju u sanaciji, koju nacionalna sanacijska tijela trebaju provesti u skladu s relevantnim odredbama Direktive 2014/59 kako su prenesene u nacionalno pravo.

119 Stoga je, na temelju članka 9. sanacijskog programa, na FROB-u da poduzme sve potrebne mjere za izvršenje i provedbu te odluke. FROB treba, među ostalim, provesti prodaju društva Banco Popular u skladu s uvjetima utvrđenima u sanacijskom programu. Člankom 10. sanacijskog programa također se predviđa da SRB treba pratiti sanacijski program koji provodi FROB u skladu s člankom 28. Uredbe br. 806/2014.

120 Slijedom toga, valja smatrati da, uzimajući u obzir njegovu bit, sanacijski program proizvodi obvezujuće pravne učinke.

121 Usto, valja istaknuti da se člankom 86. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 predviđa da se, u skladu s člankom 263. UFEU-a, pred Sudom Europske unije može pokrenuti postupak kojim se osporava odluka koju je donijelo Žalbeno vijeće ili SRB, kad ne postoji pravo žalbe Žalbenom vijeću. U skladu s člankom 86. stavkom 2. Uredbe br. 806/2014, države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije protiv SRB-ovih odluka u skladu s člankom 263. UFEU-a.

122 U tom pogledu, Sud je naveo da se člankom 86. stavkom 2. Uredbe br. 806/2014 predviđa da države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu, u skladu s člankom 263. UFEU-a, pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije protiv SRB-ovih odluka, pri čemu se uz potonji ne navodi nijedna druga institucija, tijelo, ured ili agencija (presuda od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 56.).

123 Sud je također presudio da sanacijski postupak treba smatrati složenim upravnim postupkom koji uključuje više tijela i čiji samo konačni rezultat, koji proizlazi iz SRB-ova izvršavanja svojih ovlasti, može biti predmet sudskog nadzora iz članka 86. stavka 2. te uredbe (presuda od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 66.).

124 Stoga iz teksta članka 86. Uredbe br. 806/2014 i iz sudske prakse Suda proizlazi da je sanacijski program, koji se ne može pobijati pred Žalbenim vijećem, akt koji može biti predmet tužbe za poništenje pred Općim sudom.

125 Taj se zaključak ne dovodi u pitanje argumentima koje su iznijeli Parlament, Vijeće i Komisija.

126 Kao prvo, Parlament i Komisija su na raspravi tvrdili da se u postupku u kojem sudjeluje nekoliko institucija može pobijati samo završni akt. Komisija je tvrdila da je svojim potvrđivanjem prihvatila sanacijski program i postala njegov autor, što je u skladu s načelima koja se odnose na delegiranje ovlasti utvrđenim u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7). Parlament je tvrdio da Komisijina odluka uključuje sanacijski program i da se on, kao dio Komisijine odluke, ne može pobijati.

127 Doista, kao što je to Komisija tvrdila na raspravi, sanacijski program stupa na snagu samo uz njezinu potvrdu. Međutim, to ne znači da Komisijino potvrđivanje ima za učinak uklanjanje samostalnih pravnih učinaka sanacijskog programa u korist učinaka njezine same odluke.

128 Uzimajući u obzir izraze upotrijebljene u članku 18. stavku 7. Uredbe br. 806/2014, valja smatrati da je Komisijino potvrđivanje potrebno kako bi sanacijski program stupio na snagu i da mu se njime dodjeljuje pravna snaga.

129 Međutim, suprotno onomu što tvrdi Komisija, poštovanje načela utvrđenih u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7), koja se odnose na delegiranje ovlasti, ne podrazumijeva da sama odluka koju je Komisija donijela proizvodi pravne učinke. U skladu s tom presudom, delegiranje ovlasti koje se odnosi na diskrecijsku ovlast – koja uključuje široku slobodu procjene, koja može, ovisno o načinu na koji se koristi, omogućiti izražavanje stvarne ekonomske politike – dovodi do „stvarnog prenošenja odgovornosti”, s obzirom na to da se njime zamjenjuje izbor vlasti koja dodjeljuje ovlasti onim vlasti kojoj su dodijeljene ovlasti.

130 Valja smatrati da je, u skladu s člankom 18. stavkom 7. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014, potrebno da Komisija potvrdi sanacijski program u odnosu na njegove diskrecijske aspekte kako bi on proizveo pravne učinke, izbjegavajući time „stvarno prenošenje odgovornosti” u smislu presude od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

131 U tom pogledu, iz uvodne izjave 26. Uredbe br. 806/2014 osobito proizlazi da:

„[…] Postupak koji se odnosi na usvajanje sanacijskog programa, koji uključuje Vijeće i Komisiju, jača potrebnu operativnu neovisnost Odbora poštujući pritom načelo delegiranja ovlasti agencijama na način na koji to tumači Sud Europske unije […]. Stoga se ovom Uredbom predviđa da sanacijski program koji usvoji Odbor stupa na snagu samo ako Vijeće ili Komisija ne ulože prigovor u razdoblju od 24 sata nakon što ga usvoji Odbor, ili ako program sanacije odobri Komisija. […]”

132 Štoviše, valja smatrati da podjela nadležnosti između SRB-a i Komisije koja je predviđena Uredbom br. 806/2014 ne potkrepljuje Komisijinu argumentaciju da je prihvatila sanacijski program time što ga je potvrdila. Naime, Komisija ima vlastitu nadležnost koja uključuje provođenje ocjene diskrecijskih aspekata sanacijskog programa. Usto, na temelju članka 18. stavka 7. Uredbe br. 806/2014, Komisija može potvrditi sanacijski program ili uložiti prigovor na njegove diskrecijske aspekte. Suprotno tomu, nema ovlast izvršavanja nadležnosti koje su ograničene na SRB ni ovlast izmjene sanacijskog programa ili njegovih pravnih učinaka.

133 Kao drugo, Komisija je na raspravi tvrdila da sanacijski program za nju nije obvezujući. U slučaju da se ne slaže s tim programom, nije ga dužna potvrditi. Smatrala je da je rješenje iz presude od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369), koje se odnosi na ESB-ovu procjenu o propadanju ili vjerojatnoj propasti predmetnog subjekta po analogiji primjenjivo na sanacijski program. Stoga je sanacijski program, prema njezinu mišljenju, pripremni akt koji se ne može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a.

134 Prema sudskoj praksi, kada je riječ o aktima čije se donošenje odvija u nekoliko faza internog postupka, akti koji se mogu pobijati predstavljaju u načelu samo mjere koje konačno određuju položaj institucije nakon završetka tog postupka, osim prijelaznih mjera čija je svrha priprema

konačne odluke i čija nezakonitost može biti valjano istaknuta u okviru tužbe protiv nje (vidjeti rješenje od 6. svibnja 2019., ABLV Bank/ESB, T-281/18, EU:T:2019:296, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

135 U točki 66. presude od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369), Sud je presudio da, ESB-ova procjena propadanja ili vjerojatne propasti predmetnog subjekta kao takva nije proizvela obvezujući pravni učinak koji utječe na interese žaliteljâ, bitno mijenjajući njihov pravni položaj, s obzirom na to da samo donošenje, a potom stupanje na snagu sanacijskog programa i provedba sanacijskih instrumenata u smislu članka 22. stavka 2. Uredbe br. 806/2014 mogu promijeniti taj položaj.

136 U tom je pogledu dovoljno istaknuti da se, za razliku od sanacijskog programa, nijednom odredbom Uredbe br. 806/2014 ne predviđa da ESB-ova procjena stupa na snagu.

137 Usto, u okviru složenog upravnog postupka uspostavljenog Uredbom br. 806/2014, ne može se smatrati da sanacijski program predstavlja pripremni akt zbog toga što ima za cilj pripremu Komisijine odluke. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, s jedne strane, u skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014, Komisijina potvrda sanacijskog programa ima za učinak njegovo stupanje na snagu te da se, s druge strane, Komisija može protiviti sanacijskom programu u pogledu njegovih diskrecijskih aspekata, ali se ne može protiviti njegovim isključivo tehničkim aspektima niti ih izmijeniti.

138 Kao treće, Parlament i Vijeće su na raspravi tvrdili da članak 86. Uredbe br. 806/2014 treba tumačiti na način da se odnosi samo na SRB-ove samostalne odluke za koje nije potrebna Komisijina potvrda.

139 U tom pogledu, valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu, u skladu s kojom pri tumačenju odredbe prava Unije u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst i njezine ciljeve nego i njezin kontekst i sve odredbe prava Unije (vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 49. i navedenu sudsku praksu te rješenje od 24. listopada 2019., Liaño Reig/SRB, T-557/17, neobjavljeno, EU:T:2019:771, t. 59.).

140 Međutim, valja istaknuti da se člankom 86. Uredbe br. 806/2014 predviđa da se sve SRB-ove odluke, osim onih koje se mogu pobijati pred Žalbenim vijećem, mogu pobijati na temelju članka 263. UFEU-a. Sanacijski program je po definiciji obuhvaćen tom kategorijom odluka i nikakva iznimka iz tog članka niti bilo koja druga odredba Uredbe br. 806/2014 ne omogućuje njegovo isključivanje.

141 Usto, također valja istaknuti da se člankom 20. stavkom 15. Uredbe br. 806/2014 predviđa da je vrednovanje sastavni dio odluke o primjeni sanacijskog instrumenta ili izvršavanju sanacijske ovlasti ili odluke o izvršavanju ovlasti za otpis ili konverziju instrumenata kapitala te da samo vrednovanje ne podliježe odvojenom pravu na žalbu nego može biti predmetom žalbe zajedno sa SRB-ovom odlukom.

142 Stoga se tom odredbom predviđa mogućnost osporavanja vrednovanja u okviru žalbe protiv sanacijskog programa koji je donio SRB, ali se njome ne upućuje na odluku koju je donijela Komisija.

143 Stoga valja smatrati da iz samog teksta članka 86. Uredbe br. 806/2014, ali i iz drugih odredbi Uredbe br. 806/2014, proizlazi da se sanacijski program koji je donio SRB može pobijati, a da se pritom ne zahtijeva da se također podnese žalba protiv Komisijine odluke o potvrđivanju tog programa.

144 Štoviše, tumačenje članka 86. Uredbe br. 806/2014 koje predlažu Parlament, Vijeće i Komisija ne ispunjava zahtjeve ustaljene sudske prakse, u skladu s kojom se tekst sekundarnog prava Europske unije mora tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s cjelokupnim primarnim pravom i osobito odredbama Povelje, kao i s općim načelima prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, t. 40. i navedenu sudsku praksu; od 2. veljače 2021., Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, t. 50. i navedenu sudsku praksu te rješenje od 24. listopada 2019., Liaño Reig/ESB, T-557/17, neobjavljeno, EU:T:2019:771, t. 47. i navedenu sudsku praksu), uključujući načela pravne sigurnosti i djelotvorne sudske zaštite.

145 Kao prvo, načelo pravne sigurnosti zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije (presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 111.; od 25. studenoga 2020., ACRE/Parlament, T-107/19, neobjavljena, EU:T:2020:560, t. 66. i od 9. prosinca 2020., Adraces/Komisija, T-714/18, neobjavljena, EU:T:2020:591, t. 37.). Poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz tog načela tim je važnije kada predmetna pravna pravila mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (vidjeti u tom smislu presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 111. i od 26. ožujka 2020., Hungeod i dr., C-496/18 i C-497/18, EU:C:2020:240, t. 93. i navedenu sudsku praksu). Konkretnije, navedenim načelom zahtijeva se da propisi Unije omogućuju zainteresiranim osobama da mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (vidjeti u tom smislu presude od 10. ožujka 2009., Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, t. 44.; od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 41. i od 29. travnja 2021., Banco de Portugal i dr., C-504/19, EU:C:2021:335, t. 51.).

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

147 Međutim, tumačenje u skladu s kojim se podnošenje tužbe protiv sanacijskog programa koji je donio SRB uvjetuje podnošenjem zajedničke tužbe protiv Komisijine odluke o potvrđivanju protivno je odredbama Uredbe br. 806/2014 navedenim u točkama 140. i 141. ove presude, ali i načelima pravne sigurnosti i djelotvorne sudske zaštite s obzirom na to da se svaka osoba obuhvaćena odlukom o sanaciji koju je donio SRB podvrgava uvjetu dopuštenosti njezine tužbe koji nije izričito propisan.

148 Naposljetku, valja odbiti argument koji je Parlament istaknuo na raspravi, u skladu s kojim nije moguće poništiti sanacijski program ako Komisijina odluka ostane na snazi. Naime, valja istaknuti da bi, u slučaju da Opći sud u okviru tužbe podnesene protiv sanacijskog programa poništi taj program, iz toga proizlazilo da je Komisijina odluka o njegovu potvrđivanju postala bespredmetna.

149 Iz prethodno navedenog proizlazi da sanacijski program koji je donio SRB, nakon što ga Komisija potvrdi, proizvodi pravne učinke i predstavlja akt protiv kojeg se može podnijeti samostalna tužba za poništenje.

150 Slijedom toga, treba smatrati da je tužba dopuštena.

Meritum

Uvodne napomene

– *Doseg tužbe*

151 Kao prvo, valja utvrditi da tužitelji, u dijelu replike koji se odnosi na okolnosti spora, tvrde da su izjave SRB-ove predsjednice od 23. svibnja 2017. u intervjuu koji je dala za televizijski kanal Bloomberg naveden u točki 39. ove presude dovele do krize likvidnosti društva Banco Popular, kao i do neuspjeha postupka privatne prodaje. Tvrde da, u slučaju povrede obveze povjerljivosti, sanacijski program treba poništiti ako se utvrdi da bi imao drukčiji sadržaj da nije došlo do tog curenja informacija. Dodaju da je na SRB-u teret dokazivanja u pogledu izvora curenja informacija koje je objavio Reuters i koje se navodi u točki 42. ove presude.

152 SRB smatra da ti argumenti ne mogu predstavljati novi tužbeni razlog i da su istaknuti u uvodnom dijelu replike. Napominje da tužitelji nisu istaknuli tužbeni razlog za poništenje koji se temelji na njegovu navodnom ponašanju. SRB tvrdi da, u slučaju da Opći sud smatra da te tvrdnje predstavljaju tužbeni razlog, taj bi tužbeni razlog bio nedopušten na temelju članka 84. stavka 1. Poslovnika, s obzirom na to da su informacije na kojima se te tvrdnje temelje tužiteljima bile poznate prije podnošenja tužbe.

153 U skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika, tijekom postupka zabranjeno je iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka. U skladu s člankom 84. stavkom 2. istog poslovnika, ako je potrebno, eventualno novi razlozi iznose se tijekom druge razmjene podnesaka te se označavaju kao takvi.

154 Međutim, valja utvrditi da, s jedne strane, kao što to tvrdi SRB, tužiteljeve tvrdnje nisu uključene u konkretan tužbeni razlog, nego u dio replike koji se odnosi na okolnosti spora te da ih tužitelji stoga nisu identificirali kao novi tužbeni razlog. Usto, te tvrdnje nisu dovoljno usko povezane s tužbenim razlozima ili prigovorima koji su prvotno bili izloženi u tužbi da bi ih se moglo smatrati posljedicom uobičajenog tijeka rasprave u okviru postupka pred sudom, a ne predstavljaju ni dopunu tužbenog razloga istaknutog u tužbi (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2020., VQ/ESB, T-203/18, EU:T:2020:313, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

155 S druge strane, čak i u slučaju da se te tvrdnje mogu analizirati kao novi tužbeni razlog koji je prvi put istaknut u replici, valja utvrditi da tužitelji ne tvrde da se on temelji na pravnim i činjeničnim elementima koji su otkriveni nakon podnošenja tužbe.

156 U tom pogledu, dovoljno je utvrditi da su intervju SRB-ove predsjednice od 23. svibnja 2017., kao i Reutersov članak od 31. svibnja 2017., na koje se tužitelji oslanjaju, već bili navedeni u tužbi. Prema tome, u slučaju da te tvrdnje treba analizirati kao novi tužbeni razlog koji je istaknut u replici, taj bi tužbeni razlog bio nedopušten i stoga na njega ne bi bilo potrebno odgovoriti.

157 Kao drugo, dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 8. rujna 2020., tužitelji su podnijeli novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika, koji se odnosi na dvije SRB-ove interne poruke elektroničke pošte, od 10. i 18. kolovoza 2017., u vezi s mogućim curenjem informacija na kojem se temelji Reutersov članak od 31. svibnja 2017. Tužitelji navode da su imali pristup tim dokumentima nakon SRB-ove odluke od 24. kolovoza 2020. o otkrivanju tih dokumenata, koja je donesena u skladu s odlukom SRB-ova žalbenog vijeća od 15. travnja 2020. o zahtjevu za pristup dokumentima koji je podnijela treća strana.

158 Tužitelji tvrde da se iz tih poruka elektroničke pošte može zaključiti da SRB nije proveo nikakvu učinkovitu unutarnju istragu kako bi utvrdio izvor tog navodnog curenja informacija.

159 SRB i Banco Santander tvrde da su ti novi dokumenti nedopušteni s obzirom na to da se ne odnose ni na jedan tužbeni razlog koji je istaknut u replici. Komisija i Kraljevina Španjolska tvrde da ti dokumenti nisu relevantni za rješenje spora, a Vijeće tvrdi da tužitelji nisu utvrdili tu relevantnost.

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

161 Valja istaknuti da tužitelji ne objašnjavaju u potporu kojem su tužbenom razlogu ni kojoj argumentaciji ti dokumenti podneseni, ni koja je njihova relevantnost u pogledu ocjene valjanosti sanacijskog programa.

162 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da iz točaka 151. do 156. ove presude proizlazi da se tvrdnje o Reutersovu članku nalaze isključivo u dijelu replike koji se odnosi na okolnosti spora te na to da tužitelji u tužbi, kao ni u replici, nisu istaknuli nijedan tužbeni razlog koji se odnosi na taj članak i navodno curenje informacija. Zaključeno je da bi, čak i pod pretpostavkom da te tvrdnje treba smatrati novim tužbenim razlogom koji je istaknut u replici, taj tužbeni razlog bio nedopušten.

163 Stoga valja smatrati da, s obzirom na to da dokumenti podneseni u tom dokaznom prijedlogu ni na koji način nisu povezani s tužbenim razlozima koji se uobičajeno ističu u tužbi ili u replici, oni nisu relevantni za rješenje spora i treba ih odbiti, a da pritom nije potrebno ispitati je li kašnjenje u njihovu podnošenju bilo opravdano.

– *Opseg nadzora Općeg suda*

164 Valja istaknuti da tužitelji tvrde da Opći sud treba ispitati materijalnu točnost, pouzdanost i dosljednost gospodarskih i financijskih informacija na koje se SRB oslonio te osigurati da se sanacijski program temelji na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi.

165 SRB tvrdi da, u slučaju složenih tehničkih pitanja, Opći sud treba ispitati činjenična i pravna utvrđenja koja je donijelo tijelo, provjeriti je li u donošenju mjere počinjena očita pogreška u ocjeni ili zlouporaba ovlasti te provjeriti je li tijelo očito prekoračilo granice svoje diskrecijske ovlasti. Prema SRB-ovu mišljenju, trebalo mu je dodijeliti znatnu marginu prosudbe kada je smatrao da je vrednovanje 2 prikladno u svrhu donošenja sanacijskog programa, s obzirom na to da se taj program temelji na složenoj činjeničnoj ili tehničkoj ocjeni.

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

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

168 S druge strane, što se tiče nadzora koji sudovi Unije obavljaju nad složenim ekonomskim ocjenama tijela Unije, on je ograničen, i to na provjeru poštovanja pravila postupka i obrazloženja, materijalne točnosti utvrđenih činjenica, postojanja očite pogreške u ocjeni ili zlouporabe ovlasti. Stoga nije na sudu Unije da u okviru tog nadzora ekonomsku ocjenu nadležnog tijela Unije zamijeni svojom (vidjeti u tom smislu presude od 11. srpnja 1985., Remia i dr./Komisija, 42/84, EU:C:1985:327, t. 34.; od 10. prosinca 2020., Comune di Milano/Komisija, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, t. 100. i navedenu sudsku praksu i od 16. siječnja 2020., Iberpotash/Komisija, T-257/18, EU:T:2020:1, t. 96. i navedenu sudsku praksu).

169 Budući da se odluke koje SRB treba donijeti u okviru sanacijskog postupka temelje na iznimno složenim gospodarskim i tehničkim ocjenama, valja smatrati da se načela koja proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 167. i 168. ove presude primjenjuju na nadzor koji sud treba izvršiti.

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

171 U tom pogledu, kako bi se utvrdilo da je SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni činjenica, što bi moglo opravdati poništenje sanacijskog programa, dokazi tužitelja moraju biti dostatni da ocjenu činjenica u tom programu liše vjerodostojnosti (vidjeti po analogiji presudu od 14. lipnja 2018., Lubrizol France/Vijeće, C-223/17 P, neobjavljenu, EU:C:2018:442, t. 39. i presude od

12. prosinca 1996., AIUFFASS i AKT/Komisija, T-380/94, EU:T:1996:195, t. 59. i od 13. prosinca 2018., Comune di Milano/Komisija, T-167/13, EU:T:2018:940, t. 108. i navedenu sudsku praksu).

172 Opći sud smatra da je primjereno, s jedne strane, prethodno ispitati prigovore nezakonitosti istaknute u drugom i trećem tužbenom razlogu te, s druge strane, zajedno razmotriti prvi i četvrti tužbeni razlog, s obzirom na to da se temelje na povredi prava na djelotvoran pravni lijek.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člankom 18., člankom 24. stavkom 2. točkom (a) i člankom 27. Uredbe br. 806/2014, kao i člancima 32., 38. i 43. Direktive 2014/59, povređuje pravo na saslušanje koje je utvrđeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje

173 Tužitelji na temelju članka 277. UFEU-a ističu prigovor nezakonitosti članka 18., članka 24. stavka 2. točke (a) i članka 27. Uredbe br. 806/2014, kao i članaka 32., 38. i 43. Direktive 2014/59 jer se tim odredbama povređuje pravo na saslušanje propisano člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje s obzirom na to da ne predviđaju saslušanje dioničara subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera prije nego što se donese takva mjera.

174 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 277. UFEU-a izraz je općeg načela kojim se svakoj stranci osigurava pravo da osporava valjanost ranijih akata institucija koji tvore pravnu osnovu pobijanog akta, radi poništenja akta koji se izravno i osobno odnosi na nju, ako ta stranka na temelju članka 263. UFEU-a nije imala pravo podnijeti izravnu tužbu protiv tih akata koji su na nju tako utjecali a da nije mogla zahtijevati njihovo poništenje (vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., BP/FRA, C-601/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:1048, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

– *Doseg prigovora nezakonitosti*

175 Kao prvo, Parlament i Vijeće tvrde da prigovor nezakonitosti istaknut protiv članaka 32., 38. i 43. Direktive 2014/59 treba odbaciti kao nedopušten, s obzirom na to da Direktiva 2014/59 ne čini pravnu osnovu sanacijskog programa i da nije povezana s njime.

176 Tužitelji tvrde da se, prema sudskoj praksi, prigovor nezakonitosti može istaknuti ne samo protiv uredbi, nego i protiv direktiva te da ga treba proširiti na akte koji, iako formalno ne čine pravnu osnovu pobijanog akta, imaju izravnu pravu vezu s njime. Stoga se prigovor nezakonitosti treba moći istaknuti i protiv odredbi Direktive 2014/59.

177 Budući da cilj članka 277. UFEU-a nije omogućavanje stranci da u potporu bilo kojem pravnom sredstvu osporava primjenjivost bilo kojeg općeg akta, akt čija se nezakonitost ističe mora biti primjenjiv, izravno ili neizravno, na slučaj koji je predmet pravnog sredstva (vidjeti presudu od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 68. i navedenu sudsku praksu).

178 Tako je Sud prihvatio da se povodom tužbi za poništenje podnesenih protiv pojedinačnih odluka prigovor nezakonitosti može valjano podnijeti protiv odredbi općeg akta na kojima se temelje navedene odluke odnosno protiv odredbi koje su u izravnoj pravnoj vezi s takvim odlukama. Suprotno tomu, Sud je presudio da je nedopušten prigovor nezakonitosti protiv općeg akta čija pobijana pojedinačna odluka ne predstavlja provedbenu mjeru (vidjeti presudu od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 69. i 70. i navedenu sudsku praksu).

179 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prigovor nezakonitosti koji je prilikom glavnog osporavanja zakonitosti akta treće strane podredno istaknut na temelju članka 277. UFEU-a dopušten je samo ako postoji veza između tog akta i propisa čija se navodna nezakonitost ističe. Doseg prigovora nezakonitosti mora se ograničiti na ono što je neophodno za rješenje spora (vidjeti presudu od 12. lipnja 2015., Health Food Manufacturers' Association i dr./Komisija, T-296/12, EU:T:2015:375, t. 170. i navedenu sudsku praksu i presudu od 4. prosinca 2018., Janoha i dr./Komisija, T-517/16, neobjavljenu, EU:T:2018:874, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

180 Međutim, valja istaknuti da se postupak koji je SRB primijenio u sanacijskom programu temelji isključivo na odredbama Uredbe br. 806/2014 te da članci 32., 38. i 43. Direktive 2014/59, koji se odnose na sanacijske mjere koje su donijela nacionalna tijela, nisu primijenili u ovom slučaju i nisu navedeni u tom programu.

181 Tužitelji tvrde da je Direktiva usko povezana sa sanacijskim programom jer je Uredba br. 806/2014 donesena u skladu s Direktivom 2014/59 i sadržava iste propuste.

182 Takvim se argumentom isključivo upućuje na sličnost između odredbi Uredbe br. 806/2014 i odredbi Direktive 2014/59, ali se na temelju njega ne može utvrditi izravna pravna veza između sanacijskog programa i Direktive 2014/59 koja se zahtijeva sudskom praksom navedenom u točkama 177. do 179. ove presude.

183 Osim toga, zakonitost članaka Direktive 2014/59, koje navode tužitelji, eventualno se može pobijati prilikom podnošenja tužbe protiv odluke o sanaciji koju je donijelo nacionalno tijelo u okviru prethodnog pitanja o ocjeni valjanosti.

184 Stoga valja smatrati, poput Parlamenta i Vijeća, da moguće utvrđenje nezakonitosti članaka 32., 38. i 43. Direktive 2014/59, koju tužitelji ističu, i njihove neprimjenjivosti u ovom slučaju, nema nikakav utjecaj na valjanost sanacijskog programa te, stoga prigovor nezakonitosti protiv tih članaka treba odbaciti kao nedopušten.

185 Kao drugo, što se tiče članka 27. Uredbe br. 806/2014 koji se odnosi na *bail-in* instrument, dovoljno je istaknuti da ga SRB nije primijenio u sanacijskom programu te da stoga prigovor nezakonitosti protiv njega također treba odbaciti kao nedopušten.

186 Kao treće, što se tiče članka 24. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 806/2014, njime se određuje da se, u pogledu instrumenta prodaje poslovanja, sanacijskim programom utvrđuju instrumenti, imovina, prava i obveze koje nacionalno sanacijsko tijelo mora prenijeti u skladu s člankom 38. stavkom 1. i stavcima od 7. do 11. Direktive 2014/59. Ta se odredba ne odnosi na odvijanje sanacijskog postupka i tužitelji ne objašnjavaju na koji način primjena te odredbe može dovesti do povrede prava dioničarâ na saslušanje prije donošenja sanacijske mjere.

187 Prigovor nezakonitosti članka 24. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 806/2014 stoga treba odbaciti kao nedopušten.

188 Osim toga, valja istaknuti da tužitelji u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak Vijeća tvrde da u svojem prigovoru nezakonitosti osporavaju činjenicu da sanacijski postupak predviđen člankom 18. Uredbe br. 806/2014 ne sadržava nikakvo jamstvo kojim se uređuje SRB-ovo ponašanje tijekom donošenja sanacijske mjere. Tužitelji stoga priznaju da se njihov prigovor nezakonitosti odnosi samo na postupak predviđen tim člankom.

189 Iz prethodno navedenog proizlazi da valja smatrati da tužitelji prigovorom nezakonitosti istaknutim u okviru petog tužbenog razloga osporavaju samo valjanost članka 18. Uredbe br. 806/2014 jer ta odredba, time što ne predviđa da SRB sasluša dioničare prije donošenja sanacijske mjere, povređuje njihovo pravo na saslušanje zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje.

– *Prigovor nezakonitosti članka 18. Uredbe br. 806/2014*

190 Tužitelji tvrde da sanacijski postupak, koji je uređen člankom 18. Uredbe br. 806/2014, povređuje prava obrane zbog toga što ne omogućuje intervenciju osoba na koje se odnosi sanacijska mjera. Sanacijska mjera donosi se a da se pritom dotične osobe ne saslušaju niti imaju mogućnost pristupiti izvješću o vrednovanju na kojem se mjera temelji i stoga ga osporavati. Jedini mogući pravni lijek protiv privremenog vrednovanja, koje je predviđeno člankom 20. Uredbe br. 806/2014, uključuje osporavanje same sanacijske mjere, koja je već neopoziva jer uključuje prijenos na treću stranu.

191 SRB tvrdi da je činjenica da se Uredbom br. 806/2014 ne predviđa službeno saslušanje dioničarâ ili vjerovnikâ prije donošenja sanacijske mjere opravdana razlozima javnog interesa. Sanacijske mjere ne odnose se isključivo na jedan subjekt, nego na stabilnost financijskih tržišta. Usto, sanacijska mjera ne odnosi se na dioničare predmetnog subjekta i stoga ih nije bilo potrebno saslušati.

192 Parlament i Vijeće tvrde da dioničari subjekta koji je predmet sanacije nemaju pravo na saslušanje na temelju članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje u okviru tog postupka. Smatraju da, u svakom slučaju, kad bi se dioničari nekog subjekta mogli pozvati na pravo na saslušanje, to bi pravo moglo biti ograničeno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

203 Stoga postupak predviđen u članku 18. Uredbe, iako nije pojedinačan postupak koji je pokrenut protiv dioničara i vjerovnika predmetnog subjekta, može dovesti do donošenja sanacijske mjere koja može nepovoljno utjecati na njihove interese.

204 Naime, sudskom praksom Suda, navedenom u točki 196. ove presude, utvrđeno je široko tumačenje prava na saslušanje u smislu da se jamči svakoj osobi u postupku koji može rezultirati aktom koji na nju negativno utječe. Stoga se ne može isključiti da se dioničari i vjerovnici subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera mogu pozivati na pravo na saslušanje u okviru sanacijskog postupka.

205 Međutim, ostvarivanje prava na saslušanje može biti ograničeno u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, u skladu s kojim:

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

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

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

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

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

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

211 Sud je u tom pogledu istaknuo da financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije. Banke i kreditne institucije ključan su izvor financiranja za poduzetnike koji djeluju na različitim tržištima. Štoviše, banke su često međusobno povezane, a mnoge od njih obavljaju djelatnost na međunarodnoj razini. Iz tog bi se razloga propast jedne ili više njih mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama. To sa svoje strane može proizvesti negativne učinke prelijevanja u drugim sektorima gospodarstva (presude od

19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 50.; od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 72. i od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 108.).

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

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

214 Valja navesti i presudu od 8. studenoga 2016., Dowling i dr. (C-41/15, EU:C:2016:836), donesenu povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članaka 8., 25. i 29. Druge direktive Vijeća 77/91/EEZ od 13. prosinca 1976. o koordinaciji zaštitnih mehanizama koje, radi zaštite interesa članica i ostalih, države članice zahtijevaju od trgovačkih društava u smislu članka 54. drugog stavka UFEU-a, s obzirom na osnivanje dioničkih društava i održavanje i promjenu njihovog kapitala, a s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mehanizama (SL 1977., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 3.). Taj se predmet odnosio na izvanrednu mjeru nacionalnih vlasti kojoj je cilj bio povećanjem kapitala izbjeći insolventnost društva koja bi, po mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ugrozila financijsku stabilnost Unije. Sud je smatrao da se zaštita koju Druga direktiva 77/91 pruža dioničarima i vjerovnicima dioničkog društva u pogledu njegova temeljnog kapitala ne proteže na takvu nacionalnu mjeru donesenu u situaciji ozbiljnih poteškoća gospodarstva i financijskog sustava države članice koja ima za cilj otkloniti sistemsku prijetnju financijskoj stabilnosti Unije koja proizlazi iz nedostatnosti dioničkog kapitala predmetnog društva (presuda od 8. studenoga 2016., Dowling i dr., C-41/15, EU:C:2016:836, t. 50.). Sud je dodao da se stoga odredbama Druge direktive 77/91 ne protivi izvanredna mjera u vezi s temeljnim kapitalom dioničkog društva, koju su nacionalne vlasti donijele u situaciji ozbiljnih poteškoća gospodarstva i financijskog sustava države članice bez odobrenja glavne skupštine tog društva te s ciljem izbjegavanja sustavnog rizika i osiguranja financijske stabilnosti Unije (vidjeti presudu od 8. studenoga 2016., Dowling i dr., C-41/15, EU:C:2016:836, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

225 Iz toga proizlazi da se, nakon što subjekt ispuni uvjete za donošenje sanacijske mjere, odnosno, kao prvo, ako propada ili je vjerojatno da će propasti, kao drugo, ako nije razumno očekivati da bi druge mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere spriječile njegovo propadanje u razumnom

vremenskom razdoblju i, kao treće, ako je njegova sanacija nužna radi postizanja jednog ili više ciljeva iz članka 14. Uredbe br. 806/2014, člankom 18. te uredbe predviđa da odluku treba donijeti u vrlo kratkom roku.

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

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

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

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

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

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

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

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

234 Opći sud u tom je pogledu već naglasio, u točki 282. presude od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr. (T-680/13, EU:T:2018:486), da primjenjivi postupci trebaju svakoj dotičnoj osobi pružiti odgovarajuću priliku da nadležnim tijelima izloži svoj slučaj. Kako bi se osiguralo poštovanje tog zahtjeva koji predstavlja zahtjev svojstven članku 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), primjenjive postupke treba razmotriti s općeg stajališta (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2008, Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 368. i navedenu sudsku praksu, presudu od 25. travnja 2013., Gbagbo/Vijeće, T-119/11, neobjavljenu, EU:T:2013:216, t. 119. i presudu ESLJP, 20. srpnja 2004., Bäck protiv Finske, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, t. 56.). Stoga se taj zahtjev ne može tumačiti na način da zainteresirana osoba treba u svim okolnostima imati mogućnost izraziti nadležnim tijelima svoje stajalište prije donošenja mjera koje krše njezino pravo na vlasništvo (vidjeti u tom smislu ESLJP, 19. rujna 2006., Maupas i dr. protiv Francuske, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, t. 20. i 21.).

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

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

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

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

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

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

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

242 Stoga činjenica da ne postoji odredba kojom se predviđa saslušanje dioničarâ i vjerovnikâ predmetnog subjekta u okviru postupka iz članka 18. Uredbe br. 806/2014 predstavlja ograničenje prava na saslušanje koje je opravdano i nužno kako bi se ispunio cilj od općeg interesa i kojim se poštuje načelo proporcionalnosti, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje.

243 Drugi argumenti tužiteljâ ne dovode u pitanje taj zaključak.

244 Kao prvo, tužitelji tvrde da je nepostojanje prethodnog saslušanja dioničarâ spriječilo SRB da se preko tijela institucije ili njezinih dioničara upozna s postojanjem privatnih mjera (kao što su povećanje kapitala, izvršenje poslovnog plana koji je odobrio upravni odbor ili prodaja imovine) koje nisu sanacija.

245 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014, SRB donosi sanacijski program samo ako, uzimajući u obzir vrijeme i druge relevantne okolnosti, nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora poduzete u pogledu subjekta, zasebno ili u kombinaciji sa sanacijskim mjerama, spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju.

246 Stoga SRB treba ispitati mogu li se mjere koje je banka već predvidjela kako bi se suočila sa svojim poteškoćama provesti u razumnom vremenskom razdoblju koje omogućuje izbjegavanje njezina propadanja. Ako su alternativne mjere privatnog sektora predviđene u trenutku u kojem je pokrenut sanacijski postupak, osobito mjere koje navode tužitelji, kao što su povećanje kapitala, provedba poslovnog plana koji je odobrio upravni odbor ili prodaja imovine, dotični subjekt ili njegova tijela trebaju o tome obavijestiti SRB. Nije na SRB-u da traži druga rješenja privatnog sektora o čijem postojanju sama banka nije imala saznanja.

247 Tužitelji stoga ne mogu tvrditi da dioničari, u okviru pojedinačnog saslušanja koje se održava nakon pokretanja sanacijskog postupka, mogu obavijestiti SRB o postojanju drugih alternativnih mjera koje se mogu provesti s obzirom na situaciju predmetnog subjekta, koje mogu spriječiti propadanje subjekta u razumnom vremenskom razdoblju i o kojima sama banka ili njezina tijela nisu obavijestili SRB.

248 Kao drugo, tužitelji tvrde da ni cilj jamčenja financijske stabilnosti ni potreba za brzim donošenjem sanacijske mjere ne opravdavaju potpuno ukidanje prava na saslušanje dioničarâ subjekta s obzirom na to da se Uredbom br. 806/2014 može predvidjeti saslušanje dioničarâ nakon donošenja sanacijske mjere.

249 U tom pogledu, dovoljno je istaknuti, kao što su to učinili Banco Santander i Parlament, da saslušanje dioničara nakon donošenja sanacijskog programa ne može izmijeniti sadržaj te mjere i stoga ne može dovesti do njezina poništenja.

250 Kao treće, tužitelji tvrde da postoji neopravdana razlika između, s jedne strane, predmetnih odredbi te, s druge strane, odredbi članka 22. Uredbe br. 1024/2013 i odredbi članka 31. Uredbe (EU) br. 468/2014 ESB-a od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (Okvirna uredba o SSM-u) (SL 2014., L 141, str. 1.), kojima se priznaje pravo na saslušanje prije donošenja odluke o bonitetnom nadzoru kreditnih institucija koja može nepovoljno utjecati na prava institucije.

251 Valja utvrditi, kao što je to učinio SRB, da nijedna istovjetna odredba nije unesena u Uredbu br. 806/2014 kako bi se, među ostalim, omogućilo donošenje sanacijskih mjera u hitnim slučajevima i kako bi se izbjegle negativne posljedice na financijska tržišta. Kao što to naglašava Vijeće, te odredbe nisu primjenjive tijekom sanacijskog postupka iz članka 18. Uredbe br. 806/2014. Usto, njima se predviđa da se pravo na saslušanje dodjeljuje adresatu odluke, odnosno banci na koju se primjenjuje ESB-ova nadzorna mjera.

252 Stoga se na temelju tih odredbi, kojima se pravo na saslušanje dodjeljuje instituciji adresatu odluke, ne može zaključiti da se dioničarima ili vjerovnicima subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera treba priznati isto pravo.

253 Usto, suprotno onomu što tvrde tužitelji, člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 1024/2013 i člankom 31. stavkom 4. Okvirne uredbe o SSM-u predviđaju se posebne odredbe ako je potrebno donijeti hitnu odluku te se njima isključuje mogućnost dotičnih osoba da budu saslušane prije donošenja odluke.

254 Kao četvrto, tužitelji tvrde da SRB-ovo uvođenje postupka saslušanja dioničarâ i vjerovnikâ u pogledu vrednovanja 3 ne omogućuje ispravljanje nemogućnosti podnošenja očitovanja u okviru postupka predviđenog člankom 18. Uredbe br. 806/2014.

255 Tim su argumentom tužitelji nastojali odgovoriti na utvrđenje SRB-a, Vijeća i Komisije, u skladu s kojim je postupak saslušanja dioničarâ društva Banco Popular proveden u okviru vrednovanja 3 predviđenog člankom 20. stavkom 16. Uredbe br. 806/2014, iako takvo saslušanje nije predviđeno tom uredbom. Tim se utvrđenjem nastojalo potkrijepiti činjenicu da, s obzirom na to da ne postoji hitnost ili rizik za stabilnost financijskih tržišta, SRB osigurava poštovanje prava na saslušanje

dioničarâ organiziranjem saslušanja prije donošenja odluke koja se odnosi na njihovo pravo na moguću odštetu na temelju članka 76. stavka 1. točke (e) Uredbe br. 806/2014, čak i ako to saslušanje nije izričito predviđeno Uredbom br. 806/2014.

256 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da treba odbiti prigovor nezakonitosti iz članka 18. Uredbe br. 806/2014 jer se postupkom koji se njime utvrđuje povređuje pravo na saslušanje time što se ne predviđa saslušanje dioničarâ i vjerovnikâ predmetnog subjekta.

257 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 21., 22., 24. i 27. Uredbe br. 806/2014, kao i člancima 38. i 63. Direktive 2014/59 povređuje pravo na vlasništvo propisano člankom 17. stavkom 1. Povelje i načelo slobode poduzetništva propisano člankom 16. Povelje

258 Tužitelji ističu prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a, članaka 21., 22., 24. i 27. Uredbe br. 806/2014, kao i članaka 38. i 63. Direktive 2014/59. Tvrde da se tim člancima povređuju pravo na vlasništvo i načelo slobode poduzetništva jer se njima dopušta prodaja imovine financijske institucije te se daje ovlast sanacijskim tijelima da poništenjem dionica smanje kapital na nulu, bez saslušanja ili pristanka dioničarâ. Dodjela posebnih ovlasti izvlaštenja SRB-u Uredbom br. 806/2014 i Direktivom 2014/59, a da dioničari pritom nemaju pravo na saslušanje ili na podnošenje očitovanja, predstavlja neproporcionalno zadiranje u prava propisana člancima 16. i 17. Povelje.

259 Što se tiče članaka 38. i 63. Direktive 2014/59, kao i članka 27. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na *bail-in* instrument, dovoljno je utvrditi da ih SRB nije primijenio u sanacijskom programu. Stoga na temelju sudske prakse navedene u točkama 177. do 179. ove presude, s obzirom na to da ne postoji izravna pravna veza između tih članaka i sanacijskog programa, prigovor nezakonitosti protiv tih članaka treba odbaciti kao nedopušten.

260 Ostali članci Uredbe br. 806/2014 čiju zakonitost tužitelji osporavaju jesu članak 21. koji se odnosi na otpis i konverziju instrumenata kapitala, članak 22. koji se odnosi na opća načela sanacijskih instrumenata te članak 24. koji se odnosi na instrument prodaje poslovanja.

261 Tužitelji u biti tvrde da se člancima 21., 22. i 24. Uredbe br. 806/2014 povređuje pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. stavkom 1. Povelje s obzirom na to da se njima SRB-u dodjeljuje ovlast za smanjivanje na nulu kapitala subjekta na koji se primjenjuje sanacijska mjera, za otpis i konverziju relevantnih instrumenata kapitala i za prodaju tog subjekta, a da se pritom dioničare tog subjekta ne sasluša niti oni daju svoju suglasnost.

262 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se člankom 41. Povelje predviđa da pravo na dobru upravu uključuje pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.

263 Dovoljno je utvrditi, kao što je to učinio SRB, da se to pravo razlikuje od prava na vlasništvo zajamčenog člankom 17. stavkom 1. Povelje.

264 Stoga se na temelju činjenice da se odredbama Uredbe br. 806/2014 koje tužitelji osporavaju ne predviđa saslušanje dioničarâ ne može utvrditi povreda njihova prava na vlasništvo.

265 Valja istaknuti da tužitelji u drugim dijelovima tužbe ne navode odredbe članaka 21., 22. i 24. Uredbe br. 806/2014 i ne ističu nikakav poseban argument na temelju kojeg se može utvrditi da bi primjena tih odredbi dovela do povrede prava na vlasništvo zajamčenog člankom 17. stavkom 1. Povelje.

266 Usto, što se tiče slobode poduzetništva zajamčene člankom 16. Povelje, s jedne strane, valja istaknuti, kao što su to učinili SRB, Vijeće i Komisija, da tužitelji ne pojašnjavaju koje je pravo zajamčeno slobodom poduzetništva povrijeđeno spornim odredbama Uredbe br. 806/2014. Naime, Sud je pojasnio da zaštita dodijeljena člankom 16. Povelje obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje (presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 42.; od 16. srpnja 2020., Adusbef i Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, t. 82 i od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 56.). S druge strane, dovoljno je utvrditi da tužitelji ne ističu nikakav argument na temelju kojeg se može utvrditi povreda te slobode.

267 Što se tiče tvrdnje tužiteljâ prema kojoj nepostojanje bilo kakve naknade predstavlja povredu članka 1. Protokola br. 1 uz EKLJP, dovoljno je istaknuti da se ona temelji na pogrešnom tumačenju odredbi Uredbe br. 806/2014. Naime, valja podsjetiti na to da se Uredbom br. 806/2014 izričito predviđa mogućnost da dioničari i vjerovnici subjekta na koji se odnosi sanacijska mjera imaju pravo na odštetu u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (e) te uredbe ako su u okviru sanacije pretrpjeli veće gubitke nego što bi ih inače pretrpjeli likvidacijom u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti.

268 Osim toga, tužitelji tvrde da se prihvaćanjem prigovora nezakonitosti utvrđuje da ograničenje njihova prava na vlasništvo, koje se može pripisati sanacijskom programu, nema pravnu osnovu jer ne ispunjava zahtjeve potrebnosti i proporcionalnosti predviđene člankom 52. stavkom 1. Povelje. Budući da se dioničarima društva Banco Popular uskratilo njihovo pravo na vlasništvo, a da pritom nisu bili saslušani niti im je nadoknađena šteta, time je povrijeđeno to pravo.

269 U tom pogledu, dovoljno je utvrditi da se tim argumentima ne nastoje osporavati odredbe Uredbe br. 806/2014 ili Direktive 2014/59, nego sanacijski program. Stoga će ih se ispitati u okviru osmog tužbenog razloga.

270 Naposljetku, tužitelji također dodaju, u svojim očitovanjima na intervencijske podneske, da se Uredbom br. 806/2014 i Direktivom 2014/59 SRB-u dodjeljuju neproporcionalne ovlasti koje mogu dovesti do nestanka solventnih financijskih institucija zbog neopravdanih razloga, što je protivno sudskoj praksi utvrđenoj u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (10/56, EU:C:1958:8).

271 Dovoljno je utvrditi da tužitelji tim argumentom ističu novi prigovor nezakonitosti, koji se temelji na tome da se Uredbom br. 806/2014 i Direktivom 2014/59 povređuje načelo koje se odnosi na delegiranje ovlasti.

272 Stoga taj argument treba smatrati novim tužbenim razlogom koji je nepravodoban jer je iznesen tek u fazi očitovanja na intervencijske podneske. Taj novi prigovor nezakonitosti ne temelji se ni na kojem činjeničnom ili pravnom elementu koji je otkriven tijekom postupka te ga treba odbaciti kao nedopušten u skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika.

273 Stoga treći tužbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Prvi i četvrti tužbeni razlog, koji se temelje na nedostatku u obrazloženju sanacijskog programa, povredi prava na dobru upravu propisanog člankom 41. stavkom 2. točkama (b) i (c) Povelje te povredi prava na djelotvoran pravni lijek koje je propisano člankom 47. Povelje

274 Prvim i četvrtim tužbenim razlogom tužitelji u biti ističu tri prigovora. Tvrde da je SRB, time što im nije dao pristup sanacijskom programu i vrednovanju 2, povrijedio, kao prvo, obvezu obrazlaganja propisanu člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje, kao drugo, pravo na pristup spisu propisano člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje te, kao treće, pravo na djelotvoran pravni lijek propisano člankom 47. Povelje.

– *Drugi prigovor, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja*

275 Tužitelji tvrde da je SRB povrijedio svoju obvezu obrazlaganja koja je propisana člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje. U biti tvrde da ih je neotkrivanje cijelog sanacijskog programa, kao i vrednovanja 1 i 2, spriječilo da saznaju razloge zbog kojih je SRB donio sanacijski program.

276 Člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje, koji se odnosi na pravo na dobru upravu, predviđa se da to pravo uključuje obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.

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

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

279 Kao prvo, tužitelji tvrde da su određeni odlomci koji su izostavljeni iz verzije sanacijskog programa koja nije klasificirana oznakom tajnosti i kojoj su imali pristup bili ključni kako bi saznali razloge za njegovo donošenje i ostvarili svoja prava obrane. Nepostojanje tih odlomaka spriječilo je tužitelje da saznaju razloge zbog kojih je SRB donio sanacijski program te predstavlja povredu njegove obveze obrazlaganja.

280 S jedne strane, tužitelji u tužbi navode određen broj točaka sanacijskog programa koje se ne nalaze u verziji koju je SRB izvorno objavio na svojoj internetskoj stranici 11. srpnja 2017. i koje, prema njihovu mišljenju, predstavljaju važne aspekte tog programa.

281 U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da se različite točke sanacijskog programa na koje se pozivaju tužitelji u cijelosti navode u manje redigiranim verzijama sanacijskog programa objavljenim na SRB-ovoj internetskoj stanici 2. veljače i 31. listopada 2018. te da su tužitelji mogli saznati za njih prije podnošenja replike.

282 S druge strane, tužitelji tvrde da se sanacijskim programom ne upućuje na razlog zbog kojeg nisu donesene mjere rane intervencije, restrukturiranja ili bonitetnog nadzora. U tom pogledu, tvrde da se u sanacijskom programu samo navodi da su institucije „propadale”, a pritom se ne navode razlozi za to niti se objašnjava zašto mjere rane intervencije nisu bile dovoljne. Tužitelji u replici dodaju da zbog propustâ iz najnovije verzije sanacijskog programa koju je objavio SRB i dalje nisu znali razloge kojima se opravdala sanacija društva Banco Popular i odabir instrumenta prodaje poslovanja.

283 U tom pogledu, iz sanacijskog programa proizlazi da je SRB objasnio da su uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 bili ispunjeni, što predstavlja dostatno obrazloženje za donošenje tog programa.

284 Konkretno, SRB je u članku 2. sanacijskog programa naveo da je ESB smatrao da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti na temelju članka 18. stavka 1. točke (a) i članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014. Istaknuo je da su objektivni elementi upućivali na to da Banco Popular u bliskoj budućnosti vjerojatno neće biti u mogućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću. Usto, poteškoće društva Banco Popular koje su opisane u ESB-ovoj procjeni i koje se navode u sanacijskom programu dovoljne su da se objasni da je propast ili vjerojatna propast društva Banco Popular posljedica pogoršanja njegove likvidnosti.

285 Iz toga proizlazi da je sanacijski program obrazložen u dovoljnoj mjeri te da su tužitelji mogli razumjeti razloge propadanja društva Banco Popular i opravdanje donošenja sanacijskog programa.

286 Usto, u uvodnoj izjavi 26. sanacijskog programa navode se mjere koje su poduzete kako bi se pokušale riješiti poteškoće društva Banco Popular prije sanacije. Članak 3. sanacijskog programa odnosi se na alternativne mjere te se u njemu navodi da, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014, nije bilo razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora, ili nadzorne mjere, ili otpis ili konverzija relevantnih instrumenata kapitala, spriječile propadanje društva Banco Popular u razumnom vremenskom razdoblju.

287 Konkretno, u članku 3.3. sanacijskog programa SRB je smatrao da nije bilo razumno očekivati da bi nadzorne mjere, uključujući mjere rane intervencije, mogle spriječiti propadanje društva Banco Popular. SRB je istaknuo da je ESB, u svojoj procjeni o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular, potvrdio da nisu postojale raspoložive nadzorne mjere ili mjere rane intervencije koje bi omogućile neposrednu obnovu likvidnosne pozicije banke te joj osigurale dovoljno vremena da provede korporativnu transakciju ili neko drugo rješenje. Mjere koje su bile na raspolaganju ESB-u kao nadležnom tijelu na temelju prenošenja u nacionalno zakonodavstvo članka 104. Direktive 2013/36, članaka 27. do 29. Direktive 2014/59 ili na temelju članka 16.

Uredbe br. 1024/2013 nisu banci mogle zajamčiti da će moći podmiriti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću s obzirom na opseg i brzinu zabilježenog pogoršanja likvidnosne pozicije.

288 Iz toga proizlazi da je SRB u sanacijskom programu dovoljno objasnio razloge zbog kojih mjere rane intervencije nisu bile dovoljne za rješavanje poteškoća društva Banco Popular.

289 Naposljetku, valja istaknuti da se u uvodnim izjavama 44. i 46. sanacijskog programa objašnjava zbog čega nije primijenjen sanacijski plan iz 2016. i osobito *bail-in* instrument iz članka 27. Uredbe br. 806/2014 koji se predviđa u tom planu.

290 Članak 5. sanacijskog programa odnosi se na odabir sanacijskog instrumenta te SRB osobito u članku 5.3. tog programa objašnjava razlog zbog kojeg drugi instrumenti navedeni u članku 22. stavku 2. Uredbe br. 806/2014 ne omogućuju postizanje ciljeva sanacije u jednakoj mjeri.

291 Valja smatrati da je sanacijski program u dovoljnoj mjeri obrazložen i da su te različite odredbe sanacijskog programa omogućile tužiteljima da shvate razloge zbog kojih je instrument prodaje poslovanja odabran kao sanacijski instrument.

292 Osim toga, valja istaknuti da su argumenti tužiteljâ koji se odnose na nedostatak obrazloženja opće prirode, da ne upućuju na sadržaj sanacijskog programa i ne opravdavaju zašto su prethodno navedeni elementi iz tog programa nedovoljni za shvaćanje njegova dosega.

293 Stoga valja smatrati da argumenti tužiteljâ nisu dovoljni da bi se utvrdilo postojanje povrede obveze obrazlaganja u pogledu sanacijskog programa.

294 Kao drugo, tužitelji u tužbi tvrde da nisu bili obaviješteni o vrednovanju 2, tako da nisu mogli saznati kriterije vrednovanja koje je upotrijebio neovisni stručnjak.

295 Međutim, vrednovanje 2 objavljeno je 2. veljače i 31. listopada 2018. na SRB-ovoj internetskoj stranici, pri čemu je druga verzija bila manje redigirana od prve.

296 Valja utvrditi da u replici, nakon tih objava, tužitelji ne ističu nijedan argument koji se odnosi na nedostatnost obrazloženja vrednovanja 2.

297 U svakom slučaju, valja istaknuti da je Deloitte u vrednovanju 2 objasnio upotrijebljenu metodologiju te je, među ostalim, naveo da je za određivanje gospodarske vrijednosti društva Banco Popular upotrijebio scenarij prodaje društva Banco Popular na temelju instrumenta prodaje poslovanja, zbog čega je bilo potrebno procijeniti imovinu i obveze koje treba prodati pod komercijalnim uvjetima. Objasnio je da je svojom gospodarskom procjenom nastojao pružiti procjenu vrijednosti koju bi potencijalni kupac ponudio za cijelu banku te da je primijenio pristup prema kategoriji imovine. Također je naveo da se oslonio na zahtjeve iz članka 36. Direktive 2014/59 (koji odgovara članku 20. Uredbe br. 806/2014) i na konačni nacrt regulatornih tehničkih standarda Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) br. 2017/05 od 23. svibnja 2017. o vrednovanju za potrebe sanacije. Zatim, u vrednovanju 2 Deloitte je objasnio svoj pristup koji je upotrijebio za vrednovanje svake kategorije imovine.

298 Iz toga proizlazi da su kriteriji procjene koje je upotrijebio u vrednovanju 2 bili dovoljno objašnjeni.

299 Kao treće, tužitelji tvrde da, nakon što je donesen sanacijski program, nije postojao razlog da se ne objave cijeli taj program i vrednovanje 2. U replici osporavaju činjenicu da je samo adresat sanacijskog programa, odnosno FROB, imao pravo na obrazloženu odluku. Budući da tužitelji imaju legitimaciju za osporavanje sanacijskog programa, imaju pravo na dobivanje obrazložene odluke.

300 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da tužitelji nisu adresati sanacijskog programa, nego je on upućen FROB-u. Treba smatrati da su tužitelji treće strane i stoga nemaju pravo na to da im se dostavi sanacijski program.

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

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

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

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

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

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

306 Štoviše, što se tiče ekonomskih elemenata koje je Deloitte upotrijebio u vrednovanju 2 i koje je SRB uzeo u obzir u sanacijskom programu, nije sporno da je riječ o složenim tehničkim ocjenama. Budući da je u sanacijskom programu jasno navedeno SRB-ovo rasuđivanje, na temelju čega se njegova osnovanost naknadno može osporavati pred nadležnim sudom, bilo bi pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje svakog tehničkog izbora ili svakog brojčanog

elementa na kojima se to rasuđivanje temelji (vidjeti po analogiji presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 108. i navedenu sudsku praksu).

307 Doista, s jedne strane, tužitelji ne osporavaju da sanacijski program i vrednovanje 2 sadržavaju povjerljive informacije koje je SRB obvezan štititi. S druge strane, nisu pojasnili zašto su podaci koji su ostali izostavljeni u verzijama sanacijskog programa i vrednovanja 2 koje nisu klasificirane oznakom tajnosti bili potrebni za razumijevanje sanacijskog programa.

308 Tužitelji stoga nisu utvrdili da je SRB povrijedio svoju obvezu obrazlaganja time što je ispustio gospodarske podatke u verzijama sanacijskog programa i vrednovanja 2 koje nisu klasificirane oznakom tajnosti.

309 Stoga valja smatrati da tužitelji ne mogu ostvariti pravo na to da im se dostave cjelovite verzije sanacijskog programa i vrednovanja 2 niti da se one objave.

310 Kao četvrto, tužitelji u replici samo tvrde da ih je neobjavljivanje vrednovanja 1, koje je naknadno dostavljeno u redigiranom obliku u veljači 2018., a zatim u manje redigiranom obliku u listopadu 2018., spriječilo da se upoznaju s ključnim dijelom sanacijskog programa.

311 Dovoljno je utvrditi da je ta tvrdnja nedostatna kako bi se dokazalo postojanje povrede obveze obrazlaganja s obzirom na to da tužitelji ne objašnjavaju koji dio SRB-ova rasuđivanja iz sanacijskog programa nisu mogli shvatiti zbog neobjavljivanja cijelog vrednovanja 1.

312 Kao peto, tužitelji smatraju da SRB ne može tvrditi da je poštovao svoju obvezu obrazlaganja time što je 2. veljače i 31. listopada 2018. objavio sanacijski program i vrednovanja 1 i 2 u manje redigiranim verzijama, s obzirom na to da se ta obveza ne može ispuniti *a posteriori*.

313 U tom je pogledu dovoljno utvrditi da su se uzastopne objave na SRB-ovoj internetskoj stranici odnosile na izvorne verzije sanacijskog programa i vrednovanjâ 1 i 2. Tim se objavama javnosti dao veći pristup tim dokumentima, pri čemu su se otkrili dijelovi koji su se prvotno smatrali povjerljivima. Nije bila riječ o tome da SRB objavi podatke koji se prvotno nisu naveli u sanacijskom programu ili vrednovanjima 1 i 2 i čiji je cilj bio dopuniti njihovo obrazloženje.

314 Kao šesto, tužitelji se u replici pozivaju na odluke SRB-ova žalbenog vijeća od 28. studenoga 2017. i 19. lipnja 2018. donesene u odgovor na njegove zahtjeve za pristup dokumentima u skladu s člankom 90. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 i Uredbom (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.), nakon čega je SRB u veljači i listopadu 2018. na svojoj internetskoj stranici objavio manje redigirane verzije sanacijskog programa te vrednovanja 1 i 2. Tvrde da je SRB-ovo Žalbeno vijeće navelo da je odbijanje odobravanja pristupa bitnom sadržaju sanacijskog programa i vrednovanjima upućivalo na nepoštovanje prava na obrazloženu odluku i djelotvornu sudsku zaštitu.

315 U tom pogledu valja istaknuti da je SRB-ovo Žalbeno vijeće u svojoj Odluci od 28. studenoga 2017. navelo da je SRB-ova odluka da u potpunosti odbije odobriti pristup vrednovanju 2 na temelju Uredbe br. 1049/2001 bila pretjerana te da SRB-ova tvrdnja, prema kojoj svako otkrivanje vrednovanja 2, a slijedom toga i njegovo otkrivanje u redigiranoj verziji koja nije klasificirana oznakom tajnosti, ugrožava cilj zaštite interesa koji je zaštićen Uredbom br. 1049/2001, ne

ispunjava obvezu obrazlaganja. Žalbeno vijeće također je smatralo da su SRB-ove izjave kojima opravdava iznimku od otkrivanja sanacijskog programa bile toliko nejasne i općenite da nisu omogućivale ispunjenje obveze obrazlaganja.

316 Ocjene SRB-ova Žalbenog vijeća u pogledu povrede obveze obrazlaganja stoga se nisu odnosile na sanacijski program ni na vrednovanje 2, nego na SRB-ovu odluku koja je donesena u okviru Uredbe br. 1049/2001 i kojom je tužiteljima uskraćen pristup tim dokumentima.

317 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, iz izvadaka odluka Žalbenog vijeća, navedenih u replici, ne proizlazi da je to vijeće smatralo da se verzijom sanacijskog programa koju je SRB prvotno objavio povređuje obveza obrazlaganja. Kao što to ističe SRB, Žalbeno vijeće nije nadležno za odlučivanje o valjanosti sanacijskog programa i ne može odlučivati o povredi obveze obrazlaganja tog programa.

318 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je SRB 2. veljače i 31. listopada 2018., nakon odluka Žalbenog vijeća od 28. studenoga 2017. i od 19. lipnja 2018., na svojoj internetskoj stranici objavio manje redigirane verzije vrednovanja 1 i 2 te sanacijskog programa.

319 Odluke Žalbenog vijeća na koje se pozivaju tužitelji stoga nisu relevantne u svrhu utvrđivanja SRB-ove povrede obveze obrazlaganja u sanacijskom programu ili nedostatka obrazloženja vrednovanja 2.

320 Stoga treba odbiti prvi prigovor koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja.

– *Drugi prigovor, koji se odnosi na povredu prava na pristup spisu*

321 Tužitelji tvrde da činjenica da im se nije dostavilo vrednovanje 2 predstavlja povredu njihova prava na pristup spisu koje je propisano člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje.

322 Člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje, koji se odnosi na pravo na dobru upravu, predviđa se da to pravo uključuje pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne.

323 Pravo na pristup spisu predviđa se člankom 90. stavkom 4. Uredbe br. 806/2014 u skladu s kojim:

„Osobe koje su predmet odluka Odbora imaju pravo pristupa spisu Odbora, pri čemu se mora uvažavati legitimni interes drugih osoba u pogledu zaštite njihovih poslovnih tajni. Pravo na pristup spisu ne odnosi se na povjerljive informacije ili interni pripremni dokument Odbora.”

324 U okviru tog prigovora tužitelji se u biti oslanjaju na točke 81. i 83. presude od 29. lipnja 1995., Solvay/Komisija (T-30/91, EU:T:1995:115), u kojoj je Opći sud presudio, u kontekstu upravnog postupka u području prava tržišnog natjecanja, da nije isključivo na Komisiji da odredi koji su dokumenti korisni za obranu poduzetnika o kojem je riječ. Što se tiče teških i složenih gospodarskih ocjena koje treba provesti, Komisija savjetnicima tog predmetnog poduzetnika treba dati mogućnost da provedu ispitivanje dokumenata koji mogu biti relevantni kako bi se ocijenila njihova dokazna vrijednost za obranu. Opći sud dodao je da ne može priznati da je Komisija, prilikom odlučivanja o povredi, jedina raspolagala relevantnim dokumentima i stoga je sama mogla odlučiti o tome hoće li ih upotrijebiti protiv tužitelja, dok taj tužitelj nije imao

pristup tim dokumentima i stoga nije mogao donijeti odgovarajuću odluku o tome hoće li ih upotrijebiti za svoju obranu. U takvom bi slučaju tužiteljeva prava obrane tijekom upravnog postupka bila pretjerano ograničena u odnosu na Komisijine ovlasti.

325 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao prvo, pristup spisu u predmetima koji se tiču tržišnog natjecanja osobito ima za cilj da adresatima obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku omogući da se upoznaju s dokazima koji se nalaze u Komisijinu spisu kako bi se mogli učinkovito izjasniti o zaključcima do kojih je potonja institucija došla u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku na temelju tih dokaza. To pravo na pristup spisu podrazumijeva da Komisija predmetnom poduzetniku pruža mogućnost da ispita sve dokumente koji se nalaze u istražnom spisu, a koji mogu biti relevantni za njegovu obranu. Ti dokumenti uključuju optužujuće dokaze i oslobađajuće dokaze, osim kad je riječ o poslovnim tajnama drugih poduzetnika, unutarnjim dokumentima Komisije i ostalim povjerljivim informacijama (vidjeti presudu od 14. svibnja 2020., NKT Verwaltung i NKT/Komisija, C-607/18 P, neobjavljenu, EU:C:2020:385, t. 261. i 262. i navedenu sudsku praksu).

326 Kao drugo, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, poštovanje prava obrane u postupku koji se vodi pred Komisijom čiji je predmet izricanje novčane kazne poduzetniku zbog povrede pravila tržišnog natjecanja zahtijeva da se predmetnom poduzetniku omogući da učinkovito izrazi svoje stajalište o postojanju i važnosti činjenica i navedenih okolnosti kao i o dokumentima koje je Komisija priložila u prilog svojoj tvrdnji o postojanju povrede. Ta se prava navode u članku 41. stavku 2. točkama (a) i (b) Povelje (vidjeti presudu od 28. studenoga 2019., Brugg Kabel i Kabelwerke Brugg/Komisija, C-591/18 P, neobjavljenu, EU:C:2019:1026, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

327 Kao treće, što se općenitije tiče poštovanja prava obrane kako je propisano u članku 41. stavku 2. Povelje, ono obuhvaća pravo na saslušanje i pravo na pristup spisu, uz poštovanje zakonitog interesa povjerljivosti (vidjeti presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 99. i navedenu sudsku praksu i presudu od 2. prosinca 2020., Kalai/Vijeće, T-178/19, neobjavljenu, EU:T:2020:580, t. 73.).

328 Kao četvrto, valja podsjetiti na to da povreda prava na pristup spisu tijekom postupka koji prethodi donošenju odluke u načelu može dovesti do poništenja te odluke ako su se povrijedila prava obrane (vidjeti presude od 25. listopada 2011., Solvay/Komisija, C-109/10 P, EU:C:2011:686, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 15. srpnja 2015., Akzo Nobel i dr./Komisija, T-47/10, EU:T:2015:506, t. 349. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).

329 Iz sudske prakse navedene u točkama 325. do 328. ove presude proizlazi da se pravo na pristup spisu propisano u članku 41. stavku 2. točki (b) Povelje i, konkretnije spisu u predmetima koji se tiču tržišnog natjecanja, odnose na osobe ili poduzetnike protiv kojih su pokrenuti postupci ili donesene odluke.

330 Naime, u ovom slučaju iz članka 90. stavka 4. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da se pravo na pristup spisu odnosi na subjekt na koji se primjenjuje sanacijski program, odnosno društvo Banco Popular, a ne na njegove dioničare ili vjerovnike.

331 Prema tome, tužitelji se ne mogu pozivati na pravo na pristup spisu.

332 Osim toga, iz članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje proizlazi da se člankom 90. stavkom 4. Uredbe br. 806/2014 predviđa da se određeni podaci mogu zaštititi ako su povjerljivi.

333 Iz toga proizlazi da tužitelji ne mogu tvrditi da činjenica da SRB tijekom upravnog postupka koji je doveo do donošenja sanacijskog programa nije dostavio dokumente predstavlja povredu prava na pristup spisu propisanog člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje.

334 Naposljetku, s obzirom na to da se tužitelji tim prigovorom pozivaju na pravo da im se dostavi vrednovanje 2 nakon donošenja sanacijskog programa, valja istaknuti da takva naknadna dostava nije obuhvaćena pravom na pristup spisu koje je propisano člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje.

335 U svakom slučaju, valja podsjetiti na to da su tužitelji, kao što to sami navode, podnijeli SRB-u zahtjeve za pristup dokumentima na temelju Uredbe br. 1049/2001, zbog čega je SRB 2. veljače 2018., a zatim 31. listopada 2018., na svojoj internetskoj stanici objavio verzije vrednovanja 2 koje nisu klasificirane oznakom tajnosti.

336 Usto, iz analize prvog prigovora proizlazi da se tužitelji, s obzirom na to da nisu adresati sanacijskog programa ni vrednovanja 2 koje je priloženo tom programu te da ne osporavaju činjenicu da vrednovanje 2 sadržava povjerljive podatke, ne mogu pozivati na pravo na to da im se dostavi cjelovita verzija vrednovanja 2 niti na to da se to vrednovanje objavi.

337 Stoga treba odbiti drugi prigovor koji se odnosi na povredu prava na pristup spisu.

– *Treći prigovor, koji se odnosi na povredu prava na djelotvoran pravni lijek*

338 Prvim i četvrtim tužbenim razlogom tužitelji ističu povredu prava na djelotvoran pravni lijek koje je propisano člankom 47. Povelje zbog, s jedne strane, nedostatka u obrazloženju sanacijskog programa i, s druge strane, povrede njihovih prava obrane i načela jednakosti oružja, s obzirom na to da im je SRB odbio dati pristup cijelom sanacijskom programu i vrednovanju 2.

339 Valja naglasiti da djelotvornost sudske zaštite zajamčene člankom 47. Povelje zahtijeva da zainteresiranoj osobi bude omogućeno da se upozna s razlozima na kojima se temelji odluka donesena u odnosu na nju, bilo čitanjem same odluke ili priopćenjem tih razloga na njezin zahtjev, ne dovodeći u pitanje ovlast nadležnog suca da od dotičnog tijela zahtijeva da ih dostavi, kako bi joj se omogućilo da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da uz potpuno poznavanje predmeta odluči je li korisno pokrenuti postupak pred nadležnim sudom te kako bi taj sud mogao u potpunosti izvršiti nadzor zakonitosti dotične nacionalne odluke (vidjeti presude od 26. travnja 2018., Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, t. 55. i navedenu sudsku praksu; od 24. studenoga 2020., Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, t. 43. i navedenu sudsku praksu i od 3. veljače 2021., Ramazani Shadary/Vijeće, T-122/19, neobjavljenu, EU:T:2021:61, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

340 Valja istaknuti da iz analize prvog prigovora proizlazi da je odbijen argument tužiteljâ koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja. Iz analize prvog i drugog prigovora također proizlazi da tužitelji nisu imali pravo na to da im se dostave cjelovite verzije sanacijskog programa ili vrednovanja 2, kao ni pravo na to da se one objave.

341 Stoga treba odbiti tvrdnje tužiteljâ u ovom prigovoru koje se odnose na povredu prava obrane, povredu načela jednakosti oružja i povredu prava na djelotvoran pravni lijek jer se temelje na istim argumentima.

342 Osim toga, valja podsjetiti na to da je SRB na svojoj internetskoj stranici 11. srpnja 2017. objavio verziju sanacijskog programa koja nije klasificirana oznakom tajnosti. S obzirom na to da su imali pristup toj verziji, tužitelji su predmetnom tužbom mogli osporavati taj program pred Općim sudom.

343 Usto, nakon podnošenja predmetne tužbe i nakon odluka SRB-ova žalbenog vijeća navedenih u točki 314. ove presude, SRB je 2. veljače i 31. listopada 2018., odnosno prije podnošenja replike, na svojoj internetskoj stranici objavio manje redigirane verzije sanacijskog programa i vrednovanja 2. Tužitelji su stoga mogli iznijeti argumente o tim verzijama.

344 Budući da je utvrđeno da tužitelji nisu dokazali da su verzije sanacijskog programa i vrednovanja 2 koje su objavljene na SRB-ovoj internetskoj stranici i kojima su imali pristup bile nedovoljno obrazložene, ne mogu tvrditi da je pristup cjelovitoj verziji bio potreban kako bi ostvarili svoja prava obrane ili svoje pravo na djelotvoran pravni lijek.

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

346 Iz toga proizlazi da se odlukom Općeg suda kojom se nalaže podnošenje dokumenata, na koje se odnosi zahtjev tužiteljâ, tužiteljima ne jamči pristup svim tim dokumentima ako Opći sud smatra da oni sadržavaju povjerljive podatke.

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

348 Usto, treba odbiti i ostale argumente tužiteljâ kojima se nastoji utvrditi povreda njihova prava na djelotvoran pravni lijek.

349 S jedne strane, tužitelji se pogrešno oslanjanju na sudsku praksu u području mjera ograničavanja, prema kojoj je poštovanje obveze priopćavanja razloga za odluku nužno kako bi se adresatima takvih mjera omogućilo da zaštite svoja prava u najboljim uvjetima i kako bi se poštovalo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.

350 Naime, za razliku od mjera ograničavanja kojima se osobi izriče pojedinačna mjera gospodarske i financijske sankcije (zamrzavanje financijskih sredstava), sanacijski program nije pojedinačna mjera koja je donesena protiv dioničarâ društva Banco Popular i stoga tužiteljâ.

351 Stoga sudska praksa koju navode tužitelji nije primjenjiva u ovom slučaju.

352 S druge strane, tužitelji u replici tvrde da je SRB-ovo Žalbeno vijeće smatralo da je SRB, time što im je odbio dati pristup bitnom sadržaju sanacijskog programa i vrednovanjima 1 i 2, povrijedio njihovo pravo na djelotvoran pravni lijek.

353 Valja istaknuti da tužitelji ne pojašnjavaju upućuju li na Odluku Žalbenog vijeća od 28. studenoga 2017. ili na onu od 19. lipnja 2018., čime se Općem sudu ne omogućuje da točno utvrdi elemente koje može smatrati osnovom tog argumenta.

354 U svakom slučaju, dovoljno je podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 85. stavkom 3. i člankom 90. stavkom 3. Uredbe br. 806/2014, Žalbeno vijeće nadležno za odlučivanje o žalbi podnesenoj protiv SRB-ove potvrđujuće odluke koja je donesena na temelju Uredbe br. 1049/2001 i koja se odnosi na zahtjev za pristup dokumentima. Njegova je uloga ispitati je li SRB primjereno opravdao odbijanje davanja pristupa dokumentima s obzirom na iznimke predviđene tom uredbom, a ne ocijeniti zakonitost odluka kao što su sanacijski program i vrednovanja 1 i 2.

355 Naposljetku, tužitelji se pozivaju na povredu načela jednakosti oružja.

356 U tom pogledu, prema sudskoj praksi, načelo jednakosti oružja, koje je sastavni dio načela djelotvorne sudske zaštite prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije, utvrđenog u članku 47. Povelje, s obzirom na to da je posljedica, kao što je to, među ostalim, načelo kontradiktornosti, samog pojma poštenog suđenja, podrazumijeva obvezu da se svakoj stranci pruži razumna mogućnost da iznese svoje stajalište, uključujući svoje dokaze, u uvjetima koji je u odnosu na protivnu stranu ne stavljaju u očito nepovoljniji položaj (vidjeti presudu od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

357 To načelo ima za cilj osigurati ravnotežu između stranaka u sudskom postupku jamčenjem jednakih prava i obveza u pogledu, među ostalim, pravila koja uređuju izvođenje dokaza i kontradiktornu raspravu pred sudom kao i prava navedenih stranaka na pravne lijekove. Za ispunjenje zahtjeva koji se odnose na pravo na pošteno suđenje važno je da su stranke upoznate kako s činjeničnim tako i pravnim elementima koji su odlučujući za ishod postupka i da o njima mogu raspravljati kontradiktorno (vidjeti presudu od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

358 Međutim, s obzirom na to da SRB nije sud u smislu članka 47. Povelje i da se stoga ta odredba ne može primijeniti u ovom slučaju, tužitelji se ne mogu protiv sanacijskog programa valjano pozivati na pravo na pošteno suđenje (vidjeti po analogiji presudu od 11. svibnja 2017., Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, t. 213.).

359 Stoga treba odbiti treći prigovor koji se odnosi na povredu prava na djelotvoran pravni lijek.

360 Iz toga slijedi da prvi i četvrti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovane.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 i članka 32. Direktive 2014/59

361 Tužitelji tvrde da je SRB povrijedio članak 18. stavak 1. Uredbe br. 806/2014 i članak 32. Direktive 2014/59 te da je počinio očitu pogrešku u ocjeni s obzirom na to da nisu ispunjeni uvjeti za donošenje sanacijskog programa koji su predviđeni tim odredbama. Ističu da Banco Popular nije imao problem sa solventnošću, nego s likvidnošću, tako da sanacijski program nije bio potreban.

362 Uvodno valja istaknuti da, s obzirom na to da se sanacijski program ne temelji na članku 32. Direktive 2014/59, tužbeni razlog je bespredmetan u dijelu u kojem se temelji na povredi te odredbe.

363 Člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da SRB donosi sanacijski program samo ako smatra da su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

„(a) subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti;

(b) uzimajući u obzir vrijeme i druge relevantne okolnosti, nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora, uključujući mjere sustava zaštite institucija, ili nadzorne mjere, uključujući mjere rane intervencije ili otpis ili konverziju relevantnih instrumenata kapitala u skladu s člankom 21., poduzete u pogledu subjekta, spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju;

(c) sanacijske mjere nužne su radi javnog interesa iz stavka 5.”

364 Ovaj tužbeni razlog dijeli se na tri dijela koja odgovaraju svakom od uvjeta predviđenih u članku 18. stavku 1. Uredbe br. 806/2014.

– Prvi dio, koji se odnosi na prvi uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014

365 Tužitelji tvrde da Banco Popular, s obzirom na to da je imao problem s likvidnošću, a ne sa solventnošću, nije propadao niti je bilo vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 806/2014.

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

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

368 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, taj zaključak upravnog odbora društva Banco Popular ne može se odbiti kao nerelevantan jer su članovi upravnog odbora društva Banco Popular pristali službeno proglasiti navodno propadanje banke na SRB-ov zahtjev, zbog prijetnje da će se utvrditi njihova osobna odgovornost i da će im ESB izreći sankcije. Naime, u nedostatku bilo kakvog konkretnog dokaza, valja odbiti taj argument kao isključivo špekulativan.

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

370 U tom se dopisu navodi sljedeće:

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

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

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

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

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

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

375 U tom pogledu, kao što je to istaknuo SRB, iz uvodne izjave 57. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da:

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

376 Prema tome, suprotno onomu što tvrde tužitelji, insolventnost društva Banco Popular ne predstavlja jedini slučaj u kojem se može smatrati da to društvo propada ili je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 806/2014.

377 Budući da okolnost predviđena člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014 ne zahtijeva da predmetni subjekt bude insolventan, bespredmetni su argumenti tužiteljâ kojima se nastoji dokazati da je Banco Popular na dan sanacijskog programa bio solventan. Naime, činjenica da je subjekt solventan s obzirom na svoju bilancu ne znači da raspolaže dovoljnim novčanim sredstvima, odnosno raspoloživa sredstva za podmirenje svojih dugova ili drugih obveza po njihovu dospijeću.

378 Iz toga također proizlazi da, suprotno onomu što tvrde tužitelji, tvrdnja iz vrednovanja 1, prema kojoj je Banco Popular bio solventan s neto imovinom većom od 8,4 milijarde eura, nije proturječna utvrđenju prema kojem je Banco Popular propadao ili je bilo vjerojatno da će propasti. Budući da potonje utvrđenje proizlazi iz ESB-ove procjene, a ne iz vrednovanja 1 ili vrednovanja 2, također je bespredmetan argument tužiteljâ da su ta vrednovanja proturječna kad je riječ o stanju solventnosti društva Banco Popular.

379 Kao drugo, valja istaknuti da tužitelji priznaju da je Banco Popular imao probleme s likvidnošću na dan donošenja sanacijskog programa. Usto, ne ističu nikakav argument kojim bi osporavali da se Banco Popular na dan donošenja sanacijskog programa nalazio u okolnostima iz članka 18. stavka 4. točke (c) Uredbe br. 806/2014, odnosno da Banco Popular u bliskoj budućnosti vjerojatno neće biti u mogućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

390 Iz toga proizlazi da SRB nije počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrao da je ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014.

391 Stoga prvi dio treba odbiti.

– Drugi dio, koji se odnosi na drugi uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014

392 Tužitelji tvrde da za problem s likvidnošću nije bilo potrebno primijeniti sanacijski program, s obzirom na to da su postojala druga, proporcionalnija rješenja. Donošenje mjera rane intervencije omogućilo bi ponovno uspostavljanje povjerenja, stabilnosti i vrijednosti društva Banco Popular. Stoga uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014 nije ispunjen. Nemogućnost primjene mjera rane intervencije ili mjera privatnog sektora kojima bi se izbjegla sanacija nije bila opravdana.

393 U članku 3. sanacijskog programa SRB je, uzimajući u obzir ESB-ovu procjenu, zaključio da ne postoji alternativna mjera kojom se u razumnom roku može spriječiti propadanje društva Banco Popular u i da je ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014.

394 Konkretnije, u članku 3.2. sanacijskog programa SRB je naveo da nije bilo razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora mogle spriječiti propadanje društva Banco Popular. Zaključak o nepostojanju takvih mjera može se donijeti, među ostalim, na temelju sljedećih okolnosti:

– banka je sama priznala da je vjerojatno da će propasti u dopisu upućenom ESB-u 6. lipnja 2017.;

– postupak privatne prodaje nije doveo do pozitivnog rezultata u roku koji bi omogućio banci da podmiri svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću;

– nije bilo vjerojatno da će banka u potrebnim rokovima moći prikupiti dovoljno dodatnih novčanih sredstava na temelju transakcija na tržištu ili poslovanja središnje banke ili provedbom mjera predviđenih u njezinim pričuvama i planovima za oporavak;

– hitna likvidnosna pomoć bila bi nedovoljna s obzirom na brzinu pogoršanja likvidnosne pozicije.

395 Usto, u članku 3.3. sanacijskog programa, navedenom u točki 287. ove presude, SRB je smatrao da nije bilo razumno očekivati da bi nadzorne mjere, uključujući mjere rane intervencije, mogle spriječiti propadanje društva Banco Popular.

396 U članku 3.4. sanacijskog programa SRB je smatrao da nije bilo razumno očekivati ni da će izvršavanje ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala, u skladu s člankom 21. Uredbe br. 806/2014, spriječiti propadanje društva Banco Popular u razumnom roku. Konkretno, SRB je smatrao da, s obzirom na to da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti zbog svoje likvidnosne pozicije, otpis i konverzija kapitala nisu dovoljni za obnovu likvidnosti banke.

397 Iz toga proizlazi da je SRB u sanacijskom programu opravdao razloge zbog kojih nije bilo moguće predvidjeti alternativne nadzorne mjere, uključujući mjere rane intervencije ili mjere privatnog sektora. Tužitelji ne ističu nikakav argument kojim bi se doveo u pitanje taj zaključak.

398 Kao prvo, tužitelji tvrde da je postojalo bonitetno rješenje kojim bi se spriječilo propadanje društva Banco Popular u smislu članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 806/2014, koje proizlazi iz hitne likvidnosne pomoći koju su Banka Španjolske i ESB odobrili 5. lipnja 2017. i koja bi omogućila likvidnosnu pokrivenost društva Banco Popular.

399 Valja istaknuti da je ESB 6. lipnja 2017. u svojoj procjeni o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular smatrao da, iako je društvo Banco Popular tijekom prethodnih tjedana razvilo različite mjere kojima se stvara dodatna likvidnost te ih je počelo provoditi, opseg ostvarenih i očekivanih priljeva nije bio dovoljan da se prevlada pogoršanje likvidnosne pozicije društva Banco Popular na dan te procjene. ESB je naveo da, čak i uz upotrebu hitne likvidnosne pomoći u pogledu koje upravno vijeće ESB-a nije uložilo prigovor 5. lipnja 2017., likvidnost na taj dan nije bila dovoljna da zajamči sposobnost društva Banco Popular da ispuni svoje obveze najkasnije do 7. lipnja 2017.

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

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

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

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

404 Usto, kao što to tvrdi SRB, on nema nikakvu ulogu u pružanju hitne likvidnosne pomoći koja je u nadležnosti nacionalnih središnjih banaka.

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

406 Iz toga proizlazi, suprotno onomu što tvrde tužitelji, da hitna likvidnosna pomoć nije bila alternativna mjera za sanaciju.

407 Kao drugo, tužitelji tvrde da je dodjela cjelokupne hitne likvidnosne pomoći, koju je ESB prvotno odobrio, omogućila društvu Banco Popular da osigura trenutačnu likvidnosnu pokrivenost kako bi se provele druge mjere privatnog sektora, kao što je prodaja imovine.

408 Dovoljno je istaknuti da, s obzirom na to da je utvrđeno da Banco Popular nije mogao imati pravo na hitnu likvidnosnu pomoć, prodaja imovine koju su tužitelji naveli stoga ne predstavlja alternative mjere za sanaciju zbog toga što podliježe dodjeli te pomoći.

409 U svakom slučaju, valja utvrditi da se čini da tužitelji ne uzimaju u obzir činjenicu da je 6. lipnja 2017. pogoršanje likvidnosne pozicije društva Banco Popular bilo takvo da je bilo potrebno donijeti hitne mjere. Usto, tužitelji nisu dokazali da su se alternativne mjere na koje se pozivaju i koje uključuju prodaju imovine, kao što je prodaja Totalbanka ili WiZinka, mogle ostvariti u roku koji bi bio dovoljno kratak da društvo Banco Popular osigura dostatnu likvidnost kako bi ispunio svoje obveze 7. lipnja 2017.

410 Kao što to naglašava SRB, takva prodaja imovine, koja je bila tek u pripremnoj fazi, nije se mogla zaključiti još nekoliko tjedana. Stoga, čak i pod pretpostavkom, kao što to tvrde tužitelji, da je društvu Banco Popular dodijeljena dodatna hitna likvidnosna pomoć do 21. lipnja 2017., takva prodaja nije mogla biti zaključena u tom roku.

411 U tom pogledu, valja istaknuti i da je ESB smatrao da nisu postojale dostupne nadzorne mjere ili mjere rane intervencije koje bi omogućile neposrednu obnovu likvidnosti društva Banco Popular te mu osigurale dovoljno vremena da provede korporativnu transakciju ili neko drugo rješenje.

412 Usto, predsjednik društva Banco Popular doista je priznao, kada je u travnju 2017. najavio pokretanje postupka privatne prodaje banke kako bi se suočio s rizikom od stečaja, da prodaja imovine više ne predstavlja dovoljne mjere za uklanjanje poteškoća društva Banco Popular.

413 Naposljetku, čak i pod pretpostavkom da je do te prodaje imovine moglo doći u dovoljno kratkom roku da se stvori dodatna likvidnost, tužitelji ne objašnjavaju na koji bi način takve mjere omogućile da se zaustavi povlačenje depozita i, slijedom toga, da se zaustave likvidnosni odljevi te da se ponovno uspostavi dugoročna održivost društva Banco Popular.

414 Kao treće, tužitelji tvrde da su druge mjere privatnog sektora omogućile rješavanje problema s likvidnošću društva Banco Popular. U tom pogledu, pozivaju se na dva dopisa u kojima su Barclays Bank i Deutsche Bank naveli, 3. i 5. lipnja 2017., da su spremni osigurati povećanje kapitala društva Banco Popular u iznosu od 4 milijarde eura. Prema mišljenju tužiteljâ, bilo je moguće odgoditi sanacijski program do vikenda nakon 7. lipnja 2017., s obzirom na to da je SRB, posredstvom SRF-a, mogao odobriti zajam društvu Banco Popular na temelju članka 76. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 806/2014 kako bi mu omogućio da izdrži do zatvaranja tržištâ u petak.

415 Dovoljno je istaknuti da dopisi koje su tužitelji naveli ne sadržavaju nikakvu čvrstu obvezu društava Barclays Bank ili Deutsche Bank da će sudjelovati u povećanju kapitala društva Banco Popular, nego su samo odraz običnih razgovora o mogućem povećanju kapitala u budućnosti. Ti dopisi pokazuju da je na dan njihova slanja projekt povećanja kapitala društva Banco Popular tek bio u vrlo ranoj pripremnoj fazi.

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

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

418 Usto, argument tužiteljâ temelji se na potpuno teoretskoj pretpostavci prema kojoj bi se ta povećanja kapitala mogla konkretizirati u dovoljno kratkom roku kako bi se omogućila likvidnosna pomoć nekoliko dana nakon 7. lipnja 2017. Valja istaknuti da tužitelji ne objašnjavaju na koji je način to povećanje kapitala moglo zaustaviti odljeve depozita i ponovno uspostaviti dugoročnu likvidnosnu poziciju društva Banco Popular.

419 Što se tiče argumenta koji se odnosi na mogućnost da se društvu Banco Popular odobri kredit iz SRF-a, dovoljno je utvrditi da je prilikom uporabe sanacijskih instrumenata SRB u okviru sanacijskog programa, na temelju članka 76. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 806/2014, mogao koristiti sredstva iz SRF-a samo u opsegu potrebnom da se osigura djelotvorna primjena sanacijskih instrumenata, osobito u svrhe odobrenja kredita instituciji u sanaciji. Iz toga jasno proizlazi da se ta mogućnost može predvidjeti samo u okviru sanacijske mjere i ni na koji način nije alternativna toj mjeri.

420 Kao četvrto, tužitelji tvrde da, kad bi ESB zamijenio članove upravljačkog tijela društva Banco Popular, to bi bilo učinkovito za rješavanje krize likvidnosti jer bi se time tržištima, klijentima i vjerovnicima banke ulilo povjerenje.

421 Čak i pod pretpostavkom da se prizna da se zamjenom upraviteljâ društva Banco Popular moglo vratiti povjerenje u banku, to se ne može smatrati alternativnim rješenjem koje bi omogućilo da se trenutačno zaustavi odljev depozita ili da se osigura likvidnost koja je potrebna za povlačenje depozitâ koji su se nastavili te da se, stoga, osigura likvidnosna pokrivenost društva Banco Popular u kratkom roku.

422 Valja istaknuti i da je ESB u svojoj procjeni propasti ili vjerojatne propasti društva Banco Popular smatrao da mjere koje su mu bile na raspolaganju kao nadzornom tijelu, među kojima su i one predviđene člancima 27. do 29. Direktive 2014/59, kojima se osobito omogućuje zahtijevanje

smjene višeg rukovodstva i upravljačkog tijela banke, nisu mogle osigurati da Banco Popular bude u mogućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću, s obzirom na opseg i brzinu zabilježenog pogoršanja likvidnosti.

423 Iz toga slijedi da tužitelji nisu utvrdili da su alternativne mjere na koje se pozivaju mogle omogućiti da se obnovi likvidnosna pozicija društva Banco Popular u dovoljno kratkom roku te da stoga nisu dokazali da je SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrao da nisu postojale alternativne mjere za sanaciju koje mogu spriječiti propadanje ili vjerojatnu propast društva Banco Popular 6. lipnja 2017.

424 Osim toga, što se tiče argumenta tužiteljâ prema kojem su ESB i SRB odlučili prodati Banco Popular društvu Banco Santander od svibnja 2017., dovoljno je utvrditi da je bespredmetan u pogledu ocjene uvjeta predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014 i da je, osim toga, taj argument isključivo špekulativan.

425 Iz toga proizlazi da SRB nije počinilo očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da je ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014.

426 Stoga drugi dio treba odbiti.

– Treći dio, koji se odnosi na treći uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014

427 Tužitelji tvrde da se javnim interesom nije zahtijevalo donošenje sanacijskog programa s obzirom na to da su postojale proporcionalnije mjere koje bi omogućile rješavanje krize likvidnosti društva Banco Popular, pri čemu bi se izbjeglo oduzimanje prava na vlasništvo dioničarâ, te stoga da sanacijski program ne ispunjava uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

428 Valja podsjetiti na to da se člankom 18. stavkom 5. Uredbe br. 806/2014 predviđa da se za, potrebe stavka 1. točke (c) tog članka smatra da su sanacijske mjere u javnom interesu ako su potrebne da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. te uredbe i ako su razmjerne njima te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri.

429 Ciljevi sanacije, navedeni u članku 14. stavku 2. Uredbe br. 806/2014, jesu sljedeći: osigurati kontinuitet temeljnih funkcija; izbjeći velike štetne učinke na financijsku stabilnost sprječavanjem širenja; štititi javna sredstva tako da se na minimum smanji oslanjanje na izvanrednu javnu financijsku potporu; štititi deponente te štititi sredstva i imovinu klijenata.

430 Poštovanje uvjeta predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014 podrazumijeva provjeru hoće li se ciljevi iz članka 14. te uredbe bolje ostvariti primjenom sanacijske mjere nego likvidacijom subjekta.

431 U ovom slučaju, SRB je u članku 4.1. sanacijskog programa zaključio da je sanacija u obliku instrumenta prodaje poslovanja nužna radi javnog interesa u smislu članka 18. stavka 1. točke (c) i članka 18. stavka 5. Uredbe br. 806/2014.

432 U članku 4.2. sanacijskog programa SRB je istaknuo da je sanacija nužna i proporcionalna ciljevima predviđenima člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom Uredbe br. 806/2014, odnosno tomu da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija i izbjegnu veliki štetni učinci za financijsku stabilnost, posebno sprječavanjem širenja, uključujući na tržišne infrastrukture, te održavanjem tržišne discipline. Naveo je da se likvidacijom društva Banco Popular redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ti ciljevi ne bi postigli u jednakoj mjeri. SRB je zatim u članku 4.4. sanacijskog programa proveo analizu s obzirom na ciljeve sanacije, uzimajući u obzir okolnosti koje su postojale na taj dan.

433 Konkretno, SRB je u članku 4.4.2. sanacijskog programa objasnio da je zaključio da situacija društva Banco Popular prouzrokuje sve veći rizik od velikih negativnih učinaka na financijsku stabilnost u Španjolskoj, pri čemu se oslonio na različite elemente. Među tim su elementima, kao prvo, veličina i važnost društva Banco Popular, koje je bilo društvo majka šeste po veličini bankovne grupe u Španjolskoj, s ukupnim iznosom imovine od 147 milijardi eura, i koje je Banka Španjolske 2017. odredila kao sistemski važnu instituciju. SRB je osobito istaknuo da je Banco Popular jedan od glavnih sudionika na tržištu u Španjolskoj, sa znatnim tržišnim udjelom u kategoriji malih i srednjih poduzetnika (MSP) i da ima relativno velik tržišni udio u depozitima (gotovo 6 %) i velik broj malih korisnika (otprilike 1,4 milijuna) u cijeloj Španjolskoj. Kao drugo, SRB je uzeo u obzir prirodu djelatnosti društva Banco Popular koja se temelji na aktivnostima poslovnog bankarstva te je ponajprije usredotočena na ponudu financiranja, upravljanja štednjom i usluga pojedincima, obiteljima i poduzetnicima (osobito MSP-ovima). Prema SRB-ovu mišljenju, sličnost poslovnog modela društva Banco Popular s poslovnim modelom drugih španjolskih poslovnih banaka može pridonijeti potencijalnom neizravnom širenju na te banke, za koje bi se moglo smatrati da se suočavaju s istim poteškoćama.

434 Iz toga proizlazi da je SRB obrazložio u kojoj je mjeri sanacija društva Banco Popular osobito odgovarala cilju od općeg interesa, kojim se nastoje izbjeći štetni učinci na financijsku stabilnost, konkretno, ograničavanjem širenja zaraze.

435 Osim toga, valja podsjetiti na to da je Komisija u uvodnoj izjavi 4. Odluke 2017/1246 potvrdila sanacijski program, pri čemu je izričito navela da se slaže sa sanacijskim programom i osobito s razlozima koje je SRB iznio kako bi opravdao potrebu sanacijske mjere radi javnog interesa u skladu s člankom 5. Uredbe br. 806/2014.

436 Argumenti tužiteljâ ne mogu dovesti u pitanje SRB-ovu ocjenu u pogledu poštovanja uvjeta predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

437 Tužitelji u biti tvrde da je instrument prodaje poslovanja bio neproporcionalan s obzirom na alternativne mjere za prodaju društva Banco Popular, koje su navedene u njihovoj argumentaciji u pogledu drugog uvjeta predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014 i kojima se omogućuje rješavanje krize likvidnosti a da se pritom ne povrijedi njihovo pravo na vlasništvo. Tim argumentom tužitelji zapravo osporavaju proporcionalnost sanacijske mjere u odnosu na alternativne mjere na koje se upućuje u pogledu povrede njihova prava na vlasništvo.

438 Drugim argumentom, istaknutim u replici, dodaju da SRB ne objašnjava zašto je instrument prodaje poslovanja bio najbolje rješenje za ostvarivanje ciljeva sanacije u odnosu na druge sanacijske instrumente iz Uredbe br. 806/2014.

439 Međutim, s jedne strane, tužitelji ne tvrde da sanacijski program ne odgovara ciljevima u javnom interesu predviđenima člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom Uredbe br. 806/2014, kojima se nastoji zaštititi temeljne funkcije društva Banco Popular i očuvati financijsku stabilnost.

440 S druge strane, tužitelji ne ističu nijedan argument na temelju kojeg se može utvrditi da bi se ti ciljevi ostvarili u istoj mjeri da je u pogledu društva Banco Popular provedena likvidacija u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti. Proporcionalnost sanacijske mjere s obzirom na alternativne mjere ili druge sanacijske instrumente iz Uredbe br. 806/2014 nije relevantna kada je riječ o primjeni uvjeta predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

441 Iz toga proizlazi da SRB nije počinio očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da je ispunjen uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

442 Prema tome, treći dio treba odbiti i stoga peti tužbeni razlog u cijelosti.

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela poštovanja bonitetnih pravila

443 Tužitelji tvrde da je ESB, u suradnji sa SRB-om, time što nije proveo mjere rane intervencije, povrijedio načelo poštovanja bonitetnih pravila jer bi provedba takvih mjera omogućila izbjegavanje donošenja sanacijskog programa. Tužitelji u biti tvrde da bi donošenje mjera rane intervencije omogućilo izbjegavanje krize likvidnosti društva Banco Popular koja je opravdala donošenje sanacijskog programa i prodaju društva Banco Popular trećoj strani. Smatraju da je provedba takvih mjera izmijenila sadržaj sanacijskog programa ili da se time moglo izbjeći njegovo donošenje.

444 Uvodno valja istaknuti, s jedne strane, da taj tužbeni razlog, u dijelu u kojem je usmjeren protiv ESB-a, zbog toga što nije donio mjere rane intervencije, treba odbaciti kao nedopušten, s obzirom na to da ESB nije stranka u ovom sporu.

445 S druge strane, tužitelji tim tužbenim razlogom upućuju na povredu načela poštovanja bonitetnih pravila. U tužbi i na raspravi tvrdili su da to načelo proizlazi iz načela opreznosti koje se primjenjuje u području okoliša.

446 Međutim, valja podsjetiti na to da, iako se člankom 191. stavkom 2. UFEU-a propisuje da se politika zaštite okoliša temelji, osobito, na načelu opreznosti, to se načelo primjenjuje i u okviru drugih politika Unije, osobito politike zaštite javnog zdravlja i kada institucije Unije, na temelju zajedničke poljoprivredne politike ili politike unutarnjeg tržišta, donose mjere za zaštitu zdravlja ljudi (vidjeti presudu od 1. listopada 2019., Blaise i dr., C-616/17, EU:C:2019:800, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

447 To načelo podrazumijeva da je, kada postoje nesigurnosti u pogledu postojanja ili dosega rizika za zdravlje ljudi, moguće poduzeti zaštitne mjere a da pritom nije potrebno čekati da se u cijelosti dokažu postojanje i ozbiljnost tih rizika (vidjeti presudu od 1. listopada 2019., Blaise i dr., C-616/17, EU:C:2019:800, t. 43. i navedenu sudsku praksu te presudu od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 80.).

448 Međutim, dovoljno je utvrditi da tužitelji ne objašnjavaju na koji se način načelo opreznosti, kako je utvrđeno sudskom praksom, primjenjuje u bankarskom sektoru.

449 Stoga valja ispitati taj tužbeni razlog u dijelu u kojem tužitelji prigovaraju SRB-u da nije donio mjere rane intervencije koje bi omogućile izbjegavanje krize likvidnosti društva Banco Popular. U tom pogledu, tužitelji tvrde da bi se donošenjem mjera rane intervencije ili drugih mjera iz članka 13. Uredbe br. 806/2014, iz Uredbe br. 1024/2013 i iz članaka 27. do 29. Direktive 2014/59 izbjegla kriza koja je nastala zbog sanacije. Tvrde da SRB, u mjesecima koji su prethodili sanaciji društva Banco Popular, nije donio nikakvu učinkovitu mjeru te je pustio da se situacija pogorša, što je dovelo do sanacije solventne banke zbog problema s likvidnošću.

450 Tužitelji navode određene mjere rane intervencije koje su bile primjerene u slučaju društva Banco Popular i koje bi, prema njihovu mišljenju, omogućile da se popravi pogoršanje stanja banke. Upućuju na podjelu banke na dobru i lošu banku, privremenu upravu i zamjenu upravnog odbora, praćenje likvidnosne pozicije i brzo ograničenje zaduživanja, likvidnosnu pomoć s ciljem dobivanja na vremenu kako bi se omogućio natjecateljski postupak prodaje te, naposljetku, na pregovaranje s vjerovnicima o financijskom oporavku.

451 Prije svega, valja istaknuti da se člankom 18. stavkom 3. Uredbe br. 806/2014 predviđa da prethodno usvajanje mjere rane intervencije u skladu s člankom 16. Uredbe br. 1024/2013, u skladu s člankom 27. stavkom 1., člankom 28. ili 29. Direktive 2014/59 ili u skladu s člankom 104. Direktive 2013/36 nije preduvjet za poduzimanje sanacijske mjere.

452 Zatim, valja istaknuti da se člankom 13. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na mjere rane intervencije, predviđa da ESB ili nacionalna nadležna tijela obavješćuju SRB o svim mjerama čije poduzimanje zahtijevaju od institucije ili grupe ili koje sami poduzimaju na temelju članka 16. Uredbe br. 1024/2013, članka 27. stavka 1., članka 28. ili članka 29. Direktive 2014/59 ili članka 104. Direktive 2013/36.

453 Iz toga proizlazi, kao što to ističe SRB, koji podupiru Banco Santander i Kraljevina Španjolska, da donošenje mjera rane intervencije nije u njegovoj nadležnosti, nego u nadležnosti ESB-a i nadležnih nacionalnih tijela.

454 U tom pogledu valja istaknuti da tužitelji ne objašnjavaju na temelju koje je pravne osnove SRB mogao donijeti takve mjere.

455 Stoga, s obzirom na to da SRB nije nadležan za donošenje mjera koje su naveli tužitelji, oni mu ne mogu prigovoriti da ih nije donio prije donošenja sanacijskog programa.

456 Naposljetku, kao što to tvrdi SRB, koji podupire Komisija, argumenti tužiteljâ ne mogu dovesti u pitanje zakonitost sanacijskog programa. Naime, donošenje sanacijskog programa treba smatrati opravdanim ako su ispunjeni uvjeti predviđeni Uredbom br. 806/2014, a osobito uvjeti predviđeni člankom 18. te uredbe. Okolnost da su se mjere mogle donijeti preventivno, kako bi se uklonile poteškoće društva Banco Popular, bespredmetna je u svrhu ocjene zakonitosti sanacijskog programa, s obzirom na to da je utvrđeno da su uvjeti predviđeni člankom 18. Uredbe br. 806/2014 bili ispunjeni na dan njegova donošenja.

457 Osim toga, valja utvrditi da se taj tužbeni razlog temelji na isključivo špekulativnim i nepotkrijepljenim tvrdnjama prema kojima bi se, da su donesene mjere rane intervencije ili druge preventivne mjere, izbjegla kriza likvidnosti društva Banco Popular, a sanacijski program ne bi bio potreban ili bi imao drukčiji sadržaj.

458 Tužitelji su dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 28. svibnja 2021., s jedne strane, podnijeli novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika, koji se odnosi na dva novinska članka, objavljena na internetu 27. svibnja 2021., u kojima se navode poruke elektroničke pošte FROB-ova predsjednika upućene SRB-u u pogledu izjava SRB-ove predsjednice tijekom njezina intervjua za televizijski kanal Bloomberg te su, s druge strane, zatražili od Općeg suda da naloži SRB-u da podnese te poruke elektroničke pošte na temelju mjere upravljanja postupkom. Tužitelji tvrde da se tim dokumentima, kojima se nastoji utvrditi postojanje curenjâ informacija i njihov utjecaj na gubitak likvidnosti društva Banco Popular, potkrepljuje njihov šesti tužbeni razlog. Tužitelji u tom pogledu upućuju na točku 83. tužbe, u kojoj su tvrdili da su izjave SRB-ove predsjednice izazvale paniku među klijentima društva Banco Popular i uzrokovale pad njegove tržišne vrijednosti te da to „postupanje nije [bilo] u skladu s najosnovnijom idejom opreznosti”.

459 Međutim, na temelju te jedne rečenice iz točke 83. tužbe ne može se zaključiti da su tužitelji u ovom tužbenom razlogu istaknuli argumente kojima se SRB-u stavljaju na teret izjave njegove predsjednice. S jedne strane, iz naslova tog tužbenog razloga u tužbi i istaknutih argumenata jasno proizlazi da tužitelji prigovaraju SRB-u samo to što nije donio druge mjere, uključujući mjere rane intervencije, čime bi se omogućilo izbjegavanje donošenja sanacijskog programa. S druge strane, tužitelji ne iznose nikakvu argumentaciju u pogledu izjava SRB-ove predsjednice i tom rečenicom ne objašnjavaju koju je odredbu ili načelo povrijedio SRB. Usto, valja istaknuti da tužitelji u okviru šestog tužbenog razloga u fazi replike nisu iznijeli nikakvu argumentaciju o tom pitanju.

460 Stoga valja smatrati da, s obzirom na to da se odnose na izjave SRB-ove predsjednice, novinski članci koje su dostavili tužitelji i poruke elektroničke pošte FROB-ova predsjednika, čije podnošenje traže u svojem dopisu od 28. svibnja 2021., nisu relevantni.

461 Slijedom toga, šesti tužbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja

462 Tužitelji tvrde da su se na temelju različitih okolnosti koje su prethodile donošenju sanacijskog programa mogla utvrditi njihova legitimna očekivanja da se Banco Popular neće sanirati.

463 Što se tiče načela zaštite legitimnih očekivanja, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pozivanje na to načelo pretpostavlja da su nadležna tijela Unije zainteresiranoj osobi dala precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Naime, to pravo pripada svakom pojedincu kojemu je institucija, tijelo, ured ili agencija Unije stvorila legitimna očekivanja temeljena na preciznim jamstvima koja mu je pružila (vidjeti presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 62. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i presudu od 16. prosinca 2020., Vijeće i dr./K. Chrysostomides & Co. i dr., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, t. 178. i navedenu sudsku praksu).

464 Kao što je to Sud već presudio, iako je načelo zaštite legitimnih očekivanja jedno od temeljnih načela Unije, gospodarski subjekti ne mogu opravdano imati legitimna očekivanja da će se zadržati postojeće stanje koje se može promijeniti u okviru diskrecijske ovlasti institucija Unije, i to osobito u području poput onoga državnih potpora u bankarskom sektoru, predmet kojega je neprestana prilagodba promjenama gospodarske situacije (vidjeti presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

465 Ta se sudska praksa može primijeniti na situaciju banke na koju se primjenjuje sanacijska mjera (vidjeti po analogiji presudu od 16. prosinca 2020., Vijeće i dr./K. Chrysostomides & Co. i dr., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, t. 181. i 182.). Naime, u bankarskom sektoru, kao što to ističe Sud, zbog stalnog prilagođavanja s obzirom na promjene gospodarske situacije, dioničari i vjerovnici nekog subjekta ne mogu tvrditi da imaju ikakvo legitimno očekivanje da se taj subjekt u budućnosti neće naći u situaciji koja opravdava primjenu sanacijske mjere. Također ne mogu tvrditi da im SRB može pružiti jamstvo da se na banku, koja treba ispuniti uvjete predviđene člankom 18. Uredbe br. 806/2014, neće primijeniti sanacijska mjera.

466 Tužitelji, u svojstvu dioničara ili vjerovnika društva Banco Popular, stoga ne mogu tvrditi da je SRB povrijedio načelo zaštite legitimnih očekivanja donošenjem sanacijskog programa.

467 U svakom slučaju, valja smatrati da nijedna okolnost na koju se pozivaju tužitelji ne opravdava primjenu načela zaštite legitimnih očekivanja.

468 Kao prvo, tužitelji tvrde da postoji legitimno očekivanje koje se temelji na uvodnoj izjavi 13. Uredbe br. 806/2014, kojom se predviđa da, „[d]a bi se vratilo povjerenje u bankovni sektor i njegov kredibilitet, ESB trenutno provodi sveobuhvatnu ocjenu bilanci svih izravno nadziranih banaka” te da bi se „[t]om ocjenom sve zainteresirane strane trebalo uvjeriti da su banke koje pristupaju jedinstvenom nadzornom mehanizmu i koje su obuhvaćene jedinstvenim sanacijskim mehanizmom u osnovi zdrave i pouzdane”. ESB treba izvršavati svoje ovlasti u suradnji sa SRB-om kako bi zajamčio solventnost i stabilnost kreditnih institucija koje nadzire.

469 Dovoljno je istaknuti da se ta uvodna izjava Uredbe br. 806/2014 odnosi na procjenu koju je ESB proveo u okviru uspostave SSM-a. Kad bi se smatralo, kao što to smatraju tužitelji, da se za svaku banku koju ESB nadzire jamči da je trajno „zdrava i pouzdana” te da se na nju neće primijeniti sanacijska mjera, time bi se Uredbi br. 806/2014 oduzeo svaki koristan učinak.

470 Kao drugo, tužitelji upućuju na rezultate testova otpornosti društva Banco Popular iz 2014. i 2016., kao i rezultate postupka nadzorne provjere i ocjene *(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)* iz studenoga 2016., koji je proveo ESB, kako bi istaknuli razumno očekivanje da je institucija bila stabilna i solventna te da nije postojao rizik da će je se sanirati.

471 U tom pogledu, dovoljno je utvrditi da se elementi na koje upućuju tužitelji odnose na situaciju društva Banco Popular na određeni datum, koji je za nekoliko mjeseci prethodio datumu donošenja sanacijskog programa. Stoga je test otpornosti društva Banco Popular iz 2016. objavljen u srpnju 2016., dok je referentni datum rezultata SREP-a iz studenoga 2016., koji je proveo ESB, 31. prosinca 2015. Ne može se smatrati da su ti elementi pokazatelji budućeg financijskog kretanja društva Banco Popular. Ne može se smatrati da ti elementi tužiteljima daju legitimno očekivanje da Banco Popular u budućnosti neće propasti ili da nije vjerojatno da će propasti. Usto, valja podsjetiti na to da se, u ovom slučaju, likvidnost društva Banco Popular pogoršala nakon tih rezultata, od veljače 2017. Konkretno, valja podsjetiti na to da Banco Popular 12. svibnja 2017. više nije ispunjavao zahtjev za minimalnu potrebnu likvidnosnu pokrivenost. U svakom slučaju, ti elementi ne mogu predstavljati precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva institucije Unije, prema kojima se na Banco Popular u budućnosti neće primijeniti sanacijska mjera.

472 Kao treće, tužitelji upućuju na činjenicu da je ESB 2017. odobrio djelomičan povrat izdanog podređenog duga društva Banco Popular u iznosu od 400 000 eura. Smatraju da se svakog razumnog ulagatelja uvjerilo da bi se, da Banco Popular ima probleme sa solventnošću ili s likvidnošću, ESB protivio toj mjeri.

473 Međutim, s jedne strane, te činjenice ne predstavljaju precizna jamstva, u smislu sudske prakse navedene u točki 463. ove presude, koja je SRB dao u pogledu financijske stabilnosti društva Banco Popular. S druge strane, tužitelji ne objašnjavaju zašto bi bilo koji razumni ulagač zbog tih činjenica mogao imati legitimno očekivanje u pogledu solventnosti ili likvidnosti društva Banco Popular, iako ti ulagači nisu mogli zanemariti činjenicu da se stanje banke brzo pogoršalo nekoliko mjeseci prije donošenja sanacijskog programa. Stoga su objava godišnjeg izvješća društva Banco Popular za 2016. 3. veljače 2017. i objava financijskog izvješća za prvo tromjesečje 2017. 5. svibnja 2017., kao i snižavanje njegova rejtinga predstavljali elemente koji su ulagačima bili poznati i koji su upućivali na poteškoće društva Banco Popular. Usto, u razdoblju od veljače do svibnja 2017., pogoršanje financijske situacije društva Banco Popular bilo je opsežno medijski pokriveno.

474 Kao četvrto, tužitelji tvrde da su zbog toga što SRB i ESB nisu proveli mjere rane intervencije opravdano smatrali da se na Banco Popular neće uskoro primijeniti sanacijska mjera.

475 Dovoljno je podsjetiti na to da iz članka 18. stavka 3. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da prethodno donošenje mjera rane intervencije nije preduvjet za poduzimanje sanacijske mjere, što tužitelji izričito priznaju u replici. Tužitelji stoga nisu mogli donijeti nikakav zaključak na temelju nepostojanja takvih mjera.

476 Slijedom toga, valja smatrati da tužitelji ne mogu valjano tvrditi da su imali SRB-ova jamstva u pogledu toga da neće donijeti sanacijski program za Banco Popular. Valja istaknuti i da dioničari društva Banco Popular nisu imali jamstvo da, među sanacijskim mjerama koje je donio SRB, neke od njih ne mogu utjecati na njihova ulaganja.

477 Stoga sedmi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na vlasništvo i načela proporcionalnosti, koji su propisani člancima 17. i 52. Povelje

478 Tužitelji tvrde da se sanacijskim programom dioničarima društva Banco Popular neproporcionalno uskratilo njihovo pravo na vlasništvo, čime se povređuju članci 17. i 52. Povelje.

479 Tužitelji tvrde da je povreda njihova prava na vlasništvo neproporcionalna s obzirom na cilj zaštite financijske stabilnosti koji želi ostvariti SRB. Tvrde da je SRB, pod izgovorom zaštite javnog interesa i stabilnosti financijskih tržišta, dioničarima društva Banco Popular u potpunosti uskratio njihovo pravo na vlasništvo, što dokazuje da nije ispunjen zahtjev proporcionalnosti. U biti tvrde da su postojale manje ograničavajuće mjere od one koja je donesena u sanacijskom programu te da im se potonjim programom uskratilo pravo na vlasništvo, a da ih se prethodno nije saslušalo niti im se isplatila naknada štete.

480 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti, koje čini sastavni dio općih načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanih legitimnih ciljeva predmetnog propisa, pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća, a

prouzročeni nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni zadanim ciljevima (vidjeti presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 166. i navedenu sudsku praksu). To je načelo navedeno u članku 5. stavku 4. UEU-a kao i u članku 1. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, priloženog UEU-u i UFEU-u.

481 Člankom 17. stavkom 1. Povelje predviđa se:

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

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

483 Iz toga proizlazi da pravo na vlasništvo nije apsolutno pravo, nego da, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, navedenim u točki 205. ove presude, može biti ograničeno ako su ta ograničenja predviđena primjenjivim tekstovima, potrebna radi postizanja općeg cilja i proporcionalna tom cilju.

484 Tužitelji priznaju da njihovo pravo na vlasništvo može biti ograničeno i ne osporavaju da se člankom 22. Uredbe br. 806/2014 SRB-u dodjeljuje mogućnost da odluči o konverziji i otpisu instrumenata kapitala predmetnog subjekta u okviru sanacije.

485 Najprije valja podsjetiti na to da, s jedne strane, iz uvodne izjave 61. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da ograničenja prava dioničara i vjerovnika trebaju biti u skladu s načelima navedenima u članku 52. stavku 1. Povelje i, s druge strane, iz uvodne izjave 62. te uredbe proizlazi da uplitanje u vlasnička prava ne smije biti nerazmjerno.

486 U skladu s člankom 15. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na opća načela sanacije, dioničari institucije u sanaciji snose prve gubitke.

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

488 Sud je u području državnih potpora smatrao da, budući da su dioničari odgovorni za dugove banke do iznosa njezina društvenog kapitala, ne može se smatrati da činjenica da točke 40. do 46. Komunikacije Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”)

(SL 2013., C 216, str. 1.) zahtijevaju da za prevladavanje manjka temeljnog kapitala neke banke prije dodjele državne potpore ti dioničari doprinose pokrivanju gubitaka koje je banka pretrpjela u istoj mjeri kao u slučaju nepostojanja takve državne potpore negativno utječe na njihovo pravo vlasništva (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 74.).

489 Po analogiji valja smatrati da je izvršavanje ovlasti otpisa i konverzije instrumenata kapitala društva Banco Popular čiji su imatelji bili tužitelji, u sanacijskom programu, posljedica činjenice da dioničari nekog subjekta trebaju snositi rizike svojstvene svojim ulaganjima i činjenice da, s obzirom na to da je taj subjekt predmet sanacijske mjere zbog toga što propada, trebaju snositi ekonomske posljedice.

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

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

492 U ovom slučaju, kao prvo, tužitelji tvrde da je povreda njihova prava na vlasništvo neproporcionalna s obzirom na to da stabilnost financijskih tržišta nije bila ugrožena, uzimajući u obzir solventnost društva Banco Popular, gospodarsku situaciju u Španjolskoj i mogućnosti rasta španjolskog gospodarstva. Tvrde da kriza likvidnosti koja je utjecala na Banco Popular nije dovela do pada cijena dionica ili povlačenja depozitâ u drugim španjolskim financijskim institucijama, da je stoga bila riječ o problemu koji je utjecao na financijsku instituciju te da nije došlo do širenja zaraze.

493 Tim argumentom tužitelji nastoje dovesti u pitanje činjenicu da bi propast društva Banco Popular dovela do širenja zaraze i da bi nastao rizik od velikih štetnih učinaka na financijsku stabilnost u Španjolskoj.

494 Valja podsjetiti na to da je SRB u sanacijskom programu smatrao da su sanacija društva Banco Popular, a time i otpis i konverzija instrumenata kapitala nužni i proporcionalni kako bi se izbjegli štetni učinci koje bi propast institucije imala na financijsku stabilnost i osobito kako bi se izbjeglo širenje zaraze na druge španjolske banke.

495 S jedne strane, valja podsjetiti na to da je Banco Popular propadao ili je bilo vjerojatno da će propasti na dan donošenja sanacijskog programa, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) i člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014. Slijedom toga, tvrdnja tužiteljâ prema kojoj je banka bila solventna nije relevantna.

496 S druge strane, tužitelji ne objašnjavaju na koji bi način gospodarska situacija u Španjolskoj omogućila da se izbjegne širenje zaraze do kojeg bi dovela propast društva Banco Popular. U tom pogledu, valja istaknuti da tužitelji ne iznose nikakav argument koji bi mogao dovesti u pitanje SRB-ova objašnjenja iz članka 4.4.2. sanacijskog programa, navedena u točki 433. ove presude, prema kojima bi, zbog njegove sustavne važnosti i prirode njegove djelatnosti, propast društva Banco Popular dovela do širenja zaraze na španjolske financijske institucije koje imaju sličan poslovni model te, slijedom toga, do velikih štetnih učinaka na financijsku stabilnost u Španjolskoj.

497 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da iz sudske prakse navedene u točki 211. ove presude proizlazi da financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije i da bi se propast jedne ili više sistemskih banaka mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama.

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

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

500 Tužitelji tvrde da rješenje iz presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570), nije primjenjivo s obzirom na to da se taj predmet odnosio na cjelokupan financijski sustav države članice kojem prijeti sustavna kriza, dok se ovaj predmet odnosi samo na jedan subjekt.

501 U tom pogledu, dovoljno je utvrditi da je, u skladu s točkom 50. presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570), Sud odlučio da postoji opasnost da se stečaj jedne ili više banaka brzo proširi na ostale banke, bilo to u dotičnoj državi članici ili u drugim državama članicama. Stoga se ne može smatrati da je primjena načela priznatog u toj presudi, prema kojem cilj osiguravanja financijske stabilnosti može opravdati ograničenje prava na vlasništvo dioničarâ, ograničena na slučajeve u kojima se cijeli financijski sustav države članice suočava sa sustavnom krizom. Ta je presuda relevantna ako je, kao u ovom slučaju, predmetna banka od sustavne važnosti i ako njezina likvidacija predstavlja rizik za stabilnost financijskog sustava u Španjolskoj.

502 Kao drugo, tužitelji tvrde da se sanacijskim programom ne poštuju zahtjevi proporcionalnosti s obzirom na to da SRB nije odabrao najmanje ograničavajuću mjeru za rješavanje krize likvidnosti s kojom se suočavao Banco Popular. Tvrde da se sanacijskim programom ne opravdava činjenica da pravodobno nisu donesene mjere rane intervencije koje su mogle riješiti problem s likvidnošću društva Banco Popular, kao što je hitna likvidnosna pomoć, kao ni činjenica da nisu donesene mjere koje su manje radikalne od onih donesenih, kao što su instrumenti odvajanja imovine ili instrumenti prijelazne institucije.

503 Valja podsjetiti na to da iz analize, u okviru drugog dijela petog tužbenog razloga, poštovanja uvjeta predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014, proizlazi da je SRB u sanacijskom programu opravdao razloge zbog kojih alternativne nadzorne mjere ili mjere privatnog sektora nisu bile moguće te da tužitelji nisu dokazali postojanje drugih, manje

ograničavajućih mjera koje su mogle omogućiti obnovu likvidnosne pozicije društva Banco Popular u dovoljno kratkom roku kako bi se izbjegla propast ili vjerojatna propast tog društva 6. lipnja 2017.

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

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

506 Slijedom toga, SRB je u sanacijskom programu naveo razloge zbog kojih je odabran instrument prodaje poslovanja, kao i razloge zbog kojih drugi sanacijski instrumenti predviđeni Uredbom br. 806/2014 nisu bili prikladni.

507 Tužitelji ne ističu nijedan argument kojim osporavaju tu SRB-ovu ocjenu. Samo navode da postoje drugi sanacijski instrumenti čija bi primjena manje ugrozila njihovo pravo na vlasništvo, a da pritom ne objašnjavaju na koji bi se način ti instrumenti mogli primijeniti u slučaju društva Banco Popular.

508 Usto, tužitelji upućuju na alternativna rješenja navedena u izvješću njihova stručnjaka priloženom tužbi, koja dokazuju da sanacijski program ne ispunjava zahtjeve nužnosti i proporcionalnosti.

509 Na temelju članka 21. Statuta Suda Europske unije i članka 76. točke (d) Poslovnika Općeg suda, svaka tužba mora sadržavati predmet spora i sažeti prikaz tužbenih razloga. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, da bi tužba bila dopuštena, potrebno je da bitni činjenični i pravni elementi na kojima se temelji proizlaze, makar i sažeto, ali na smislen i razumljiv način, iz teksta same tužbe. Iako se njezin tekst u pogledu nekih pitanja može potkrijepiti i nadopuniti upućivanjem na određene odlomke dokumenata priloženih tužbi, općenitim upućivanjem na druge dokumente, makar i bili priloženi tužbi, ne može se nadoknaditi nepostojanje bitnih elemenata pravne argumentacije, koje tužba, u skladu s prethodno navedenim odredbama, mora sadržavati (vidjeti presude od 17. rujna 2007., Microsoft/Komisija, T-201/04, EU:T:2007:289, t. 94. i navedenu sudsku praksu i od 5. listopada 2020., HeidelbergCement i Schwenk Zement/Komisija, T-380/17, EU:T:2020:471, t. 92. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu). Usto, Opći sud nije dužan u prilozima tražiti i identificirati tužbene razloge i argumente na kojima može smatrati da se tužba temelji, s obzirom na to da prilozi imaju isključivo dokaznu i pomoćnu funkciju (vidjeti presude od 11. rujna 2014., MasterCard i dr./Komisija, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, t. 41. i navedenu sudsku praksu; od 17. rujna 2007., Microsoft/Komisija, T-201/04, EU:T:2007:289, t. 94. i navedenu sudsku praksu i od 24. rujna 2019., Nizozemska i dr./Komisija, T-760/15 i T-636/16, EU:T:2019:669, t. 114. i navedenu sudsku praksu).

510 Valja utvrditi da, kada je riječ o postojanju alternativnih rješenja za sanaciju, tužitelji samo općenito upućuju na stručno izvješće priloženo tužbi, čime se Općem sudu ne omogućuje da točno utvrdi elemente koje može smatrati osnovnom tog argumenta.

511 Slijedom toga, valja smatrati da je taj argument samo naveden a da pritom nije potkrijepljen argumentacijom, protivno pravilu predviđenom u članku 76. točki (d) Poslovnika, te ga treba proglasiti nedopuštenim.

512 Kao treće, tužitelji tvrde da se sanacijskim programom neproporcionalno povređuje njihovo pravo na vlasništvo jer nisu imali pravo na naknadu štete. Otpis ukupnog temeljnog kapitala društva Banco Popular bez protučinidbe za dioničare predstavlja izvlaštenje. Sanacijski program predstavlja neproporcionalnu mjeru zapljene.

513 Valja smatrati, poput Komisije, da je taj argument preuranjen.

514 U tom pogledu valja istaknuti da se člankom 15. stavkom 1. točkom (g) Uredbe br. 806/2014 utvrđuje načelo prema kojem niti jedan vjerovnik ne trpi veće gubitke od onih koje bi pretrpio da se subjekt u sanaciji likvidirao redovnim postupkom u slučaju insolventnosti.

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

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

517 Iz toga slijedi da se Uredbom br. 806/2014 uspostavlja mehanizam čiji je cilj dioničarima i vjerovnicima subjekta u sanaciji zajamčiti pravičnu naknadu u skladu sa zahtjevima iz članka 17. stavka 1. Povelje.

518 Budući da je potencijalna isplata takve novčane naknade rezultat vrednovanja navedenog u točki 515. ove presude, provedenog nakon donošenja sanacijskog programa, činjenica da tužitelji na dan donošenja sanacijskog programa nisu dobili naknadu štete nije relevantna.

519 Tužitelji u replici tvrde da nije moguće tvrditi da se poštovanje prava na pravičnu naknadu, koje može opravdati uskraćivanje prava na vlasništvo dioničarima, treba smatrati osiguranim u slučaju poštovanja načela prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti u slabijem položaju, a koje je navedeno u članku 15. stavku 1. točki (g) Uredbe br. 806/2014. Razlika u rezultatima između hipotetskog postupka u slučaju insolventnosti u Španjolskoj i sanacijskog programa nije relevantna. Valja isplatiti naknadu štete dioničarima s obzirom na vrijednost njihovih dionica u trenutku u kojem im je uskraćeno pravo na vlasništvo. Međutim, Banco Popular imao je problem s likvidnošću, ali je, u skladu s vrednovanjem 1, bio solventan na dan sanacije, tako da rezultat načela prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti u slabijem položaju nije relevantan.

520 U tom pogledu valja istaknuti, kao što je to učinio Banco Santander, da primjena načela prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti u slabijem položaju ne proizlazi iz sanacijskog programa, nego iz buduće SRB-ove odluke donesene nakon vrednovanja 3.

521 Stoga argument tužiteljâ kojim se nastoji osporavati primjena tog načela u svrhu određivanja parametara za izračun naknade štete treba smatrati bespredmetnim.

522 U svakom slučaju, suprotno onomu što tvrde tužitelji, vrijednost njihova ulaganja ne treba se izračunati s obzirom na nominalnu vrijednost njihove dionice prije donošenja sanacijskog programa, nego ona odgovara njezinoj vrijednosti u slučaju da se sanacijski program nije donio. Međutim, valja podsjetiti na to da bi se nad društvom Banco Popular, da se sanacijski program nije donio, zbog njegova propadanja ili vjerojatnosti da će propasti, provela likvidacija u skladu s redovnim postupkom u slučaju insolventnosti.

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

524 Štoviše, što se tiče vrijednosnog papira, iznos naknade štete koji treba platiti ocjenjuje se u odnosu na pravu tržišnu vrijednost tog vrijednosnog papira u trenutku donošenja spornih propisa, a ne u odnosu na njegovu nominalnu vrijednost ili na iznos koji se njegov imatelj nadao dobiti u trenutku njegova stjecanja (vidjeti presudu od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr., T-680/13, EU:T:2018:486, t. 314. i navedenu sudsku praksu).

525 Kao što se to već istaknulo, solventnost bilance društva Banco Popular utvrđena u vrednovanju 1 nije bila relevantna na dan sanacije. Na taj je dan vrijednost društva Banco Popular odgovarala njegovoj prodajnoj vrijednosti nakon što je utvrđeno da propada ili je vjerojatno da će propasti.

526 Iz toga slijedi da tužitelji ne mogu tvrditi da su, na dan donošenja sanacijskog programa, otpis i konverzija instrumenata kapitala društva Banco Popular predstavljali „izvlaštenje” bez naknade štete, s obzirom na to da se naknadno moglo odlučiti o eventualnoj odšteti.

527 Kao četvrto, tužitelji tvrde da je sanacijski program neproporcionalan jer se njime dioničarima uskratilo njihovo pravo na vlasništvo, a da ih se prethodno nije saslušalo.

528 U tom pogledu valja podsjetiti na to da iz analize drugog tužbenog razloga, i konkretno iz točaka 234. i 235. ove presude, proizlazi da je Opći sud već presudio da se zaštita prava na vlasništvo propisanog člankom 1. Protokola br. 1 uz EKLJP ne može tumačiti na način da zainteresirana osoba u svim okolnostima mora moći iznijeti svoje stajalište nadležnim tijelima prije donošenja mjera kojima se povređuje njezino pravo na vlasništvo.

529 Usto, valja utvrditi da tužitelji ne ističu nijedan argument kojim se nastoji objasniti na koji je način činjenica da SRB nije proveo saslušanje prije donošenja sanacijskog programa utjecala na njihovo pravo na vlasništvo.

530 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je, kao prvo, Banco Popular propadao ili je bilo vjerojatno da će propasti i da nisu postojale alternativne mjere kojima bi se mogla spriječiti ta situacija, da bi se, kao drugo, da nije provedena sanacija u pogledu društva Banco Popular proveo

redovan postupak u slučaju insolventnosti i da su, kao treće, dioničari društva Banco Popular trebali preuzeti rizik za svoja ulaganja te se Uredbom br. 806/2014 predviđa eventualna isplata naknade u skladu s načelom prema kojem nijedan vjerovnik nije u slabijem položaju. Stoga valja zaključiti da odluka o otpisu i konverziji instrumenata kapitala društva Banco Popular u sanacijskom programu ne predstavlja nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti prava tužiteljâ na vlasništvo, nego je treba smatrati opravdanim i proporcionalnim ograničenjem njihova prava na vlasništvo u skladu s odredbama članaka 17. i 52. Povelje.

531 Osim toga, valja istaknuti da tužitelji u tužbi ne ističu povredu slobode poduzetništva u okviru osmog tužbenog razloga te u tom pogledu ne ističu argumente. Jedino upućivanje na slobodu poduzetništva nalazi se u trećem tužbenom razlogu koji se temelji na prigovoru nezakonitosti.

532 Budući da je SRB odlučio istodobno odgovoriti na treći i osmi tužbeni razlog, tužitelji u replici iznose nove argumente koji se odnose na SRB-ovu povredu slobode poduzetništva time što se Banco Popular prodao, a da se pritom njegove dioničare, u okviru glavne skupštine, nije saslušalo niti su mogli donijeti poslovne odluke koje su smatrali primjerenima kako bi se zajamčila održivost društva Banco Popular.

533 S jedne strane, kao što to ističe SRB, tužitelji ne pojašnjavaju koja su prava zajamčena slobodom poduzetništva povrijeđena, kako su navedena u točki 266. ove presude. S druge strane, kao što to ističe Komisija, tužitelji, u svojstvu manjinskih dioničara društva Banco Popular, ne obavljaju gospodarsku djelatnost u bankarskom sektoru i stoga se ne mogu pozivati na slobodu poduzetništva u tom pogledu.

534 U svakom slučaju, kao i pravo na vlasništvo propisano člankom 17. Povelje, sloboda poduzetništva nije apsolutno pravo i njezino ostvarenje može biti ograničeno na temelju članka 52. stavka 1. Povelje. Budući da je utvrđeno da sanacijski program ne predstavlja prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se povređuje sama bit prava na vlasništvo tužiteljâ, valja smatrati da se zbog istih razloga njime ne povređuje sama bit slobode poduzetništva.

535 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da osmi tužbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Deveti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014

536 Tužitelji tvrde da se vrednovanje 2 ne može kvalificirati kao „pravično, oprezno i realistično” u smislu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Argumenti tužiteljâ podijeljeni su na četiri prigovora kojima se nastoji osporavati, kao prvo, neovisnost stručnjaka koji je proveo vrednovanje 2, kao drugo, supostojanje dvaju *ex ante* vrednovanja, kao treće, metodologija upotrijebljena u vrednovanju 2 te, kao četvrto, vjerodostojnost tog vrednovanja.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

547 Stoga je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 166. do 171. ove presude, nadzor koji provodi Opći sud ograničeni nadzor kojim se samo provjerava je li SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni kada je smatrao da je vrednovanje 2 u skladu sa zahtjevima iz članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Na tužiteljima je da podnesu dostatne dokaze kojima bi dokazali nevjerodostojnost vrednovanja 2.

– *Prvi prigovor, koji se odnosi na neovisnost stručnjaka koji je proveo vrednovanje 2*

548 Kao prvo, tužitelji ističu da se Deloitte ne može smatrati neovisnim društvom zbog postojanja sukoba interesa, s obzirom na to da je FROB optužio Deloitte za krivotvorenje u spisu koji se odnosi na uvrštavanje društva Bankia na burzu.

549 U skladu s člankom 20. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014, vrednovanje mora provesti osoba koja je neovisna u odnosu na bilo koje tijelo javne vlasti, uključujući SRB i nacionalna sanacijska tijela te na predmetni subjekt.

550 Zahtjevi u pogledu neovisnosti procjeniteljâ navedeni su u člancima 37. do 41. Delegirane uredbe 2016/1075. Člankom 38. Delegirane uredbe 2016/1075 predviđaju se tri kumulativna uvjeta kako bi se smatralo da je procjenitelj neovisan o svim relevantnim tijelima javne vlasti i relevantnim subjektima. Kao prvo, procjenitelj posjeduje potrebne kvalifikacije, iskustvo, sposobnost, znanje i sredstva te može učinkovito provesti vrednovanje bez neopravdanog oslanjanja na relevantno tijelo javne vlasti ili relevantni subjekt. Kao drugo, procjenitelj je pravno odvojen od relevantnih tijela javne vlasti i relevantnog tijela. Kao treće, procjenitelj nema značajan zajednički ili suprotni interes u smislu članka 41. te delegirane uredbe.

551 Valja istaknuti da tužitelji ne tvrde da Deloitte nije posjedovao kvalifikacije, iskustvo, sposobnost, znanje i sredstva potrebna za učinkovitu provedbu vrednovanja u smislu prvog uvjeta predviđenog u članku 38. Delegirane uredbe 2016/1075. Ne tvrde ni da Deloitte nije pravno odvojen od relevantnih tijela javne vlasti, odnosno SRB-a i FROB-a, te od društva Banco Popular, u smislu drugog uvjeta predviđenog u članku 38. Delegirane uredbe 2016/1075.

552 Tužitelji tvrde da postoji sukob interesa između FROB-a i društva Deloitte, koji proizlazi iz pokretanja kaznenog postupka u Španjolskoj protiv društva Deloitte u pogledu navodnog krivotvorenja računa društva Bankia i u kojem je FROB podnio imovinskopravni zahtjev. Međutim, tužitelji pojašnjavaju da FROB nije podignuo optužbu protiv društva Deloitte ili jednog od njegovih suradnika u tom postupku.

553 Iako taj argument treba tumačiti na način da tužitelji osporavaju činjenicu da Deloitte ispunjava treći uvjet predviđen člankom 38. Delegirane uredbe 2016/1075, pri čemu upućuju na postojanje značajnog zajedničkog ili suprotnog interesa u smislu članka 41. te delegirane uredbe, dovoljno je utvrditi da se temelji na pogrešnom razumijevanju te odredbe.

554 Naime, u skladu s člankom 41. stavkom 2. Delegirane uredbe 2016/1075, za potrebe stavka 1., stvarni ili mogući interes smatra se značajnim kad god bi, prema procjeni tijela za imenovanje ili drugog tijela koje može biti ovlašteno za obavljanje te zadaće u dotičnoj državi članici, mogao utjecati ili kad bi se razumno moglo smatrati da utječe na prosudbu neovisnog procjenitelja u provedbi vrednovanja. U stavku 3. tog članka pojašnjava se da su relevantni interesi koji su zajednički ili suprotni interesu članova subjekta ili njegovih vjerovnika.

555 Međutim, tužitelji, s jedne strane, ne tvrde da postoje zajednički ili suprotni interesi između društava Deloitte i Banco Popular te, s druge strane, ne objašnjavaju na koji način činjenica da je FROB podnio imovinskopravni zahtjev u kaznenom postupku u Španjolskoj koji je pokrenut protiv društva Deloitte može utjecati na Deloitteovu odluku o vrednovanju društva Banco Popular.

556 Kao drugo, tužitelji tvrde da Deloitte nije bio neovisan, s obzirom na to da je SRB zahtijevao da provede vrednovanje 2 tako da primijeni instrument prodaje poslovanja, a da mu pritom nije omogućio da ocijeni koji je najprikladniji sanacijski instrument za rješavanje krize likvidnosti društva Banco Popular.

557 U tom pogledu, valja istaknuti da se u članku 20. stavku 5. Uredbe br. 806/2014 definiraju svrhe vrednovanja ovisno o primijenjenom sanacijskom instrumentu. Konkretno, u članku 20. stavku 5. točki (f) Uredbe br. 806/2014 definiraju se svrhe vrednovanja u slučaju u kojem se primjenjuje instrument prodaje poslovanja, koje se razlikuju od svrha iz članka 20. stavka 5. točaka (d) i (e) te uredbe, koje se odnose na slučajeve u kojima se primjenjuju *bail-in* instrument odnosno instrument prijelazne institucije ili instrument odvajanja imovine.

558 Članak 20. stavak 5. točku (b) Uredbe br. 806/2014, kojim se predviđa da je, ako su zadovoljeni uvjeti za sanaciju, svrha vrednovanja pružanje informacija radi donošenja odluke o odgovarajućoj sanacijskoj mjeri koju je potrebno poduzeti u pogledu subjekta, treba tumačiti na način da vrednovanje SRB-u treba pružiti tehničke i gospodarske elemente na temelju kojih se može provesti sanacijski instrument koji je SRB odabrao.

559 Iz te odredbe ne proizlazi da je na procjenitelju da sam utvrdi koji je najprimjereniji sanacijski instrument. Odluku koja se odnosi na odabir sanacijskog instrumenta koji treba primijeniti donosi sanacijsko tijelo, a ne neovisni procjenitelj.

560 Prema tome, ne može se smatrati da činjenica da je SRB smatrao da je instrument prodaje poslovanja bio najprikladniji za ispunjavanje ciljeva sanacije i da je povjerio Deloitteu da provede vrednovanje koje je u skladu s ciljevima tog instrumenta ugrožava Deloitteovu neovisnost.

561 Stoga prvi prigovor treba odbiti.

– *Drugi prigovor, koji se odnosi na supostojanje dvaju ex ante vrednovanja*

562 Tužitelji tvrde da se Uredbom br. 806/2014 ne predviđa dijeljenje izvješća o vrednovanju na dva dokumenta koja su izradili različiti autori. Dodaju da su zaključci iz vrednovanja 2 proturječni zaključcima iz vrednovanja 1, u kojem se tvrdilo da je Banco Popular solventan i u kojem je njegova imovina procijenjena na 8,4 milijarde eura.

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

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

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

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

567 Što se tiče vrednovanja 1., regulatorni tehnički standardi upućuju na to da relevantan kriterij uključuje da se odredi propada li subjekt ili je vjerojatno da će propasti, što odgovara uvjetu predviđenom člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014.

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

569 Slijedom toga, s obzirom na različite ciljeve vrednovanja 1 i vrednovanja 2, bilo je opravdano da prvonavedeno vrednovanje provede SRB, a drugonavedeno vrednovanje neovisni procjenitelj, odnosno Deloitte.

570 Usto, valja istaknuti da tužitelji samo upućuju na činjenicu da se Uredbom br. 806/2014 izričito ne predviđa razlikovanje tih dvaju vrednovanja, ali ne navode koja je odredba povrijeđena.

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

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

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

574 Osim toga, valja istaknuti da se razlike u zaključcima iz vrednovanja 1 i vrednovanja 2 objašnjavaju činjenicom da se, s obzirom na to da imaju različite ciljeve, temelje na različitim kriterijima procjene utvrđenima u EBA-inim tehničkim standardima. Stoga, u skladu s EBA-inim tehničkim standardima, vrednovanjem 1 najprije se nastoji utvrditi je li ukupna vrijednost imovine subjekta

veća od vrijednosti njegovih obveza, drugim riječima, je li subjekt solventan u bilanci, dok vrednovanje 2 treba temeljiti na ekonomskoj vrijednosti, a ne računovodstvenoj vrijednosti subjekta.

575 Stoga drugi prigovor treba odbiti.

– *Treći prigovor, koji se odnosi na metodu upotrijebljenu u vrednovanju 2*

576 Tužitelji ističu da se vrednovanje institucije ne smije provesti kao da je riječ o poduzetniku u likvidaciji, nego se treba utvrditi za poduzetnika s trajnim poslovanjem, te da valja utvrditi njegovu tržišnu vrijednost kao institucije koja obavlja svoje financijske djelatnosti. Tvrde da se vrednovanje 2 temelji na pogrešnoj metodologiji, kojom se zanemaruje svaka mogućnost društva Banco Popular da ostvari buduće rezultate.

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

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

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

580 Što se tiče korištene metodologije, Deloitte je u vrednovanju 2 naveo da je scenarij koji je upotrijebljen za utvrđivanje ekonomske vrijednosti bila prodaja banke na temelju instrumenta prodaje poslovanja. U skladu s člankom 20. stavkom 5. točkom (f) Uredbe br. 806/2014, svrha je vrednovanja pružanje informacija radi donošenja odluke o imovini, pravima, obvezama ili vlasničkim instrumentima koje je potrebno prenijeti i to da se SRB-u daju informacije kako bi mogao odrediti što su komercijalni uvjeti u smislu članka 24. stavka 2. točke (b) te uredbe.

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

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

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

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

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

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

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

586 Iz toga proizlazi da tužitelji ne mogu tvrditi da prodajna vrijednost nije činila pravilnu metodologiju za procjenu vrijednosti društva Banco Popular u okviru vrednovanja 2.

587 Osim toga, tužitelji također tvrde, kao prvo, da je vrednovanje 2 proturječno revidiranim godišnjim financijskim izvještajima za 2016., testovima otpornosti iz 2014. i 2016., rezultatima ispitivanja solventnosti koje je EBA provela 2016. te računovodstvenoj vrijednosti kapitala društvo Banco Popular iz njegova financijskog izvještaja za prvo tromjesečje 2017. Prema mišljenju tužiteljâ, nezamislivo je da se vrijednost društva Banco Popular pogoršala u tako kratkom razdoblju.

588 Dovoljno je utvrditi da nijedan element usporedbe na koji upućuju tužitelji nije relevantan, s jedne strane, zato što odražava samo računovodstvenu vrijednost društva Banco Popular, a ne prodajnu vrijednost na dan sanacije te, s druge strane, zato što se odnosi na vrijednost društva Banco Popular na datum mnogo prije sanacije.

589 Kao drugo, tužitelji tvrde da je vrednovanje 2 proturječno vrednovanjima koja su analitičari proveli u kratkom razdoblju i ponudi za kupnju koju je dalo društvo BBVA.

590 U tom pogledu, dovoljno je utvrditi da tužitelji ne pojašnjavaju na koje analize upućuju ni kakvu je ponudu za kupnju dalo društvo BBVA, s obzirom na to da potonje društvo nije podnijelo ponudu za kupnju, ni u okviru postupka privatne prodaje ni u okviru sanacijskog postupka.

591 Kao treće, tužitelji smatraju da je vrednovanje 2 proturječno povećanju cijena dionica društva Banco Santander i mogućnostima ostvarivanja neposredne dobiti, u skladu s analizom iz stručnog izvješća priloženog tužbi.

592 Dovoljno je utvrditi da je taj argument bespredmetan, s obzirom na to da razvoj situacije kupca nakon sanacije nije relevantan za ocjenjivanje valjanosti procjene vrijednosti društva Banco Popular koja je provedena u vrednovanju 2.

593 Kao četvrto, tužitelji u replici upućuju na stručno izvješće priloženo replici, u kojem se navodi da vrednovanje 2 sadržava tehničke pogreške kojima se opovrgavaju zaključci u pogledu procjene određene imovine.

594 U tom pogledu, SRB tvrdi da su, kada je riječ o navodnim tehničkim pogreškama u vrednovanju 2, tužitelji samo općenito uputili na stručno izvješće priloženo replici. Budući da to upućivanje ne omogućuje SRB-u da utvrdi istaknute argumente, taj prilog treba odbiti, a argumenti tužiteljâ nisu dovoljno potkrijepljeni.

595 U okviru ovog tužbenog razloga, tužitelji nadopunjuju tekst replike o posebnom argumentu, odnosno navodnim pogreškama sadržanim u vrednovanju 2, upućivanjem na njihovo stručno izvješće priloženo toj replici. Međutim, ta se upućivanja samo općenito odnose na stručno izvješće i stoga ne omogućuju Općem sudu da precizno utvrdi argumente za koje može smatrati da nadopunjuju taj tužbeni razlog.

596 Doista, sudska praksa navedena u točki 509. ove presude također se odnosi na uvjete dopuštenosti replike, kojom se, u skladu s člankom 83. stavkom 1. Poslovnika, dopunjuje tužba (vidjeti presudu od 17. rujna 2007., Microsoft/Komisija, T-201/04, EU:T:2007:289, t. 95. i navedenu sudsku praksu te presudu od 11. srpnja 2018., Europa Terra Nostra/Parlament, T-13/17, neobjavljenu, EU:T:2018:428, t. 86. i navedenu sudsku praksu).

597 Stoga valja smatrati da je argument u pogledu navodnih tehničkih pogrešaka u vrednovanju 2 samo naveden a da pritom nije potkrijepljen argumentacijom, protivno pravilu predviđenom u članku 76. točki (d) Poslovnika. Iz toga slijedi da taj argument tužiteljâ treba proglasiti nedopuštenim.

598 Stoga treći prigovor treba odbiti.

– *Četvrti prigovor, koji se odnosi na vjerodostojnost vrednovanja 2*

599 Kao prvo, tužitelji tvrde da je Deloitte u vrednovanju 2 priznao da je to vrednovanje provedeno u svega nekoliko dana, uz ograničeni pristup informacijama, te da su postojala ograničenja koja utječu na njegovu pouzdanost. Vrednovanje 2 stoga ne može služiti kao osnova za donošenje odluke i stoga je nužno provesti *ex post* konačno vrednovanje.

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

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

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

603 Usto, iz članka 20. stavka 13. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da se, s obzirom na žurne okolnosti, SRB mogao osloniti na vrednovanje 2 provedeno na temelju članka 20. stavka 10. Uredbe br. 806/2014 kako bi donio sanacijski program, što tužitelji osim toga priznaju u replici.

604 Što se tiče argumenta tužiteljâ koji se odnosi na činjenicu da je SRB trebao provesti *ex post* konačno vrednovanje, on će se ispitati u okviru jedanaestog tužbenog razloga.

605 Kao drugo, tužitelji tvrde da vrednovanje 2 nije pravično jer je raspon vrijednosti društva Banco Popular iz vrednovanja 2 pretjeran i nevjerodostojan.

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

607 S jedne strane, valja istaknuti da tužitelji samo osporavaju vjerodostojnost tog raspona, a da pritom ne iznose nikakav konkretan argument. S druge strane, valja istaknuti da se širina raspona opravdava metodom upotrijebljenom u vrednovanju 2.

608 U tom pogledu, što se tiče metodologije upotrijebljene u vrednovanju 2, Deloitte je naveo da je primijenio pristup koji se razlikovao od kategorije do kategorije, pri čemu je prilagodio knjigovodstvene vrijednosti svakog razreda imovine i obveza kako bi procijenio gubitak ili dobit, kao i druge prilagodbe koje bi svaki kupac primijenio na vrijednost. Pružio je raspon procjene za svaki razred imovine i obveza.

609 Ta je metoda u skladu s člankom 2. stavkom 3. regulatornih tehničkih standarda, koji je preuzet u članku 2. stavku 3. Delegirane uredbe 2018/345, u skladu s kojim:

„Procjenitelj iznosi najbolju procjenu jednim brojem određene imovine, obveze ili kombinacije imovine i obveza. Prema potrebi, rezultati vrednovanja dostavljaju se i u obliku raspona vrijednosti.”

610 Stoga se pridavanjem najnižih vrijednosti svakom razredu imovine i obveza iznijela donja procjena u rasponu, dok se pridavanjem najviših vrijednosti iznijela gornja procjena u rasponu. Ta metoda stoga objašnjava širinu raspona koji je utvrđen u vrednovanju 2.

611 Štoviše, kao što to naglašava SRB, s obzirom na veličinu ukupne bilance društva Banco Popular, čiji ukupni iznos premašuje 130 milijardi eura, razlika između dviju vrijednosti raspona predstavlja svega otprilike 7 % bilance. Ta razlika tako odražava stupanj nepouzdanosti koji je svojstven postupku vrednovanja.

612 Usto valja istaknuti da se u članku 20. stavku 10. Uredbe br. 806/2014 pojašnjava da je pri provedbi privremenog vrednovanja potrebno pridržavati se zahtjeva iz stavaka 1., 7. i 9. tog članka „u mjeri u kojoj je to [bilo] razumno praktično u okolnostima”.

613 Osim toga, nepouzdanost svojstvena vrednovanju 2 istaknuta je u regulatornim tehničkim standardima, iz kojih proizlazi da se procjenitelj, kad procjenjuje i diskontira novčane tokove koje subjekt može očekivati od postojeće imovine i obveza, treba osloniti na pravične, oprezne i realistične pretpostavke te uzeti u obzir razne čimbenike i okolnosti.

614 Konkretno, što se tiče procijenjene prodajne vrijednosti, člankom 12. stavkom 5. regulatornih tehničkih standarda, koji je preuzet u članku 12. stavku 5. Delegirane uredbe 2018/345, predviđa se:

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

615 U članku 12. stavku 6. regulatornih tehničkih standarda, koji je preuzet u članku 12. stavku 6. Delegirane uredbe 2018/345, navode se razni čimbenici koje procjenitelj uzima u obzir i koji mogu utjecati na prodajne vrijednosti i razdoblja prodaje.

616 Iz toga proizlazi da se vrednovanje 2 temelji na pretpostavkama i da ovisi o brojnim čimbenicima. Tako se Deloitte, u skladu s regulatornim tehničkim standardima, kako bi utvrdio prodajnu vrijednost društva Banco Popular na dan sanacije, u vrednovanju 2 oslonio na procjene i evaluacije budućeg poslovanja te je rezultat prikazao u obliku raspona vrijednosti.

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

618 Stoga četvrti prigovor treba odbiti.

619 Iz prethodno navedenog proizlazi da SRB nije počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrao da je vrednovanje 2 „pravično, oprezno i realistično” u smislu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014.

620 Stoga deveti tužbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Deseti tužbeni razlog, koji se temelji na tome da se postupkom prodaje društva Banco Popular povređuju članak 24. Uredbe br. 806/2014 i članak 39. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (f) Direktive 2014/59

621 Tužitelji tvrde da se postupkom prodaje društva Banco Popular, utvrđenim u odluci o prodaji, povređuju članak 24. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na instrument prodaje poslovanja, i članak 39. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (f) Direktive 2014/59, s obzirom na to da nije riječ o natjecateljskom postupku prodaje.

622 Člankom 39. stavkom 1. Direktive 2014/59 predviđa se da pri primjeni instrumenta prodaje poslovanja na instituciju ili subjekt, sanacijsko tijelo stavlja na tržište ili dogovara stavljanje na tržište imovine, prava ili obveza, dionica ili drugih vlasničkih instrumenata te institucije koje tijelo namjerava prenijeti. Člankom 39. stavkom 2. te direktive utvrđuju se kriteriji za provedbu stavljanja na tržište iz stavka 1.

623 Ovaj se tužbeni razlog dijeli na četiri prigovora koji odgovaraju četirima kriterijima koji su predviđeni u članku 39. stavku 2. Direktive 2014/59. Tužitelji tvrde da postupak prodaje društva Banco Popular, kao prvo, nije bio transparentan, kao drugo, dao je prednost društvu Banco Santander, kao treće, potonjem je društvu dodijelio neopravdanu prednost te, kao četvrto, nije omogućio dobivanje najviše moguće prodajne cijene.

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

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

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

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

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

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

– *Prvi prigovor, koji se odnosi na transparentnost postupka prodaje*

630 Tužitelji tvrde da pravila natjecateljskog postupka prodaje društva Banco Popular, utvrđena u odluci o prodaji, nisu transparentna, čime se povređuju članak 24. stavak 2. točka (d) Uredbe br. 806/2014 i članak 39. stavak 2. točka (a) Direktive 2014/59. Sudjelovanje u postupku prodaje proizvoljno je ograničeno samo na institucije koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje koji je Banco Popular pokrenuo prije sanacije.

631 U skladu s člankom 24. stavkom 2. točkom (d) Uredbe br. 806/2014, u pogledu instrumenta prodaje poslovanja sanacijskim se programom utvrđuju mehanizmi kojima nacionalno sanacijsko tijelo stavlja na tržište taj subjekt ili te instrumente, imovinu, prava ili obveze u skladu s člankom 39. stavcima 1. i 2. Direktive 2014/59.

632 U skladu s kriterijem predviđenim u članku 39. stavku 2. točki (a) Direktive 2014/59, stavljanje na tržište je maksimalno transparentno i bez bitno pogrešnog prikazivanja imovine, prava, obveza, dionica ili drugih vlasničkih instrumenata te institucije koju tijelo namjerava prenijeti, uzimajući u obzir okolnosti i posebno potrebu za očuvanjem financijske stabilnosti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

641 U tom se pogledu u uvodnoj izjavi 64. Uredbe br. 2014/59 navodi:

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

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

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

644 SRB je u tom pogledu naveo:

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

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

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

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

U skladu s člankom 24. stavkom 3. Uredbe [br. 806/2014], SRB će nastojati pronaći ravnotežu između zahtjeva za prodaju i potrebe da se ostvare ciljevi sanacije. Konkretno, SRB će djelomično odstupiti od zahtjeva za prodaju zbog žurnih okolnosti i osobito zbog materijalne prijetnje financijskoj stabilnosti koja bi proizašla iz propasti banke i činjenice da bi poštovanje potrebe da se kontaktira veći broj kupaca ugrozilo i učinkovitost instrumenta prodaje poslovanja.”

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

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

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

648 Iz toga proizlazi da, suprotno onomu što tvrde tužitelji, SRB-ova odluka kojom se od FROB-a traži da kontaktira samo pet strana koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje nije bila proizvoljna.

649 Usto, tužitelji pogrešno tvrde da je obraćanje isključivo pet španjolskih institucija koje su navele da nisu zainteresirane za kupnju društva Banco Popular u okviru postupka privatne prodaje bilo proizvoljno i diskriminirajuće.

650 Naime, svojim sudjelovanjem u postupku privatne prodaje, tih pet institucija bile su jedine bankarske institucije koje su pokazale interes za kupnju društva Banco Popular. Tužitelji ne razlikuju pokazivanje interesa za kupnju društva Banco Popular koji se očituje u sudjelovanju u postupku privatne prodaje i činjenicu da taj postupak u konačnici nije uspio.

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

652 Iz toga proizlazi da SRB, time što je u odluci o prodaji ograničio postupak prodaje na pet institucija koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje, nije povrijedio članak 24. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 39. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2014/59.

653 Stoga prvi prigovor treba odbiti.

– *Drugi prigovor, koji se odnosi na postojanje diskriminacije u korist društva Banco Santander*

654 Tužitelji tvrde da se, među sudionicima u ranijem postupku privatne prodaje, prednost dala društvu Banco Santander, čime se povrijedio članak 39. stavak 2. točka (b) Direktive 2014/59. Prednost se dala društvu Banco Santander zbog isključenja potencijalnih kupaca koji nisu sudjelovali u postupku privatne prodaje i zbog skraćenih rokova. Smatraju da je Banco Santander, koji je nekoliko mjeseci razmatrao mogućnost kupnje društva Banco Popular, mogao iskoristiti taj povlašteni položaj kako bi dao ponudu s niskom cijenom. Banco Santander bio je jedina banka koja je i dalje imala pristup ažuriranim informacijama o situaciji društva Banco Popular. Pomicanjem roka za odgovor na poziv na nadmetanje na 6. lipnja 2017. dala se prednost društvu Banco Santander.

655 U skladu s kriterijem predviđenim u članku 39. stavku 2. točki (b) Direktive 2014/59, stavljanje na tržište provodi se bez davanja neopravdane prednosti ili diskriminacije potencijalnih kupaca.

656 U članku 2. točki (a) podtočki ii. odluke o prodaji, SRB je naveo da postupak prodaje mora biti transparentan kako bi se potencijalnim kupcima omogućilo da budu pravično i propisno obaviješteni u svakoj fazi postupka. Smatrao je da sve informacije koje je zatražio jedan od potencijalnih kupaca i koje su mu podnesene trebaju istodobno biti podnesene svim ostalima.

657 Valja istaknuti da tužitelji tim prigovorom ne osporavaju odluku o prodaji niti sanacijski program, nego postupak prodaje kako ga je proveo FROB. Stoga tužitelji ne mogu isticati SRB-ovu povredu članka 39. stavka 2. točke (b) Direktive 2014/59. Stoga valja smatrati da tužitelji tim prigovorom u biti tvrde da je SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je u sanacijskom programu odobrio postupak prodaje koji je proveo FROB, iako se u tom postupku dala prednost društvu Banco Santander, čime se povrijedio članak 39. stavak 2. točka (b) Direktive 2014/59.

658 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je u članku 6.6. sanacijskog programa SRB smatrao da je postupak prodaje koji je FROB proveo u pogledu društva Banco Popular ispunio zahtjeve navedene u članku 24. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 39. Direktive 2014/59, te osobito da se sve potencijalne kupce kontaktiralo na isti dan, da su imali pristup istoj virtualnoj sobi s podacima te da su njihove ponude podvrgnute istim uvjetima i istom roku.

659 Najprije, iz analize prvog prigovora proizlazi da je ograničenje postupka na potencijalne kupce koji su sudjelovali u postupku privatne prodaje bilo opravdano. Tužitelji ne objašnjavaju na koji se način tim ograničenjem mogla dati prednost društvu Banco Santander u odnosu na druge četiri institucije koje je FROB kontaktirao radi sudjelovanja u postupku prodaje.

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

661 BBVA je porukom elektroničke pošte od 6. lipnja 2017. obavijestio FROB da je odlučio da neće podnijeti ponudu. BBVA je u tom dopisu navela da:

„[…] uzimajući u obzir cjenovna ograničenja i druge uvjete propisane u dopisu o postupku, kao i nedostatnost dostupnih informacija, BBVA ne može podnijeti ponudu u skladu s tim dopisom o postupku i kupoprodajnim ugovorom *(Sale and Purchase Agreement, SPA)* koji su danas podneseni.

Neovisno o prethodno navedenom, također potvrđujemo da je BBVA, ako su joj dostupne dostatne informacije kako bi se njezinim upravljačkim tijelima omogućilo da pravilno analiziraju transakciju i ako se uvjeti postupka mogu izmijeniti, zainteresirana za sudjelovanje u tom postupku.”

662 Činjenica da je BBVA obavijestila FROB da na temelju informacija koje su joj dostupne ne može podnijeti ponudu ne može se tumačiti na način da to znači da je na raspolaganju imala manje informacija nego Banco Santander.

663 Što se tiče argumenta prema kojem se smanjenjem trajanja postupka dala prednost društvu Banco Santander, valja istaknuti da je u dopisu o postupku utvrđeni rok bio isti za sve sudionike. Štoviše, svi potencijalni kupci već su sudjelovali u postupku privatne prodaje te su se stoga mogli upoznati s informacijama o društvu Banco Popular i mogli su ih analizirati tijekom istog razdoblja.

664 Osim toga, kao što to ističe SRB, utvrđivanje roka na 6. lipnja u ponoć opravdava se činjenicom da je ESB istog dana proglasio da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, da potonje društvo stoga ne može djelovati na tržištu sljedećeg dana i da stoga valja hitno provesti sanaciju.

665 Usto, kao što proizlazi iz točke 661. ove presude i suprotno onomu što tvrde tužitelji, BBVA u svojem dopisu upućenom FROB-u nije opravdala svoju odluku o nepodnošenju ponude zbog nedostatka vremena.

666 Iz toga proizlazi da se, suprotno onomu što tvrde tužitelji, prodajnim postupkom koji je proveo FROB nije dala prednost društvu Banco Santander te da SRB nije počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrao da je taj postupak ispunjavao zahtjeve navedene u članku 39. stavku 2. točki (b) Direktive 2014/59.

667 Stoga drugi prigovor treba odbiti.

– Treći prigovor, koji se odnosi na postojanje neopravdane prednosti dodijeljene društvu Banco Santander

668 Tužitelji tvrde da je postojala neopravdana prednost koja je dodijeljena društvu Banco Santander, čime se povređuje članak 39. stavak 2. točka (d) Direktive 2014/59, zbog toga što je to društvo svoju ponudu podnijelo 7. lipnja 2017. u 3:12, odnosno izvan roka koji su utvrdili SRB i FROB, te da BBVA nije bila obaviještena o tome da može dostaviti ponudu nakon isteka propisanog roka. Međutim, smatraju da bi BBVA, da je bila obaviještena o tome da je rok fleksibilan, zasigurno podnijela ponudu. Tužitelji smatraju da sadržaj dopisa o postupku proturječi argumentu društva Banco Santander prema kojem je rok 6. lipnja 2017. u ponoć bio samo indikativan.

669 U skladu s kriterijem predviđenim u članku 39. stavku 2. točki (d) Direktive 2014/59, stavljanje na tržište provodi se bez davanja neopravdane prednosti potencijalnim kupcima.

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

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

672 Stoga taj prigovor treba tumačiti na način da se njime nastoji utvrditi da je SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je u sanacijskom programu odobrio FROB-ov prijedlog da se Banco Santander odredi kao kupac, iako se tom društvu tijekom postupka prodaje dodijelila neopravdana prednost, čime se povrijedio članak 39. stavak 2. točka (d) Direktive 2014/59.

673 Valja istaknuti da SRB u odluci o prodaji nije utvrdio nikakav rok za postupak odabira kupca društva Banco Popular. Stoga tužitelji pogrešno tvrde da je SRB utvrdio rok za podnošenje ponuda.

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

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

676 Budući da je BBVA 6. lipnja, prije isteka roka, najavila da neće podnijeti ponudu i da tu odluku nije opravdala činjenicom da nije imala dovoljno vremena, ne može se smatrati da je, zbog toga što je Banco Santander podnio svoju ponudu nakon isteka roka, tom društvu dodijeljena neopravdana prednost u odnosu na BBVA.

677 Tvrdnja tužiteljâ, prema kojoj bi BBVA zasigurno podnijela ponudu da je bila obaviještena o tome da je rok koji je FROB utvrdio bio „fleksibilan”, isključivo je špekulativna. Usto, ta je tvrdnja proturječna argumentu tužiteljâ, istaknutom u replici, prema kojem je SRB trebao osigurati očuvanje društva Banco Popular do vikenda 10. i 11. lipnja 2017. kako bi se BBVA-u omogućilo da do kraja provede svoju analizu financijske situacije društva Banco Popular i da podnese ponudu. Tužitelji stoga ne mogu tvrditi da je produljenje roka za podnošenje ponuda za nekoliko sati omogućilo BBVA-u da podnese ponudu.

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

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

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

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

te

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

680 U tom pogledu, kao što se to navodi u točki 629. ove presude, valja podsjetiti na to da je SRB u članku 6.6. sanacijskog programa istaknuo da je, s obzirom na to da je kupac jedini podnio ponudu, razborito prihvatiti njegove uvjete te tako spriječiti nekontroliranu insolventnost društva Banco Popular koja bi, među ostalim, mogla ugroziti njegove ključne funkcije.

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

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

683 Iz toga proizlazi da se FROB-ovim prijedlogom da se Banco Santander odredi kao kupac društva Banco Popular društvu Banco Santander nije dodijelila neopravdana prednost te da SRB nije počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrao da je postupak prodaje ispunjavao zahtjeve navedene u članku 39. stavku 2. točki (d) Direktive 2014/59.

684 Stoga treći prigovor treba odbiti.

– *Četvrti prigovor, koji se odnosi na činjenicu da se postupkom prodaje nije nastojala povećati što je više moguće prodajna cijena*

685 Tužitelji tvrde da se nije pokušalo postići najvišu moguću prodajnu cijenu, čime se povrijedio članak 39. stavak 2. točka (f) Direktive 2014/59. Smatraju da se smanjenjem broja potencijalnih kupaca na minimum uklonila svaka mogućnost tržišnog natjecanja između različitih dionika bankarskog sektora, čime se omogućilo postizanje najviše moguće prodajne cijene.

686 Valja smatrati da tužitelji tim prigovorom u biti prigovaraju SRB-u da je povrijedio članak 24. Uredbe br. 806/2014, koji se odnosi na instrument prodaje poslovanja, u vezi s člankom 39. stavkom 2. točkom (f) Direktive 2014/59, time što je u odluci o prodaji ograničio postupak prodaje na pet institucija koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje.

687 U skladu s kriterijem predviđenim u članku 39. stavku 2. točki (f) Direktive 2014/59 prodajom se nastoji povećati što je više moguće prodajna cijena obuhvaćenih dionica ili drugih vlasničkih instrumenata, imovine, prava ili obveza.

688 Međutim, valja podsjetiti na to da iz analize prvog prigovora proizlazi da je SRB-ova odluka o ograničavanju postupka prodaje na pet institucija koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje bila opravdana potrebom dovršavanja postupka u vrlo kratkom roku i izbjegavanja rizikâ od curenja informacija o situaciji društva Banco Popular, a time i rizikâ za financijsku stabilnost.

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

690 FROB je u dopisu o postupku naveo da cijena predložena u ponudama treba iznositi jedan euro ili više.

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

692 SRB-u se ne može prigovoriti zbog okolnosti koje su nastale tijekom postupka, odnosno činjenice da je četvero od pet sudionika odustalo od podnošenja obvezujuće ponude i da se u jedinoj obvezujućoj ponudi nudila kupovnu cijenu od jednog eura.

693 Stoga tužitelji pogrešno tvrde da se odlukom o prodaji nije nastojala povećati što je više moguće prodajna cijena, čime se povrijedio članak 24. Uredbe br. 806/2014, u vezi s člankom 39. stavkom 2. točkom (f) Direktive 2014/59.

694 Tužitelji u replici dodaju da su tri mogućnosti iz dopisa o postupku omogućile ponuditeljima da shvate da im je FROB implicitno naveo da će gubici dovesti do uništenja cijelog kapitala društva Banco Popular ili njegova dijela. Tvrde da je SRB, kako bi postigao cijenu koja povećava što je više moguće vrijednost dionica, trebao obvezati potencijalne kupce da sami utvrde gubitke.

695 Tim argumentom tužitelji osporavaju sadržaj dopisa o postupku koji je donio FROB. FROB je u tom dopisu naveo da se u ponudama treba navesti cijena koju je potrebno platiti za prijenos dionica društva Banco Popular u skladu s trima opcijama.

696 S jedne strane, dovoljno je istaknuti da je taj argument tužiteljâ isključivo špekulativan i da se ne temelji na činjeničnim podacima, nego na navodnom dojmu koji su ponuditelji imali prilikom čitanja dopisa o postupku. S druge strane, na temelju tog argumenta ne može se utvrditi što tužitelji prigovaraju SRB-u.

697 Osim toga, treba odbiti isključivo špekulativne tvrdnje tužiteljâ, prema kojima je, s jedne strane, Banco Santander bio svjestan da je bio jedini podnositelj ponude te da je, s druge strane, odluka o prodaji društva Banco Popular po cijeni od jednog eura donesena unaprijed.

698 Stoga četvrti prigovor treba odbiti.

699 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužitelji nisu dokazali da se postupkom prodaje društva Banco Popular povrijedio članak 24. Uredbe br. 806/2014 i članak 39. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (f) Direktive 2014/59.

700 Stoga deseti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Jedanaesti tužbeni razlog, koji se temelji na tome da SRB neće provesti ex post konačno vrednovanje

701 Svojim trima novim tužbenim razlozima istaknutima u replici, spojenima u jedanaesti tužbeni razlog, tužitelji tvrde da činjenica da SRB nije proveo *ex post* konačno vrednovanje predstavlja, kao prvo, povredu članka 20. stavaka 3. i 11. Uredbe br. 806/2014, kao drugo, povredu obveze obrazlaganja, prava obrane i prava na djelotvoran pravni lijek te, kao treće, bitnu povredu postupka.

702 Tužitelji navode da su odgovorom SRB-a na pitanje koje je postavio Opći sud u okviru ovog postupka obaviješteni o činjenici da se neće provesti *ex post* konačno vrednovanje.

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

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

705 Usto, kao što se to navodi u točki 603. ove presude, u skladu s člankom 20. stavkom 13. Uredbe br. 806/2014, privremeno vrednovanje kao što je vrednovanje 2 valjana je osnova za donošenje sanacijskog programa.

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

707 Iz toga proizlazi da činjenica da se *ex post* konačno vrednovanje, koje očigledno slijedi nakon donošenja sanacijskog programa, provelo ili nije provelo ne može utjecati na njegovu valjanost.

708 Osim toga, valja istaknuti da tužitelji ne mogu tvrditi da je sanacijski program nedovoljno obrazložen, s obzirom na to da se neće provesti *ex post* konačno vrednovanje. Naime, donošenje *ex post* konačnog vrednovanja u svakom slučaju ne može omogućiti SRB-u da dopuni obrazloženje sanacijskog programa *a posteriori*.

709 Stoga su argumenti koje su tužitelji istaknuli u jedanaestom tužbenom razlogu bespredmetni te taj tužbeni razlog treba odbiti.

Zahtjevi za određivanje mjera upravljanja postupkom i mjera izvođenja dokazâ

710 Tužitelji su od Općeg suda tražili da odredi različite mjere upravljanja postupkom i izvođenja dokazâ.

711 S jedne strane, tužitelji su u tužbi i replici te u dopisima od 15. studenoga 2018., 20. travnja 2021. i 28. svibnja 2021. zatražili od Općeg suda da naloži podnošenje različitih dokumenata.

712 Valja podsjetiti na to da je Opći sud svojim rješenjem o mjerama izvođenja dokazâ od 12. svibnja 2021., na temelju članka 91. točke (b), članka 92. stavka 3. i članka 103. Poslovnika, naložio SRB-u da podnese određene dokumente navedene u točki 95. ove presude. U rješenju od 9. lipnja 2021. Opći sud smatrao je da povjerljive verzije dokumenata koje je podnio SRB nisu relevantne za rješenje spora. Suprotno tomu, dopis društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., bez priloga, dostavljen je drugim strankama.

713 S druge strane, tužitelji su u tužbi predložili saslušanje više svjedoka.

714 Što se tiče zahtjeva za mjere upravljanja postupkom ili izvođenje dokaza koje podnese stranka u postupku, valja podsjetiti da samo Opći sud ocjenjuje moguću potrebu za dopunom podataka kojima raspolaže u predmetima o kojima odlučuje (vidjeti presudu od 26. siječnja 2017., Mamoli Robinetteria/Komisija, C-619/13 P, EU:C:2017:50, t. 117. i navedenu sudsku praksu i presudu od 12. studenoga 2020., Fleig/ESVD, C-446/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:918, t. 53.).

715 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da čak i ako se u zahtjevu za saslušanje svjedoka koji je postavljen u tužbi precizno navedu činjenice u vezi s kojima valja saslušati jednog ili više svjedoka i razlozi koji opravdavaju njihovo saslušanje, na Općem je sudu da ocijeni relevantnost tog zahtjeva s obzirom na predmet spora i potrebu saslušanja navedenih svjedoka (vidjeti presudu od 26. siječnja 2017., Mamoli Robinetteria/Komisija, C-619/13 P, EU:C:2017:50, t. 118. i navedenu sudsku praksu i od 22. listopada 2020., Silver Plastics i Johannes Reifenhäuser/Komisija, C-702/19 P, EU:C:2020:857, t. 29.).

716 U ovom slučaju valja istaknuti da su elementi sadržani u spisu, kao i objašnjenja dana na raspravi, dostatni da Opći sud donese odluku s obzirom na to da može korisno odlučiti na temelju zahtjeva, tužbenih razloga i argumenata iznesenih tijekom postupka, kao i dokumenata koje su podnijele stranke.

717 Iz toga slijedi da zahtjeve tužiteljâ za određivanje mjera upravljanja postupkom i mjera izvođenja dokazâ treba odbiti, kao i tužbu u cijelosti.

Troškovi

718 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova te troškova SRB-a i društva Banco Santander, u skladu s njihovim zahtjevima.

719 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Kraljevina Španjolska, Parlament, Vijeće i Komisija stoga će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Društvima Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) nalaže se snošenje vlastitih troškova, kao i troškova Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) i društva Banco Santander, SA.**

3. **Kraljevina Španjolska, Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 1. lipnja 2022.

Potpisi

Sadržaj

Pravni okvir . . . 2

Okolnosti spora i činjenice koje su nastale nakon podnošenja tužbe . . . 5

Situacija društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa . . . 6

Druge činjenice koje su nastale prije donošenja sanacijskog programa . . . 8

Sanacijski program za društvo Banco Popular od 7. lipnja 2017. . . . 11

Činjenice koje su nastale nakon donošenja odluke o sanaciji . . . 12

Postupak i zahtjevi stranaka . . . 13

Pravo . . . 15

Dopuštenost . . . 16

Meritum . . . 21

Uvodne napomene . . . 21

– Doseg tužbe . . . 21

– Opseg nadzora Općeg suda . . . 22

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člankom 18., člankom 24. stavkom 2. točkom (a) i člankom 27. Uredbe br. 806/2014, kao i člancima 32., 38. i 43. Direktive 2014/59, povređuje pravo na saslušanje koje je utvrđeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje . . . 24

– Doseg prigovora nezakonitosti . . . 24

– Prigovor nezakonitosti članka 18. Uredbe br. 806/2014 . . . 26

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se člancima 21., 22., 24. i 27. Uredbe br. 806/2014, kao i člancima 38. i 63. Direktive 2014/59 povređuje pravo na vlasništvo propisano člankom 17. stavkom 1. Povelje i načelo slobode poduzetništva propisano člankom 16. Povelje . . . 35

Prvi i četvrti tužbeni razlog, koji se temelje na nedostatku u obrazloženju sanacijskog programa, povredi prava na dobru upravu propisanog člankom 41. stavkom 2. točkama (b) i (c) Povelje te povredi prava na djelotvoran pravni lijek koje je propisano člankom 47. Povelje 37

– Drugi prigovor, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja . . . 37

– Drugi prigovor, koji se odnosi na povredu prava na pristup spisu . . . 42

– Treći prigovor, koji se odnosi na povredu prava na djelotvoran pravni lijek . . . 44

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 i članka 32. Direktive 2014/59 47

– Prvi dio, koji se odnosi na prvi uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014 47

– Drugi dio, koji se odnosi na drugi uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 806/2014 51

– Treći dio, koji se odnosi na treći uvjet predviđen člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014 55

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela poštovanja bonitetnih pravila 57

Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja 59

Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na vlasništvo i načela proporcionalnosti, koji su propisani člancima 17. i 52. Povelje 61

Deveti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 . . . 68

– Prvi prigovor, koji se odnosi na neovisnost stručnjaka koji je proveo vrednovanje 2 . . 70

– Drugi prigovor, koji se odnosi na supostojanje dvaju ex ante vrednovanja 71

– Treći prigovor, koji se odnosi na metodu upotrijebljenu u vrednovanju 2 73

– Četvrti prigovor, koji se odnosi na vjerodostojnost vrednovanja 2 75

Deseti tužbeni razlog, koji se temelji na tome da se postupkom prodaje društva Banco Popular povređuju članak 24. Uredbe br. 806/2014 i članak 39. stavak 2. točke (a), (b), (d) i (f) Direktive 2014/59 78

– Prvi prigovor, koji se odnosi na transparentnost postupka prodaje 79

– Drugi prigovor, koji se odnosi na postojanje diskriminacije u korist društva Banco Santander 82

– Treći prigovor, koji se odnosi na postojanje neopravdane prednosti dodijeljene društvu Banco Santander 84

– Četvrti prigovor, koji se odnosi na činjenicu da se postupkom prodaje nije nastojala povećati što je više moguće prodajna cijena 86

Jedanaesti tužbeni razlog, koji se temelji na tome da SRB neće provesti ex post konačno vrednovanje 87

Zahtjevi za određivanje mjera upravljanja postupkom i mjera izvođenja dokazâ 88

Troškovi 89