Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

1. juni 2022 *

»Den Økonomiske og Monetære Union – bankunionen – den fælles afviklingsmekanisme for kreditinstitutter og visse investeringsselskaber (SRM) – den afviklingsprocedure, der finder anvendelse, når en enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español – retten til kontradiktion – delegation af beføjelser – ejendomsret – begrundelsespligt – artikel 18 og 20 og artikel 21, stk. 1, i forordning (EU) nr. 806/2014«

I sag T-510/17,

Antonio Del Valle Ruíz, Mexico (Mexico), og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget [1], ved barrister J. Pobjoy, B. Kennelly, QC, og solicitor S. Walker,

sagsøgere,

mod

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

og

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

sagsøgte,

støttet af

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

af

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

af

* Processprog: engelsk.

[1] – Listen over de øvrige sagsøgere er kun vedhæftet den udgave, der er meddelt parterne.

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

og af

Banco Santander, SA, Santander (Spanien), ved advokaterne J. Rodríguez Cárcamo, A. Rodríguez Conde og D. Sarmiento Ramírez-Escudero samt barrister G. Cahill,

intervenienter,

angående en påstand på grundlag af artikel 263 TEUF om annullation af afgørelse SRB/EES/2017/08, der blev vedtaget på Afviklingsinstansens bestyrelsesmøde den 7. juni 2017, vedrørende vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español samt Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1246 af 7. juni 2017 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular Español S.A. (EUT 2017, L 178, s. 15),

har

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling),

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

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. juni 2021,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

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

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

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

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

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

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

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

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

7 12. betragtning til forordning nr. 806/2014 er affattet således:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22 Det fremgår af artikel 18, stk. 9, i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen påser, at de relevante nationale afviklingsmyndigheder træffer de nødvendige afviklingsforanstaltninger til at gennemføre afviklingsordningen. Afviklingsordningen sendes til de relevante nationale

afviklingsmyndigheder og skal indeholde en instruks til disse myndigheder om at træffe alle nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af den i overensstemmelse med artikel 29 ved at udøve alle afviklingsbeføjelser.

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

Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

24 Sagsøgerne, Antonio Del Valle Ruiz og de øvrige fysiske og juridiske personer, hvis navne er opført i bilaget, var aktionærer eller indehavere af obligationer i Banco Popular Español, SA (herefter »Banco Popular«) inden vedtagelsen af en afviklingsordning for denne.

Banco Populars situation forud for vedtagelsen af afviklingsordningen

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

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

27 Den 5. december 2016 blev der på Afviklingsinstansens bestyrelsesmøde vedtaget en afviklingsplan for Banco Popular-koncernen (herefter »afviklingsplanen af 2016«). Det prioriterede afviklingsværktøj i afviklingsplanen af 2016 var bail-in-værktøjet som omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 806/2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

41 Den 15. maj 2017 fremgik det af en artikel med overskriften »El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta« (ECB har gennem to måneder ført tilsyn med Banco Popular midt under et salg) offentliggjort på webstedet *elconfidencial.com*, at salget af Banco Popular, der blev gennemført af den administrerende direktør, fandt sted efter ECB's

tilsyn, i forbindelse med hvilket det blev bekræftet, at banken manglede reserver. Ifølge denne artikel havde ECB's inspektører konkluderet, at Banco Populars vanskeligheder hang sammen med dens manglende reserver til dækning af dens eksponering inden for ejendomssektoren, og at det var nødvendigt at undgå lejlighedsvise hævninger af indskud. Inspektørerne gav også udtryk for utilfredshed med fremlæggelsen af regnskaberne for 2016.

42 Den 31. maj 2017 offentliggjorde Reuters en artikel med overskriften »EU warned of wind-down risk for Spain's Banco Popular« (EU er blevet advaret om risikoen for afvikling af Banco Popular). I artiklen nævnes det bl.a., at en anonym EU-tjenestemand havde oplyst, at et af de førende banktilsyn i Europa havde advaret EU-tjenestemændene om, at der var risiko for afvikling af Banco Popular, hvis banken ikke kunne finde en køber. Det fremgår af artiklen, at denne tjenestemand ligeledes havde oplyst, at formanden for Afviklingsinstansen for nylig havde udsendt en »tidlig varsling« og havde oplyst, at Afviklingsinstansen fulgte (Banco Populars) procedure med særlig opmærksomhed med henblik på et muligt indgreb.

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

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

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

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

Andre faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af afviklingsordningen

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

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

49 Den 3. juni 2017 blev der på Afviklingsinstansens bestyrelsesmøde vedtaget afgørelse SRB/EES/2017/06 stilet til Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (fonden for ordnet omstrukturering af banker, herefter »FROB«) angående salg af Banco Popular. Afviklingsinstansen godkendte FROB's øjeblikkelige indledning af proceduren for salg af Banco Popular og oplyste Banco Popular om kravene til et salg i henhold til artikel 39 i direktiv 2014/59. Afviklingsinstansen oplyste navnlig, at FROB skulle kontakte de fem potentielle købere, som var blevet opfordret til at fremsætte et tilbud i forbindelse med proceduren for privat salg.

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

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

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

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

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

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

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

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

– Banco Populars meddelelse af 10. april 2017 om, at banken ikke ville udbetale udbytte, og at en kapitalforøgelse eller en forretningsmæssig transaktion kunne være nødvendig på grund af den vanskelige kapitalposition og den nødvendige tilpasning af dækningen af de misligholdte aktiver til andre bankers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

67 Ved skrivelse af 7. juni 2017 meddelte FROB Afviklingsinstansen, at Banco Santander havde fremsat et tilbud den 7. juni kl. 03.12, og at den pris, som Banco Santander havde tilbudt for Banco Populars aktier, var 1 EUR. FROB oplyste, at ledelsen havde valgt Banco Santander som tilbudsgiver i Banco Populars konkurrenceprægede salgsprocedure og havde besluttet at foreslå Afviklingsinstansen at udpege Banco Santander som køber i Afviklingsinstansens afgørelse om vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular.

Afviklingsordningen for Banco Popular af 7. juni 2017

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

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

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

71 I afviklingsordningens artikel 5.1 besluttede Afviklingsinstansen følgende:

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

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

73 Afviklingsinstansen besluttede således i artikel 6.1 følgende:

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

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

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

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

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

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

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

77 Afviklingsordningen blev forelagt Kommissionen til godkendelse den 7. juni 2017 kl. 05.13.

78 Den 7. juni 2017 kl. 06.30 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2017/1246 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular Español (EUT 2017, L 178, s. 15) og meddelte den til Afviklingsinstansen. Afviklingsordningen trådte således i kraft samme dato.

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

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

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

De faktiske omstændigheder efter vedtagelsen af afviklingsafgørelsen

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

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

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

Retsforhandlinger og parternes påstande

84 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. august 2017 har sagsøgerne anlagt denne sag.

85 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 31. oktober 2017 har Afviklingsinstansen anmodet Retten om i medfør af artikel 92, stk. 3, i Rettens procesreglement at anordne bevisoptagelse angående fremlæggelse af nogle af de dokumenter, der er nævnt i bilaget. Ved afgørelse af 6. december 2017 har Retten besluttet ikke at efterkomme denne anmodning om bevisoptagelse på dette tidspunkt i proceduren.

86 Ved dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 6. og den 21. november 2017 samt den 5. og den 13. december 2017 har Banco Santander, Rådet, Kongeriget Spanien og Europa-Parlamentet anmodet om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Kommissionens og Afviklingsinstansens påstande. Ved kendelse af 12. april 2019 har formanden for Rettens Ottende Afdeling givet Banco Santander tilladelse til at intervenere, og ved afgørelse af

17. april 2019 har han givet Rådet, Kongeriget Spanien og Parlamentet tilladelse til at intervenere. Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Banco Santander har afgivet indlæg, og sagsøgerne og Afviklingsinstansen har afgivet bemærkninger herom inden for de fastsatte frister.

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

88 Den 6. juli 2018 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 89, forelagt hovedparterne skriftlige spørgsmål. Sagsøgerne og Afviklingsinstansen besvarede disse spørgsmål inden for den fastsatte frist.

89 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 9. oktober 2018 har sagsøgerne anmodet Retten om via en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 88, at pålægge Kommissionen og Afviklingsinstansen at fremlægge en række dokumenter, der er opført på listen i bilaget til anmodningen. Kommissionen og Afviklingsinstansen har indleveret bemærkninger til denne anmodning inden for den fastsatte frist.

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

91 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 7. oktober 2019 har sagsøgerne fremlagt nye beviser i medfør af procesreglementets artikel 85, stk. 3. Kommissionen, Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet har indleveret bemærkninger til dette nye bevis inden for de fastsatte frister.

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

93 Den 15. marts 2021 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 89, anmodet Kommissionen og Afviklingsinstansen om at fremlægge en række dokumenter. Ved skrivelse af 30. marts 2021 har Afviklingsinstansen oplyst, at de dokumenter, der var blevet anmodet om, var delvist fortrolige, og at de kunne fremlægges, hvis Retten skulle træffe bestemmelse om yderligere bevisoptagelse. Ved skrivelse af 30. marts 2021 har Kommissionen svaret, at den ikke var i besiddelse af det ønskede dokument, og at den derfor ikke kunne fremlægge det.

94 Den 15. april 2021 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 89, anmodet Afviklingsinstansen om at fremlægge et dokument. Ved skrivelse af 20. april 2021 har Afviklingsinstansen oplyst, at det dokument, der var blevet anmodet om, var fortroligt, og at det kunne fremlægges, hvis Retten skulle træffe bestemmelse om yderligere bevisoptagelse.

95 Ved kendelse af 21. maj 2021 har Retten, dels på grundlag af artikel 24, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, dels procesreglementets artikel 91, litra b), artikel 92, stk. 3, samt artikel 103 pålagt Afviklingsinstansen at fremlægge de fuldstændige udgaver af afviklingsordningen, den anden værdiansættelse og ECB's evaluering af 6. juni 2017 om, at Banco

Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, Banco Populars skrivelse af 6. juni 2017, herunder bilaget hertil, og ECB's skrivelse til Banco Popular af 18. maj 2017. Retten har også pålagt Afviklingsinstansen at fremlægge de ikkefortrolige udgaver af Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, herunder bilaget hertil, og ECB's skrivelse til Banco Popular af 18. maj 2017.

96 Ved kendelse af 16. juni 2021 har Retten fjernet de fortrolige udgaver af de dokumenter, som Afviklingsinstansen havde fremlagt til fuldbyrdelse af kendelsen af 21. maj 2021, fra sagsakterne, og har fremsendt Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, uden bilaget hertil, til sagsøgerne, Kommissionen, Kongeriget Spanien, Parlamentet, Rådet og Banco Santander.

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

98 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet, der blev afholdt den 21. juni 2021.

99 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

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

– Afviklingsinstansen og Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

100 Afviklingsinstansen og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

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

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

102 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Søgsmålet forkastes, for så vidt som det er baseret på ulovlighedsindsigelser mod forordning nr. 806/2014.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

103 Sagsøgerne har til støtte for søgsmålet fremsat ni anbringender. Det første anbringende vedrører en ulovlighedsindsigelse om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt og adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om de grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), samt proportionalitetsprincippet. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af chartrets artikel 41

og 47. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af ejendomsretten. Det fjerde anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 20 i forordning nr. 806/2014. Det femte anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014. Det sjette anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. Det syvende anbringende vedrører tilsidesættelse af begrundelsespligten. Det ottende anbringende vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det niende anbringende vedrører en ulovlighedsindsigelse, for så vidt som artikel 18 og 22 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter principperne om delegation af beføjelser.

104 Indledningsvis skal det anføres, at sagsøgerne hvad angår omfanget af den prøvelse, som Retten udøver, har støttet sig på dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), med henblik på at gøre gældende, at Retten skal foretage en fuldstændig prøvelse og navnlig efterprøve rigtigheden af de påståede omstændigheder i forhold til de relevante oplysninger eller beviser og vurdere sidstnævntes beviskraft på grundlag af sagens omstændigheder og i lyset af de bemærkninger hertil, som den berørte person har fremsat. Dette krav styrkes, når sagsøgerne som i den foreliggende sag ikke er blevet hørt under afviklingsproceduren.

105 Afviklingsinstansen har gjort gældende, at omfanget af Rettens prøvelse er fastsat ved den retspraksis, der finder anvendelse på en retsakt, der er baseret på bestemmelser, der indrømmer den berørte myndighed en skønsbeføjelse og vedrører økonomiske og særligt tekniske spørgsmål.

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

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

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

109 Da de afgørelser, som Afviklingsinstansen skal træffe i forbindelse med en afviklingsprocedure, er baseret på økonomiske og tekniske vurderinger af meget kompliceret karakter, må de principper, der kan udledes af den i præmis 107 og 108 nævnte retspraksis, finde anvendelse på den kontrol, som retsinstansen skal foretage.

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

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

112 Retten har fundet det hensigtsmæssigt først og fremmest at undersøge de ulovlighedsindsigelser, der er rejst i det første og det niende anbringende, dernæst det fjerde, det femte og det sjette anbringende og til slut det andet, det tredje, det syvende og det ottende anbringende.

Det første anbringende om en ulovlighedsindsigelse om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt og adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 41 og 47, samt proportionalitetsprincippet

113 Sagsøgerne har rejst en ulovlighedsindsigelse mod artikel 18 i forordning nr. 806/2014 på grundlag af artikel 277 TEUF. Dette anbringende er opdelt i tre led om, at den i denne artikel omhandlede procedure tilsidesætter for det første retten til at blive hørt, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, for det andet adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 47, og for det tredje proportionalitetsprincippet.

114 Ifølge fast retspraksis er artikel 277 TEUF udtryk for et generelt princip, der sikrer, at hver part – med henblik på at opnå annullation af en retsakt, der berører den pågældende umiddelbart og individuelt – kan anfægte gyldigheden af tidligere institutionelle retsakter, der udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, hvis vedkommende ikke i medfør af artikel 263 TEUF havde ret til at anlægge et direkte søgsmål til prøvelse af disse akter, hvis følger han er underlagt uden at have haft mulighed for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse heraf (jf. dom af 17.12.2020, BP mod FRA, C-601/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1048, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

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

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

Det første led om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt

117 Sagsøgerne har gjort gældende, at den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede afviklingsprocedure ikke overholder retten til at blive hørt, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), for så vidt som den ikke åbner mulighed for, at enhedens aktionærer og kreditorer, hvis rettigheder berøres, kan gøre deres synspunkter gældende forud for vedtagelsen af afviklingsordningen.

118 Afviklingsinstansen og Parlamentet har gjort gældende, at såfremt aktionærerne i et institut, der er underlagt en afviklingsprocedure, skulle have en ret til at blive hørt i henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), ville denne ret være anerkendt, selv om der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse i forordning nr. 806/2014. En manglende udtrykkelig bestemmelse i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 om høring af aktionærerne bevirker ikke, at denne forordning er ulovlig, eftersom ingen bestemmelse forbyder en sådan høring.

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

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

121 Det skal præciseres, at Domstolen i sin praksis har fastholdt betydningen af retten til at blive hørt og dens meget betydelige omfang i Unionens retsorden ved at fastslå, at denne ret bør finde anvendelse i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende afgørelse. I henhold til

Domstolens praksis foreligger der en pligt til at iagttage den nævnte ret, selv om de relevante regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet (jf. dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 85 og 86 og den deri nævnte retspraksis, af 18.6.2020, Kommissionen mod RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.11.2019, ADDE mod Parlamentet, T-48/17, EU:T:2019:780, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

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

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

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

125 I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan en manglende særlig bestemmelse i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 om høring af aktionærerne i en enhed, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, forud for vedtagelsen af en afgørelse, ikke fortolkes som en absolut afvisning af retten til at blive hørt under alle omstændigheder, der krænker det væsentligste indhold af denne ret. Sagsøgerne har med urette hævdet, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 gør det muligt at udelukke retten til at blive hørt i alle tilfælde og ikke blot i hastetilfælde.

126 Desuden skal det anføres, som Kommissionen, Rådet og Parlamentet har gjort, at en afviklingsforanstaltning, som Afviklingsinstansen vedtager efter afslutningen af den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede procedure, har til formål at afvikle en enhed. Den enhed, der er genstand for en afvikling, skal betragtes som den person, over for hvem en individuel foranstaltning er blevet truffet, og hvis ret til at blive hørt er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

127 Der skal således tages hensyn til den omstændighed, at denne enheds aktionærer og kreditorer ikke er adressaterne for en afviklingsforanstaltning, der ikke er en individuel afgørelse, der er truffet over for dem.

128 Det skal imidlertid anføres, at Afviklingsinstansen i henhold til artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 kan udøve gældsnedskrivnings- og konverteringsbeføjelsen i forbindelse med kapitalinstrumenter i den enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, ved at handle i overensstemmelse med den i denne forordnings artikel 18 omhandlede procedure.

129 Den i nævnte forordnings artikel 18 omhandlede procedure kan således, selv om den ikke udgør en individuel procedure, der er indledt mod aktionærerne og kreditorerne i den berørte enhed, føre til vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning, der vil kunne berøre deres interesser negativt.

130 I den i præmis 121 nævnte praksis fra Domstolen er der imidlertid anlagt en bred fortolkning af retten til at blive hørt, der skal garanteres enhver person i en procedure, der kan resultere i en for vedkommende bebyrdende retsakt. Det kan således ikke udelukkes, at aktionærerne i et institut, der er genstand for en afviklingsforanstaltning, kan påberåbe sig retten til at blive hørt i forbindelse med afviklingsproceduren.

131 Retten til at blive hørt kan imidlertid være underlagt begrænsninger i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, der har følgende ordlyd:

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

132 Det skal således undersøges, om en manglende bestemmelse i forordning nr. 806/2014, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at aktionærerne og kreditorerne i den berørte enhed skal høres i forbindelse med den i nævnte forordnings artikel 18 omhandlede procedure, udgør en begrænsning af udøvelsen af retten til at blive hørt, der er i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1.

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

134 I denne henseende har Afviklingsinstansen, Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet gjort gældende, at begrænsningen af aktionærernes ret til at blive hørt er begrundet, dels i målet om at sikre de finansielle markeders stabilitet, dels i behovet for at sikre effektiviteten af afviklingsafgørelserne, der skal vedtages hurtigt.

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

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

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

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

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

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

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

142 Desuden skal det anføres, at et andet afviklingsmål, der er omhandlet i artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014, nemlig målet om at sikre videreførelsen af kritiske funktioner i den enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, også udgør en del af målet af almen interesse om beskyttelse af de finansielle markeders stabilitet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

152 En sådan hurtig beslutningstagning har navnlig til formål at sikre videreførelsen af kritiske funktioner i den berørte enhed og at undgå, at den omstændighed, at enheden er nødlidende, får konsekvenser for den finansielle stabilitet. Den hurtighed, hvormed beslutningstagningen foretages, er således en forudsætning for dens effektivitet.

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

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

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

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

156 Dette gælder i endnu højere grad, når begrænsningen af retten til at blive hørt ikke vedrører den enhed, der er omfattet af afviklingsproceduren, men dens aktionærer eller kreditorer.

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

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

159 Den omstændighed, at afviklingsforanstaltningen vil kunne føre til indgreb i den berørte enheds aktionærers og kreditorers ejendomsret, kan ikke begrunde en forpligtelse til at indrømme dem en ret til at blive hørt inden vedtagelsen af denne.

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

161 Retten fandt, at dette navnlig ville kunne forekomme, når de pågældende foranstaltninger, som det er tilfældet med en afviklingsforanstaltning, ikke udgør en sanktion og træffes i en situation, hvor det er vigtigt at handle hurtigt. I sidstnævnte henseende anførte Retten, at det var vigtigt at imødegå en overhængende risiko for, at de omhandlede banker kollapsede, for at kunne bevare stabiliteten i det finansielle system i en medlemsstat og dermed undgå en spredning til andre

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

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

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

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

165 Indførelsen i forordning nr. 806/2014 af en høring af aktionærerne og kreditorerne i den berørte enhed forud for vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning ville således resultere i en væsentligt langsommere procedure, ligesom det ville gå ud over både realiseringen af målene med foranstaltningen og effektiviteten af denne.

166 Afviklingsinstansen har desuden gjort gældende, at rygter om institutterne eller de finansielle markeder kan have store konsekvenser, og den er derfor nødt til at sikre sig, at procedurerne er fortrolige. Eftersom høring af personer, der potentielt vil blive berørt af afviklingsforanstaltningen, ville medføre en afsløring af oplysninger om kommende foranstaltninger, vil der kunne forventes negative indvirkninger på den finansielle stabilitet på grund af disse oplysningers systemiske betydning.

167 Sagsøgernes udtalelser om, at det andet mål af almen interesse, som Afviklingsinstansen har gjort gældende, er beskyttelse af fortroligheden, skyldes en fejlfortolkning af Afviklingsinstansens argument. Afviklingsinstansen har med dette argument bekræftet, at procedurens fortrolighed er et nødvendigt middel til at beskytte den almene interesse, der består i at sikre det finansielle systems stabilitet.

168 Desuden har sagsøgerne gjort gældende, at alle bekymringer om afsløring vil kunne fjernes ved hjælp af strenge regler om fortrolighed.

169 Dette argument hidrører fra en fejlagtig opfattelse af det mål, der forfølges med beskyttelsen af procedurens fortrolighed. De oplysninger, der ikke må afsløres, navnlig over for aktionærerne, vedrører således gennemførelsen af afviklingsproceduren. Det drejer sig om at tage hensyn til risikoen for, at aktionærerne, når de underrettes om denne procedure, inden en afgørelse er truffet, vil kunne foranlediges til at afhænde deres andele, hvilket vil kunne forværre enhedens situation og medføre en risiko for konkurs og, når der er tale om banker med systemisk betydning, medføre en risiko for afsmitning på hele markedet.

170 Som Kommissionen har anført, må afviklingsmyndigheden, eftersom aktionærernes identitet er ukendt, desuden udsende en offentlig opfordring til, at de fremkommer med deres synspunkter, hvilket ville medføre en risiko for bank-run. Som Rådet også har fremhævet, ville det i praksis være umuligt at vide, hvilke private og institutionelle investorer der skal kontaktes, eftersom aktier og obligationer handles løbende på markederne.

171 Selv hvis aktionærerne kunne identificeres, kan deres fortrolighedspligt således ikke fjerne den risiko, som udbredelse af oplysninger om, at en enhed er omfattet af en afviklingsprocedure, ville medføre for den finansielle stabilitet.

172 Sagsøgerne har i retsmødet anført, at en høring af aktionærerne i forberedelsesfasen til afviklingsforanstaltningen, inden enheden betragtes som nødlidende eller forventeligt nødlidende, ville være en mulighed, eftersom denne fase ikke var underlagt noget tidspres.

173 Det bemærkes, at den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede afviklingsprocedure begynder, når betingelserne er opfyldt, og at planlægningen af afviklingen ikke er omfattet af denne procedure. Sagsøgernes argument kan således ikke så tvivl om lovligheden af den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede procedure. Under alle omstændigheder er de i præmis 169 og 170 nævnte betragtninger til hinder for en høring af den berørte enheds aktionærer, ikke blot når den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede procedure indledes, men også i forberedelsesfasen til foranstaltningen.

174 Det fremgår af det ovenstående, at en høring af aktionærerne og kreditorerne i den enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, inden vedtagelsen af denne foranstaltning, ville bringe målene om stabiliteten på de finansielle markeder og videreførelsen af enhedens kritiske funktioner samt kravene til afviklingsprocedurens hurtighed og effektivitet i fare.

175 Manglende bestemmelser om høring af aktionærer og kreditorer i den berørte enhed i forbindelse med den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede afviklingsprocedure udgør således en begrænsning af retten til at blive hørt, der er begrundet og nødvendig for opfyldelsen af et mål af almen interesse, og som overholder proportionalitetsprincippet, jf. chartrets artikel 52, stk. 1.

176 Sagsøgernes øvrige argumenter ændrer ikke ved denne konklusion.

177 For det første har sagsøgerne støttet sig på arbejdsdokument SWD/2012/166 final fra Kommissionens tjenestegrene af 6. juni 2012 med titlen »Konsekvensanalyse – Ledsagedokument til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 77/91/EØF og 82/891/EØF, af direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF og 2011/35/EU og af forordning (EU) nr. 1093/2010« (herefter »konsekvensanalysen«), hvori Kommissionen anerkendte, at aktionærerne har ret til at »fremføre deres klager over omstruktureringsforanstaltningerne«.

178 I denne henseende skal det blot konstateres, som Afviklingsinstansen har gjort det, at det uddrag af konsekvensanalysen, som sagsøgerne har nævnt, udtrykkeligt vedrører retten til en retfærdig rettergang og adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved EMRK's artikel 6 og 13. Dette uddrag vedrører således aktionærernes adgang til effektive retsmidler i forbindelse med en foranstaltning, der allerede er vedtaget, men kan ikke fortolkes således, at det henviser til en ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af en afviklingsafgørelse.

179 For det andet har sagsøgerne henvist til Menneskerettighedsdomstolens dom af 24. november 2005, Capital Bank AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999). De har anført, at en national myndighed i denne sag havde inddraget en banks tilladelse til at drive bankvirksomhed uden på forhånd at oplyse den herom og uden at give den mulighed for at anlægge sag. Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at den bulgarske rets beslutning om at holde sig til Bulgariens nationalbanks afgørelse uden at fremsætte nogen form for kritik eller drøftelse sammen med manglen på enhver form for minutiøs undersøgelse af denne afgørelse i forbindelse med en direkte prøvelsesprocedure ikke var berettiget, henset til den fremtrædende plads, som retten til en retfærdig rettergang indtager i et demokratisk samfund.

180 Som sagsøgerne selv har fremhævet, er det grundlæggende aspekt i Menneskerettighedsdomstolens dom af 24. november 2005, Capital Bank AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999), og Menneskerettighedsdomstolens dom af 19. juni 2008, Ismeta Bačić mod Kroatien (CE:ECHR:2008:0619JUD004359506), påstanden om, at EMRK's artikel 6, stk. 1, finder anvendelse på en konkursprocedure.

181 Som Kommissionen og Afviklingsinstansen har anført, vedrørte Menneskerettighedsdomstolens dom af 24. november 2005, Capital Bank AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999), en tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang, der er sikret ved EMRK's artikel 6, stk. 1, eftersom bulgarsk ret ikke indeholder bestemmelser om adgang til at klage over en afgørelse om inddragelse af en tilladelse til at drive bankvirksomhed truffet af Bulgariens nationalbank og kun vedrørte den berørte finansielle institutions processuelle rettigheder og ikke aktionærernes og kreditorernes rettigheder. Denne dom vedrørte ikke retten til at blive hørt forud for vedtagelsen af en afgørelse og er dermed ikke relevant.

182 For det tredje har sagsøgerne ligeledes henvist til lovgivningen i visse medlemsstater, der åbner mulighed for, at kreditorerne og aktionærerne kan fremsætte synspunkter i løbet af insolvensproceduren.

183 Det skal blot konstateres, som Afviklingsinstansen har gjort det, at de nationale insolvensprocedurer ikke er sammenlignelige med en afviklingsprocedure i medfør af forordning nr. 806/2014. I forbindelse med en insolvensprocedure på nationalt plan høres kreditorerne, når insolvensproceduren er blevet indledt. Som Afviklingsinstansen har fremført, er skaden for

aktionærerne og kreditorerne allerede en realitet med indledningen af insolvensproceduren, og en afsløring af insolvensen kan ikke forværre den. Når der er tale om en afviklingsprocedure, kan afsløring af oplysninger om en potentiel afvikling over for den berørte enheds kreditorer derimod have alvorlige negative virkninger.

184 Som Afviklingsinstansen desuden har anført, fastslog Menneskerettighedsdomstolen i afgørelse af 1. april 2004, Camberrow MM5 AD mod Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), at en forpligtelse til høring af aktionærer og kreditorer i forbindelse med en konkursprocedure ville medføre en forsinkelse af proceduren, og at aktiemajoritetens manglende mulighed for at deltage i proceduren ikke var uforholdsmæssig i forhold til de legitime mål om beskyttelse af bankens kreditorers rettigheder og opretholdelsen af en korrekt forvaltning af bankens konkursmasse.

185 Det fremgår af det ovenstående, at ulovlighedsindsigelsen mod artikel 18 i forordning nr. 806/2014 med den begrundelse, at den procedure, der indføres med denne artikel, tilsidesætter retten til at blive hørt ved ikke at indeholde en bestemmelse om høring af den berørte enheds aktionærer og kreditorer, bør forkastes.

186 Følgelig skal det første led forkastes.

Det andet led om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter adgangen til effektive retsmidler

187 Sagsøgerne har gjort gældende, at den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede procedure tilsidesætter adgangen til effektive retsmidler, eftersom der ikke findes nogen domstolsprøvelse af denne procedure. Den omstændighed, at der er anlagt et annullationssøgsmål ved Retten, kan ikke rette op på tilsidesættelsen af adgangen til effektive retsmidler, eftersom den ikke har kompetence til at pålægge den berørte institution at træffe foranstaltninger til at tilbagekalde retsakterne til gennemførelse af afviklingen.

188 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter adgangen til effektive retsmidler, for så vidt som den ikke indeholder bestemmelser om en domstols indgriben forud for vedtagelsen af afviklingsordningen.

189 Det skal anføres, at chartrets artikel 47, der bekræfter princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, i stk. 1 opstiller et krav om, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel. Eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

190 Det er tilstrækkeligt at konstatere, at sagsøgernes argument er baseret på en fejlagtig fortolkning af rækkevidden af den adgang til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 47. Chartrets artikel 47 garanterer således en ret til en effektiv domstolsprøvelse af en bebyrdende retsakt og ikke før dens vedtagelse.

191 Efter vedtagelsen af en afviklingsordning er adgangen til en effektiv domstolsprøvelse sikret ved muligheden for at anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af de afgørelser, som Afviklingsinstansen har truffet i overensstemmelse med artikel 86 i forordning nr. 806/2014, og til prøvelse af Kommissionens afgørelse og ved muligheden for at anlægge et erstatningssøgsmål.

192 I forbindelse med et erstatningssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afviklingsforanstaltning, skal Retten undersøge, om den procedure, som Afviklingsinstansen har fulgt, er i overensstemmelse med de i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 opstillede krav. Sagsøgerne kan således ikke gyldigt hævde, at den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede procedure ikke er underlagt en domstolsprøvelse.

193 Desuden har sagsøgerne gjort gældende, at den omstændighed, at der er anlagt et annullationssøgsmål ved Retten, ikke kan rette op på tilsidesættelsen af adgangen til effektive retsmidler, eftersom den ikke har kompetence til at pålægge den berørte institution at træffe foranstaltninger til at tilbagekalde retsakterne til gennemførelse af afviklingen.

194 Det skal anføres, at chartrets artikel 47 ikke har til formål at ændre den i traktaterne omhandlede ordning vedrørende domstolsprøvelse, og navnlig reglerne for antagelse af direkte søgsmål ved Unionens retsinstanser, således som det også fremgår af forklaringerne til den samme artikel 47, hvilke forklaringer der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn til ved fortolkningen af chartret (jf. dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97 og den deri omhandlede retspraksis, og af 25.2.2021, VodafoneZiggo Group mod Kommissionen, C-689/19 P, EU:C:2021:142, præmis 136 og den deri omhandlede retspraksis).

195 Det skal blot fremhæves, at selv om Unionens retsinstanser ikke har beføjelse til at udstede påbud rettet til Afviklingsinstansen, har Afviklingsinstansen i medfør af artikel 86, stk. 4, i forordning nr. 806/2014 og artikel 266 TEUF pligt til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme en afgørelse, der træffes af Domstolen.

196 Den omstændighed, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 ikke indeholder bestemmelser om den dømmende myndigheds indgriben i den procedure, der fører til vedtagelsen af en afviklingsafgørelse, udgør ikke en tilsidesættelse af chartrets artikel 47.

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

198 Til forskel fra de restriktive foranstaltninger, hvorved en person pålægges en individuel økonomisk og finansiel sanktionsforanstaltning (indefrysning af pengemidler), udgør afviklingsordningen ikke en individuel foranstaltning, der er truffet over for aktionærerne i den berørte enhed. Den af sagsøgerne nævnte retspraksis, hvorefter en person, der er omfattet af en sådan restriktiv foranstaltning i sin egenskab af adressat for en sådan afgørelse, skal meddeles begrundelsen, finder ikke anvendelse i den foreliggende sag.

199 Det følger heraf, at ulovlighedsindsigelsen mod artikel 18 i forordning nr. 806/2014 skal forkastes, eftersom den ville tilsidesætte retten til en effektiv domstolsprøvelse, og dermed skal det andet led forkastes.

Det tredje led om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter proportionalitetsprincippet

200 Sagsøgerne har gjort gældende, at eftersom den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede afviklingsprocedure af de grunde, der er anført i dette anbringendes to første led, ikke overholder retten til at blive hørt og retten til en effektiv domstolsprøvelse, er den ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, for så vidt som den går videre end det, der er nødvendigt for at nå de i 122. betragtning til forordning nr. 806/2014 fastsatte mål, nemlig »indførelse af et effektivt fælles europæisk regelsæt for afvikling af enheder og sikkerhed for konsekvent anvendelse af afviklingsreglerne«.

201 Det skal blot påpeges, dels at det vedrørende det første led konkluderes, at den manglende høring af aktionærerne og kreditorerne i den berørte enhed i forbindelse med afviklingsproceduren var begrundet i et mål af almen interesse, der var nødvendigt under overholdelse af proportionalitetsprincippet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1. Dels fremgår det af bedømmelsen af det andet led, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede procedure tilsidesætter retten til en effektiv domstolsprøvelse.

202 Da de to første led er blevet forkastet, skal det tredje led således også forkastes.

203 Det fremgår af det ovenstående, at ulovlighedsindsigelsen mod artikel 18 i forordning nr. 806/2014, der er rejst i det første anbringende, skal forkastes som ugrundet.

Det niende anbringende om en ulovlighedsindsigelse om, at artikel 18 og 22 i forordning nr. 806/2014 er i strid med principperne om delegation af beføjelser

204 Sagsøgerne har på grundlag af artikel 277 TEUF gjort gældende, at artikel 18 og 22 i forordning nr. 806/2014 er ulovlige med den begrundelse, at disse artikler tilsidesætter principperne om delegation af beføjelser, der er opstillet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

205 Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansens afgørelse af, om de i artikel 18 og 22 i forordning nr. 806/2014 opstillede betingelser er opfyldt, indebærer vide skønsbeføjelser. Afviklingsinstansen foretager komplekse økonomiske vurderinger og indgår dermed i gennemførelsen af en egentlig økonomisk politik. Afviklingsinstansen har vide skønsbeføjelser til at træffe afgørelse om det afviklingsværktøj, der skal vedtages i medfør af artikel 18, stk. 6, og artikel 22 i forordning nr. 806/2014. De har anført, at bestemmelserne i artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014, hvorefter Kommissionen inden for 24 timer godkender afviklingsordningen, udgør en omgåelse af de principper, der er opstillet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). Under hensyntagen til den fastsatte frist træffer Afviklingsinstansen afgørelse om afviklingspolitikken, og Kommissionen har blot en godkendelsesfunktion.

206 Kommissionen, Afviklingsinstansen, Rådet og Parlamentet har i det væsentlige gjort gældende, at den procedure, der er indført ved forordning nr. 806/2014, er i overensstemmelse med dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). EU-lovgiver har ikke uddelegeret skønsbeføjelser til Afviklingsinstansen, eftersom afviklingsordningen fra Afviklingsinstansen kun får bindende retsvirkninger, hvis Kommissionen eller Rådet godkender den. Beføjelsen til at træffe afgørelse om spørgsmål, der indebærer skønsbeføjelser, er forbeholdt Kommissionen eller Rådet, idet de således påtager sig det juridiske og politiske ansvar for fastlæggelse af Unionens afviklingspolitik.

207 Det skal anføres, at traktaterne ikke indeholder nogen bestemmelser om tildeling af beføjelser til et EU-organ eller -agentur. Agenturer er hverken omtalt i artikel 290 TEUF vedrørende delegation af lovgivningsbeføjelser til Kommissionen eller i artikel 291 TEUF, som tillægger medlemsstaterne, Kommissionen og under begrænsede omstændigheder Rådet gennemførelsesbeføjelser (generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 75).

208 Principperne for delegation af beføjelser er således fastlagt i retspraksis, navnlig i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). Dernæst anvendte dom af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), dette princip på tilfælde, hvor EU-lovgiver har tildelt et agentur selvstændige beføjelser.

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

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

211 Indledningsvis skal det anføres, at den procedure for gennemførelse af afviklingsforanstaltninger, som lovgiver har indført i forordning nr. 806/2014, ligger i forlængelse af de bemærkninger, som Rådets Juridiske Tjeneste havde fremsat i en udtalelse af 7. oktober 2013 om Kommissionens forslag til afgørelse om vurdering af foreneligheden af den procedure, der oprindeligt blev foreslået i forslaget til forordning, med principperne for delegation af beføjelser, således som de er blevet fortolket i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

212 Oprindeligt var kompetencefordelingen mellem Kommissionen og Afviklingsinstansen i det forslag til forordning, der blev undersøgt i denne udtalelse, en anden end den, der i sidste ende blev valgt i forordning nr. 806/2014. Kommissionen havde navnlig beføjelser til at pålægge en enhed afvikling, til at fastsætte en ramme for anvendelse af afviklingsværktøjerne og til at træffe afgørelse om, hvorvidt og hvordan beføjelsen til at nedskrive eller konvertere kapitalinstrumenter skulle anvendes, mens Afviklingsinstansen havde kompetence til i overensstemmelse med den af Kommissionen fastsatte ramme at vedtage afgørelser stilet til de nationale afviklingsmyndigheder.

213 I sin udtalelse anførte Rådets Juridiske Tjeneste, at nogle af de foranstaltninger, som Afviklingsinstansen kunne medtage i en afviklingsafgørelse, ikke var tilstrækkeligt præcist defineret. Rådets Juridiske Tjeneste fandt, at den generelle opbygning og struktur i forslaget til forordning, i hvilket Kommissionen vedtager den grundlæggende afviklingsafgørelse, og Afviklingsinstansen er forpligtet til at handle inden for rammerne af de kriterier, som Kommissionen har opstillet, var i overensstemmelse med EU-retten, således som fortolket i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). Den skønnede imidlertid,

at Afviklingsinstansens beføjelser til at gennemføre afviklingsværktøjer og -afgørelser til en vis grad så ud til at være en skønsbeføjelse og til at gå videre end udøvelsen af rent tekniske beføjelser. Den konkluderede, at det derfor kunne være nødvendigt enten at medtage andre bestemmelser i forordningen med henblik på en korrekt afgrænsning af Afviklingsinstansens afviklingsværktøjer eller at inddrage en EU-institution, der er tillagt gennemførelsesbeføjelser, i udøvelsen af disse beføjelser.

214 EU-lovgiver tog hensyn til denne udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste og ændrede ordningen for vedtagelse af afviklingsforanstaltninger. Eftersom vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning indebærer en skønsmargen, har lovgiver forbeholdt denne kompetence en institution og ikke Afviklingsinstansen.

215 Dette fremgår navnlig af 24. og 26. betragtning til forordning nr. 806/2014, der er affattet således:

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

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

216 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, anerkendes det ikke i forordning nr. 806/2014, særlig 26. betragtning hertil, at tildelingen af beføjelser til Afviklingsinstansen medfører problemer med delegation af beføjelser. Tværtimod har lovgiver i lyset af den omstændighed, at beslutningen om at gennemføre en afviklingsordning over for en enhed på grundlag af forordning nr. 806/2014 indebærer udøvelse af en skønsbeføjelse, der indebærer et valg af økonomisk politik, indført en særlig mekanisme for godkendelse i denne forordnings artikel 18, stk. 7.

217 Hvad angår afviklingsproceduren bestemmer artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 således, at Kommissionen enten godkender eller gør indsigelse mod afviklingsordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter, og at afviklingsordningen kun træder i kraft, hvis hverken Rådet eller Kommissionen gør indsigelse inden for 24 timer efter Afviklingsinstansens fremsendelse af ordningen.

218 I medfør af artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 får afviklingsordningen således først retsvirkninger, når en EU-institution, dvs. enten Kommissionen eller Rådet, har godkendt ordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter. EU-lovgiver har således overdraget det juridiske og politiske ansvar for fastlæggelse af Unionens politik med hensyn til afvikling til en institution, hvormed der undgås en »egentlig ansvarsforskydning« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

219 Som Kommissionen, Parlamentet og Rådet har gjort gældende, har EU-lovgiver ikke ved at indføre proceduren for godkendelse af en afviklingsforanstaltning i forordning nr. 806/2014 og ved udtrykkeligt at forbeholde EU-institutionerne at træffe afgørelse om de skønsmæssige beføjelser i forbindelse med en sådan foranstaltning, uddelegeret en selvstændig beføjelse til Afviklingsinstansen.

220 Sagsøgernes argumenter om de beføjelser, der er overdraget til Afviklingsinstansen med artikel 18 og 22 i forordning nr. 806/2014, skal behandles i lyset af disse betragtninger.

221 For det første har sagsøgerne hævdet, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014, hvorefter en afviklingsforanstaltning skal være nødvendig i almenhedens interesse, indrømmer Afviklingsinstansen vide skønsbeføjelser, eftersom denne betingelse kræver, at Afviklingsinstansen mægler i konflikter mellem forskellige offentlige interesser og foretager komplekse økonomiske vurderinger, og at den derved deltager i gennemførelsen af en egentlig økonomisk politik.

222 Det skal i denne henseende anføres, at artikel 18, stk. 7, tredje afsnit, i forordning nr. 806/2014 udtrykkeligt bestemmer, at Kommissionen kan gøre indsigelse mod afviklingsordningen, såfremt den ikke opfylder kriteriet om almene hensyn.

223 Opfyldelsen af kriteriet i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014 kræver, at afgørelsen om at underlægge et institut en afviklingsprocedure og kontrollen med foranstaltningens nødvendighed i lyset af almene hensyn indebærer, at der udøves skønsbeføjelser med en vid skønsmargen. Af denne grund har EU-lovgiver udtrykkeligt overdraget Kommissionen og eventuelt Rådet kontrollen med, at dette kriterium er opfyldt.

224 For det andet har sagsøgerne hævdet, at Afviklingsinstansen i henhold til artikel 18, stk. 6, og artikel 22 i forordning nr. 806/2014 har en vid skønsbeføjelse til at træffe afgørelse om, hvilket afviklingsværktøj der skal vælges. Afviklingsinstansen baserer sig på de i artikel 14 i forordning nr. 806/2014 fastsatte mål, der omfatter subjektive kriterier.

225 Det skal fremhæves, at Kommissionen i henhold til artikel 18, stk. 7, tredje afsnit, i forordning nr. 806/2014 vurderer, om afviklingsordningen opfylder kriteriet om almene hensyn i denne artikels stk. 1, litra c). I denne henseende fremgår det af artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014, at »[m]ed henblik på anvendelsen af nærværende artikels stk. 1, litra c), anses en afviklingsforanstaltning for at være begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. artikel 14, og en håndtering af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang«.

226 Det skal også anføres, at artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 er affattet således:

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

227 De i artikel 14 i forordning nr. 806/2014 opstillede mål gælder ikke blot for Afviklingsinstansen, men også for Kommissionen, når den skal godkende afviklingsværktøjet. Det fremgår også, at det tilkommer Kommissionen inden for rammerne af dens vurdering af, om kriteriet om almene hensyn er opfyldt, at vurdere, om valget af afviklingsværktøj er tilpasset afviklingsmålene og står i et rimeligt forhold hertil.

228 Afviklingsinstansen har således ikke en selvstændig beføjelse til at beslutte at underlægge en enhed en afviklingsforanstaltning i medfør af artikel 18 i forordning nr. 806/2014, og heller ikke til at træffe afgørelse om det afviklingsværktøj, der skal anvendes i medfør af denne forordnings artikel 22. I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, fører disse bestemmelser ikke til en delegation af skønsbeføjelser til Afviklingsinstansen.

229 Sagsøgerne har også gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014, hvorefter Kommissionen inden for 24 timer godkender afviklingsordningen, udgør en omgåelse af de principper, der er opstillet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7). Under hensyntagen til den fastsatte frist træffer Afviklingsinstansen afgørelse om afviklingspolitikken, og Kommissionen har blot en godkendelsesfunktion.

230 Det skal anføres, at det fremgår af artikel 30 i forordning nr. 806/2014, at Afviklingsinstansen underretter Kommissionen om enhver foranstaltning, den træffer for at forberede en afvikling, at Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen arbejder tæt sammen, navnlig under afviklingsplanlægningen, i forbindelse med tidlig indgriben og under afviklingen, og at de forsyner hinanden med alle oplysninger, der er nødvendige for, at de kan udføre deres opgaver. Desuden bestemmes det i artikel 43, stk. 3, i forordning nr. 806/2014, at Kommissionen udpeger en repræsentant med ret til at deltage i Afviklingsinstansens eksekutivmøder og plenarmøder som permanent observatør, og at dens repræsentant har ret til at deltage i drøftelser og få indsigt i alle dokumenter.

231 Det fremgår af disse bestemmelser, at Kommissionen er blevet underrettet om og har deltaget i forberedelsen af en afviklingsforanstaltning. I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, får Kommissionen ikke først kendskab til afviklingsordningen, når Afviklingsinstansen har vedtaget den, men har tilstrækkelig tid i forbindelse med forberedelsen til at evaluere de skønsmæssige aspekter.

232 Sagsøgerne kan således ikke gøre gældende, at den omstændighed, at Kommissionen kun har 24 timer til at godkende afviklingsordningen, bevirker, at den blot godkender denne. Dens status som observatør gør det muligt for den at følge arbejdet i de forskellige faser, der går forud for vedtagelsen af afviklingsordningen, hvorefter dens godkendelse bliver en simpel formalitet.

233 Desuden er de omstændigheder, der har ført til Kommissionens godkendelse af afgørelsen i den foreliggende sag, som sagsøgerne har fremført, ikke relevante med henblik på bedømmelsen af lovligheden af de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 806/2014.

234 Det fremgår således af det ovenstående, at den ulovlighedsindsigelse mod artikel 18 og 22 i forordning nr. 806/2014, der er rejst i det niende anbringende, skal forkastes som ugrundet.

235 Desuden skal det anføres, at sagsøgerne i replikken har tilføjet argumenter, der har til formål subsidiært at få konstateret, at princippet ikke er overholdt i den foreliggende sag, såfremt det antages, at forordning nr. 806/2014 er i overensstemmelse med de principper om delegation af beføjelser, der er opstillet i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed, (9/56, EU:C:1958:7). De har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ikke har vedtaget afgørelse 2017/1246 med fuldt kendskab til de skønsmæssige aspekter i forbindelse med afviklingsordningen, og at afviklingsordningen, når den ikke er lovligt godkendt, er baseret på en retlig fejl eller et åbenbart fejlskøn.

236 Kommissionen og Afviklingsinstansen har gjort gældende, at sagsøgerne med disse argumenter, der blev fremført for første gang i replikken, har gjort et nyt anbringende gældende, der ikke kan antages til realitetsbehandling.

237 Sagsøgerne har i retsmødet bekræftet, at dette argument var et nyt anbringende.

238 Ifølge procesreglementets artikel 84, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

239 Som begrundelse for fremsættelsen af nye argumenter i replikken har sagsøgerne anført, at det fremgår af de dokumenter, der er blevet fremlagt »siden denne dato«, at Kommissionen ganske enkelt har godkendt afviklingsordningen uden diskussion. Sagsøgerne har støttet sig på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, dvs. den omstændighed, at afviklingsordningen var blevet fremsendt til Kommissionen den 7. juni 2017, kl. 05.13, og at den havde godkendt den kl. 06.30 samme dag, dvs. 77 minutter senere. De har anført, at dette viser, at Kommissionen ikke kunne have foretaget den vurdering, der kræves i henhold til artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014.

240 I denne henseende skal det først og fremmest anføres, at sagsøgerne ikke har oplyst, hvilke nye dokumenter der er tale om, og ikke har præciseret, fra hvilken dato de skulle være blevet fremlagt. Endvidere må det konstateres, som Kommissionen har gjort det, at de faktiske omstændigheder, der er blevet gjort gældende, var kendt af sagsøgerne allerede fra anlæggelsen af

søgsmålet, og at de er nævnt i stævningen. Dels har sagsøgerne hvad angår fremsendelsen af afviklingsordningen til Kommissionen den 7. juni 2017, kl. 05.13, henvist til Kommissionens afgørelse, der findes i bilaget til stævningen. Dels skal det hvad angår den omstændighed, at afviklingsordningen trådte i kraft den samme dag kl. 06.30, blot konstateres, at dette aspekt fremgik af den udgave af afviklingsordningen, der findes som bilag til stævningen.

241 Det fremgår heraf, at dette nye anbringende ikke er støttet på retlige og faktiske omstændigheder, der er kommet frem under retsforhandlingerne, og at det derfor skal forkastes som irrelevant i medfør af procesreglementets artikel 84, stk. 1.

242 Under alle omstændigheder har Kommissionen, som det fremgår af præmis 230-232, i overensstemmelse med dens forpligtelser i medfør af forordning nr. 806/2014 og som følge af dens observatørstatus, været inddraget i de forberedende faser til vedtagelsen af afviklingsordningen. Sagsøgerne kan således ikke hævde, at Kommissionens indgriben har været begrænset til tidsrummet mellem Afviklingsinstansens fremsendelse af afviklingsordningen den 7. juni 2017, kl. 05.13, og godkendelsen af den.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 20 i forordning nr. 806/2014

243 Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen og Kommissionen har tilsidesat artikel 20 i forordning nr. 806/2014 ved ikke at sikre, at der forud for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser blev gennemført en uafhængig, »rimelig, forsigtig og realistisk« midlertidig værdiansættelse, og ved ikke at sikre, at der blev gennemført en efterfølgende endelig værdiansættelse. De støtter sig på de udgaver af den første og den anden værdiansættelse, som Afviklingsinstansen offentliggjorde på sit websted den 31. oktober 2018.

244 Artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 bestemmer:

»Før Afviklingsinstansen træffer afgørelse om afviklingsforanstaltninger eller udøvelse af beføjelsen til at nedskrive eller konvertere relevante kapitalinstrumenter, påser den, at der foretages en rimelig, forsigtig og realistisk værdiansættelse af aktiverne og passiverne i en enhed som omhandlet i artikel 2 af en person, som er uafhængig af alle offentlige myndigheder, herunder Afviklingsinstansen og den nationale afviklingsmyndighed, og af den pågældende enhed.«

245 Dette anbringende er i det væsentlige opdelt i tre klagepunkter angående den første værdiansættelse, den anden værdiansættelse og en manglende efterfølgende endelig værdiansættelse.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

256 I medfør af den i præmis 106-111 nævnte retspraksis er den kontrol, som Retten foretager, således en afgrænset kontrol, der blot består i en kontrol af, at Afviklingsinstansen ikke foretog et åbenbart fejlskøn, da den fastslog, at den anden værdiansættelse var i overensstemmelse med kravene i artikel 20 i forordning nr. 806/2014. Det tilkommer sagsøgerne at fremlægge tilstrækkelige beviser for, at den anden værdiansættelse er usandsynlig.

Det første klagepunkt om den første værdiansættelse

257 Sagsøgerne har gjort gældende, at den første værdiansættelse ikke var blevet gennemført af en uafhængig person, som det kræves i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. Selv om det fremgår af artikel 20, stk. 3, i forordning nr. 806/2014, at denne værdiansættelse kan foretages af Afviklingsinstansen, er dette kun tilladt, når en uafhængig værdiansættelse ikke er mulig. Eftersom Deloitte den 23. maj 2017 fik til opgave at udarbejde den anden værdiansættelse, kunne dette selskab også have udarbejdet den første værdiansættelse. Afviklingsinstansen har ikke godtgjort, at sagen hastede så meget, at det var begrundet, at den første værdiansættelse var foreløbig.

258 Indledningsvis har Kommissionen anført, at dette klagepunkt ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom det udgør et nyt anbringende, der er blevet gjort gældende for første gang i replikken, selv om det er baseret på oplysninger, der var tilgængelige ved anlæggelsen af søgsmålet. Den omstændighed, at Afviklingsinstansen selv gennemførte den første værdiansættelse, fremgår af afviklingsordningen, der findes som bilag til stævningen.

259 I henhold til procesreglementets artikel 84 må nye anbringender ganske vist ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

260 Imidlertid skal et anbringende, der udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng hermed, antages til realitetsbehandling. I øvrigt kan de argumenter, hvis indhold har en nær tilknytning til et anbringende i stævningen, ikke betragtes som nye anbringender, og indgivelsen heraf er tilladt i replikken eller retsmødet (jf. dom af 22.3.2018, Stavytskyi mod Rådet, T-242/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:166, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.11.2018, »Pro NGO!« mod Kommissionen, T-454/17, EU:T:2018:755, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis). For at et nyt argument kan anses for en uddybning af et tidligere fremsat anbringende eller klagepunkt, skal det være tilstrækkeligt tæt knyttet til de oprindeligt fremførte argumenter eller klagepunkter i stævningen til, at det kan anses for at være en del af den normale udvikling i forhandlingerne i en retssag (jf. dom af 8.7.2020, VQ mod ECB, T-203/18, EU:T:2020:313, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

261 I stævningen gjorde sagsøgerne ganske vist meget kortfattet gældende, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke havde foretaget en uafhængig værdiansættelse. Derfor har dette klagepunkt en tæt tilknytning til det anbringende, der var fremsat i stævningen, og er ikke et nyt anbringende.

262 Som Afviklingsinstansen med rette har gjort gældende, bør sagsøgernes argumenter, der tilsigter at så tvivl om gyldigheden af den første værdiansættelse, betragtes som uvirksomme.

263 Den første værdiansættelse, der i overensstemmelse med de reguleringsmæssige tekniske standarder havde til formål at afgøre, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, med henblik på at fastslå, om betingelserne for indledning af en afviklingsprocedure

eller nedskrivning eller konvertering af kapitalinstrumenter var opfyldt, er blevet forældet efter den evaluering, som ECB foretog den 6. juni 2017 af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende.

264 I den første værdiansættelse oplyste Afviklingsinstansen, at referencedatoen i dens evaluering var den 31. marts 2017. Det skal imidlertid påpeges, at ECB baserede sig på de omfattende hævninger af indskud i Banco Popular fra april og maj 2017 og på dennes manglende evne til at generere ny likviditet, da den konkluderede, at Banco Popular den 6. juni 2017 var nødlidende eller forventeligt nødlidende. Konklusionerne på den første værdiansættelse var således ikke længere relevante på afviklingsdatoen.

265 Det fremgår heraf, at sagsøgernes argumenter, hvormed Afviklingsinstansen kritiseres for selv at have gennemført den første værdiansættelse, og argumenterne i replikken med henblik på subsidiært at gøre gældende, at den første værdiansættelse ikke indeholder en »rimelig, forsigtig og realistisk« evaluering af værdien af Banco Populars aktiver og passiver forud for afviklingen, bør forkastes som uvirksomme.

266 Som sagsøgerne selv har påpeget, kan Afviklingsinstansen under alle omstændigheder i overensstemmelse med artikel 20, stk. 3, i forordning nr. 806/2014, sammenholdt med samme artikels stk. 10, når en uafhængig værdiansættelse i henhold til stk. 1 ikke er mulig på grund af sagens hastende omstændigheder, foretage en midlertidig værdiansættelse af en enheds aktiver og passiver.

267 Det skal anføres, at Afviklingsinstansen i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, i den første værdiansættelse har anført grundene til, at denne værdiansættelse skulle gennemføres hurtigt. Den anførte bl.a., at det på grund af den hurtige forringelse af Banco Populars balancelikviditet som følge af de omfattende hævninger af indskud i de foregående dage i samarbejde med ECB var blevet besluttet at foretage en hastende midlertidig værdiansættelse på grundlag af de tilgængelige offentlige oplysninger og kontroloplysninger.

268 Det skal blot anføres, at sagsøgerne ikke har fremført nogen argumenter, der kan så tvivl om disse vurderinger.

269 Det første klagepunkt skal derfor forkastes som uvirksomt.

Det andet klagepunkt om den anden værdiansættelse

270 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at den anden værdiansættelse burde have haft til formål at orientere Afviklingsinstansen om, hvilken afviklingsforanstaltning der skulle vælges. Afviklingsinstansen havde imidlertid allerede valgt en egnet afviklingsforanstaltning og havde derfor givet Deloitte til opgave at udarbejde en rapport, der nåede frem til denne konklusion. Den anden værdiansættelse er behæftet med den grundlæggende fejl, at den er baseret på den antagelse, at en afviklingsforanstaltning ville være nødvendig, og at Afviklingsinstansen ville anvende virksomhedssalgsværktøjet. Den anden værdiansættelse er ikke i overensstemmelse med artikel 20, stk. 5, litra b), i forordning nr. 806/2014 eller med de reguleringsmæssige tekniske standarder. Deloitte har undladt at tage hensyn til afviklingsplanen af 2016 og har ikke overvejet nogen anden afviklingsforanstaltning end virksomhedssalgsværktøjet. Dette er i strid med kravet om, at der skal udarbejdes særskilte værdiansættelser, der afspejler en bred række af afviklingsforanstaltninger.

271 Indledningsvis skal det anføres, at en midlertidig værdiansættelse i medfør af artikel 20 i forordning nr. 806/2014 foretages med henblik på afvikling. Sagsøgerne kan således ikke med rette gøre gældende, at den omstændighed, at den anden værdiansættelse er baseret på den antagelse, at en afviklingsforanstaltning er nødvendig, udgør en grundlæggende fejl ved den anden værdiansættelse.

272 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at Deloitte i den anden værdiansættelse ikke har overvejet andre afviklingsforanstaltninger end virksomhedssalgsværktøjet, hvilket er i strid med artikel 20, stk. 5, litra b), i forordning nr. 806/2014 og med de reguleringsmæssige tekniske standarder.

273 Det skal fremhæves, at Deloitte har oplyst, at den anden værdiansættelse efter aftale med Afviklingsinstansen skulle gennemføres under hensyntagen til den omstændighed, at virksomhedssalgsværktøjet ville blive anvendt.

274 Det bemærkes, som Kommissionen og Afviklingsinstansen har gjort det, at beslutningen om valg af det afviklingsværktøj, der skal anvendes, træffes af Afviklingsinstansen og ikke af den uafhængige valuar. Afviklingsinstansen har i denne henseende i afviklingsordningens artikel 5.3. redegjort for grundene til, at anvendelsen af andre af de afviklingsværktøjer, der er omhandlet i artikel 22 i forordning nr. 806/2014, ikke opfyldte afviklingsmålene i samme omfang.

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

276 Det fremgår ikke af denne bestemmelse, at det tilkommer valuaren selv at fastsætte, hvilket afviklingsværktøj der skal anvendes.

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

278 Det fremgår heraf, at artikel 20, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 udtrykkeligt omhandler det tilfælde, hvor en værdiansættelse foretages med henblik på anvendelse af et bestemt afviklingsværktøj.

279 Dels fremgår det hvad angår den metode, der skal anvendes ved værdiansættelsen, af sjette betragtning til de reguleringsmæssige tekniske standarder, at valget af det mest hensigtsmæssige evalueringsgrundlag (værdi ved fortsat hold eller afhændelsesværdi) skal foretages på grundlag af de specifikke afviklingsforanstaltninger, som afviklingsmyndigheden påtænker at anvende. I artikel 11, stk. 4, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 11, stk. 4, i den delegerede forordning 2018/345, er den evalueringsmetode, som valuaren skal anvende, anført, afhængigt af det afviklingsværktøj, der påtænkes anvendt.

280 Sagsøgerne har støttet sig på et uddrag af EBA's tekniske standarder, der findes i indledningen med overskriften »Kontekst og begrundelse«, hvorefter »kriterierne i de reguleringsmæssige tekniske standarder danner grundlag for de adskilte værdiansættelser, der afspejler virkningen på de forventede cash-flows, der er resultatet af en tilstrækkeligt diversificeret række af handlinger, som afviklingsmyndigheden kan vedtage, herunder, men ikke udelukkende, enhver afviklingsstrategi, der er beskrevet i enhedens afviklingsplan«.

281 Dette uddrag kan ikke fortolkes således, at der ved værdiansættelsen i alle tilfælde skal overvejes flere mulige afviklingsforanstaltninger. Det fremgår udelukkende, at målet med de reguleringsmæssige tekniske standarder er at fastsætte de oplysninger og faktorer, som valuaren skal tage i betragtning, afhængigt af de afviklingsforanstaltninger, som myndigheden overvejer.

282 I denne henseende fremgår det af artikel 10, stk. 1, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 10, stk. 1, i delegeret forordning 2018/345, at valuaren vurderer virkningen på værdiansættelsen af hver afviklingsforanstaltning, som afviklingsmyndigheden kan iværksætte og lade indgå i afgørelserne, og at afviklingsmyndigheden, uden at dette berører valuarens uafhængighed, kan konferere med denne for at identificere den række af afviklingsforanstaltninger, som myndigheden overvejer. I henhold til artikel 10, stk. 2, i de reguleringsmæssige tekniske standarder, der er gengivet i artikel 10, stk. 2, i den delegerede forordning 2018/345, fremlægger valuaren, hvis det er relevant og efter samråd med afviklingsmyndigheden, adskilte værdiansættelser, som afspejler virkningen af en tilstrækkeligt diversificeret række af afviklingsforanstaltninger.

283 I medfør af de reguleringsmæssige tekniske standarder kunne Deloitte således efter høring af Afviklingsinstansen være af den opfattelse, at den anden værdiansættelse kunne gennemføres under hensyntagen til det afviklingsværktøj, som Afviklingsinstansen overvejede, nemlig virksomhedssalgsværktøjet.

284 Sagsøgerne kan derfor ikke hævde, at der ved den anden værdiansættelse skulle tages hensyn til andre afviklingsværktøjer end det, som Afviklingsinstansen overvejede.

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

286 Hvad angår sagsøgernes argument om, at Deloitte undlod at tage hensyn til afviklingsplanen af 2016, skal det blot konstateres, at Afviklingsinstansen i 44.-46. betragtning til afviklingsordningen redegjorde for grundene til, at den påtænkte løsning i afviklingsplanen af 2016 ikke kunne anvendes på Banco Populars situation på datoen for afviklingen. Afviklingsinstansen har anført, at denne plan var baseret på den hypotese, at Banco Popular ville blive nødlidende som følge af en forringelse af dens kapitalsituation, og at bail-in-værktøjet, der blev overvejet i afviklingsplanen af 2016, ikke ville gøre det muligt at genoprette denne situation og dermed genskabe Banco Populars finansielle soliditet og sikre dens overlevelse på lang sigt, eftersom Banco Popular ville blive nødlidende på grund af en forringelse af dens likviditetsposition.

287 Da den anden værdiansættelse blev foretaget i lyset af virksomhedssalgsværktøjet, var det derfor ikke nødvendigt at tage hensyn til afviklingsplanen af 2016, der var baseret på hypotesen om anvendelse af et andet afviklingsværktøj.

288 Det fremgår af det ovenstående, at Afviklingsinstansen ikke har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at anse den anden værdiansættelse for at være i overensstemmelse med artikel 20, stk. 5, litra b), i forordning nr. 806/2014 og de reguleringsmæssige tekniske standarder.

289 For det andet er sagsøgerne under alle omstændigheder af den opfattelse, at selv om den anden værdiansættelse kunne begrænse bedømmelsen til et enkelt afviklingsværktøj, ville den ikke være »rimelig, forsigtig og realistisk« som anført i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014. Den anden værdiansættelse indeholder mange forbehold med hensyn til de tidsmæssige begrænsninger og de tilgængelige oplysninger.

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

291 Sagsøgerne har gjort gældende, at det ikke fremgår af beviserne, at sagens omstændigheder ikke var tilstrækkeligt hastende til at begrunde anvendelsen af en midlertidig værdiansættelse i medfør af artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

292 I denne henseende skal det blot konstateres, at de hastende omstændigheder i afviklingsordningen var begrundet, navnlig i den hastige forringelse af Banco Populars likviditetsposition. Sagsøgerne har ikke fremsat nogen argumenter med henblik på at anfægte Afviklingsinstansens vurderinger.

293 I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, betyder den omstændighed, at Afviklingsinstansen havde kontaktet Deloitte den 23. maj 2017 angående udarbejdelsen af den anden værdiansættelse, ikke, at Deloitte havde tilstrækkelig tid til at foretage en endelig værdiansættelse af Banco Popular. Det må konstateres, at Deloitte, eftersom ECB havde erklæret Banco Popular nødlidende eller forventeligt nødlidende den 6. juni 2017, kun havde haft 12 dage til at foretage den anden værdiansættelse. Dels skal der tages hensyn til Banco Populars størrelse og betydning. Som Afviklingsinstansen har anført, var Banco Populars balancesum på 130 mia. EUR, og den havde et stort antal aktiver, som f.eks. misligholdte aktiver, skatteaktiver eller immaterielle aktiver, der var vanskelige at værdisætte. Dels kunne visse oplysninger ikke indhentes inden for den krævede frist.

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

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

296 I overensstemmelse med artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014 har Deloitte således blot oplyst, at selskabet på grund af den korte tid, der var til rådighed til at foretage værdiansættelsen, måtte basere sig på ufuldstændige oplysninger, og det præciserede, at den værdiansættelse, som det havde foretaget, skulle betragtes som en midlertidig værdiansættelse i henhold til artikel 36, stk. 9, i direktiv 2014/59.

297 Den omstændighed, at Deloitte havde konstateret, at visse oplysninger på grund af det korte tidsrum, selskabet rådede over, var mangelfulde, er således ikke tilstrækkelig til at så tvivl om muligheden for at anvende den anden værdiansættelse som grundlag for vedtagelsen af afviklingsordningen.

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

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

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

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

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

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

303 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at størrelsen af intervallet mellem det dårligste og det bedste scenario i den anden værdiansættelse burde have advaret Afviklingsinstansen om, at denne evaluering ikke var særlig pålidelig. Pr. 31. marts 2017 var Banco Populars nettoaktiver på 10,78 mia. EUR, hvilket var vanskeligt foreneligt med dette interval.

304 Det skal i denne henseende påpeges, at Deloitte i den anden værdiansættelse anførte, at resultatet af selskabets evaluering lå inden for et interval på mellem 1,3 mia. EUR og minus 8,2 mia. EUR, idet det bedste skøn lå inden for dette interval på minus 2 mia. EUR.

305 For det første skal det påpeges, at sagsøgerne blot har anfægtet pålideligheden af dette interval uden at fremføre særlige argumenter med henblik på at anfægte beregningsmetoderne eller godtgøre, hvilke fejl der angiveligt skulle være blevet begået i evalueringen af hver enkelt kategori af aktiver.

306 Sagsøgernes sammenligning med situationen i forbindelse med Banco Populars nettoaktiver pr. 31. marts 2017 er ikke relevant, for så vidt som den svarer til Banco Populars regnskabsmæssige værdi på en dato forud for afviklingen. Dels tager denne værdi ikke hensyn til den omstændighed, at Banco Populars situation var kraftigt forringet efter denne dato. Dels afspejler den Banco Populars regnskabsmæssige værdi og ikke dens afhændelsesværdi, der svarer til den økonomiske værdi, som en potentiel køber tillægger Banco Popular, og som skulle evalueres i den anden værdiansættelse.

307 For det andet skal det anføres, at størrelsen af intervallet var begrundet i den metode, der blev anvendt i den anden værdiansættelse.

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

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

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

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

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

312 Det fremgår af det ovenstående, at Afviklingsinstansen ikke har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at anse den anden værdiansættelse for at være »rimelig, forsigtig og realistisk«, i overensstemmelse med artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014.

313 Følgelig skal det andet klagepunkt forkastes.

Det tredje klagepunkt om en manglende efterfølgende endelig værdiansættelse

314 Sagsøgerne har foreholdt Afviklingsinstansen ikke at have foretaget en efterfølgende endelig værdiansættelse, »så snart det er praktisk muligt«, i strid med artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014, mens der ikke er gennemført en uafhængig første værdiansættelse, den første og den anden værdiansættelse var foreløbige, de var ikke særlig pålidelige, og det fremgår udtrykkeligt, at de følges op af endelige efterfølgende værdiansættelser. Sagsøgerne har oplyst, at de med Afviklingsinstansens svar på et spørgsmål stillet af Retten i forbindelse med den foreliggende sag erfarede, at der ikke ville blive foretaget en efterfølgende endelig værdiansættelse.

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

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

317 Som anført i præmis 295 udgør en midlertidig værdiansættelse som den anden værdiansættelse i henhold til artikel 20, stk. 13, i forordning nr. 806/2014 et gyldigt grundlag for, at der kan træffes afgørelse om afviklingsforanstaltninger.

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

319 Det følger heraf, at gennemførelsen af en efterfølgende endelig værdiansættelse, der åbenbart foretages efter vedtagelsen af afviklingsordningen, ikke kan berøre gyldigheden af de anfægtede afgørelser. Følgelig må det tredje klagepunkt forkastes som uvirksomt.

320 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det fjerde anbringende må forkastes.

Det femte anbringende om tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014

321 Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen og Kommissionen har tilsidesat artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014, idet de fastslog, at betingelserne i disse bestemmelser var opfyldt.

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

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

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

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

323 Dette anbringende er opdelt i to led, der svarer til de to betingelser i artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014.

Det første led om tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014

324 Sagsøgerne har gjort gældende, at oplysningerne i afviklingsordningen ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt. De har anført, at Banco Popular på afviklingsdatoen stødte på et midlertidigt likviditetsproblem forårsaget af hævninger af indskud og ikke et solvensproblem. Det fremgår af afviklingsordningen, at ECB's konklusion om, at denne betingelse var opfyldt, var støttet på den omstændighed, at Banco Populars likviditetsposition var blevet forringet hurtigt. Ifølge den sagkyndige erklæring, som sagsøgerne har henvist til, er en midlertidig likviditetskrise ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at Banco Popular var nødlidende eller forventet nødlidende.

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

326 I denne henseende bekræfter uddraget af skrivelsen fra formanden for Den Europæiske Centralbanks tilsynsråd af 25. juli 2017, der er stilet til Parlamentet, og som sagsøgerne har nævnt i stævningen, blot, at ECB havde konstateret, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende på grund af dens likviditetsposition og ikke på grund af dens insolvens. Følgende fremgik af denne skrivelse:

»ECB's beslutning om, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende, blev truffet på grundlag af likviditetsmanglen. På denne dato var de objektive oplysninger ikke tilstrækkelige til, at ECB kunne afgøre, om banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende på grundlag af dens kapitalsituation. ECB overvågede naturligvis ikke blot bankens likviditetsposition, men også dens kapitalposition nøje. Dens strukturelle problemer (højt niveau af misligholdte aktiver, lav dækning og ringe rentabilitet) afspejles i de tilsvarende krav til egenkapital, som ECB har opstillet.«

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

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

329 Det hedder i skrivelsen:

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

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

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

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

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

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

334 I denne henseende fremgår følgende af 57. betragtning til forordning nr. 806/2014:

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

335 I modsætning til hvad sagsøgerne gjort gældende, udgjorde Banco Populars insolvens således ikke en betingelse for, at den kunne betragtes som nødlidende eller forventeligt nødlidende, jf. artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014. Den omstændighed, at en enhed i henhold til dens balance er solvent, indebærer ikke, at den har tilstrækkelig likviditet, dvs. tilgængelige midler til at betale sin gæld eller andre forpligtelser ved forfald.

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

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

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

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

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

340 Det fremgår af disse oplysninger, at Banco Populars likviditetsproblem i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, ikke kunne betragtes udelukkende som midlertidigt på datoen for ECB's evaluering. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at banken på denne dato selv underrettede ECB om, at den var nødlidende på grund af likviditetsproblemer.

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

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

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

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

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

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

347 For det tredje kan sagsøgerne ikke hævde, at Afviklingsinstansens og Kommissionens afslag på at give dem aktindsigt i de dokumenter, som de havde lagt til grund, ikke gjorde det muligt for dem at fremsætte argumenter om, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 ikke var opfyldt.

348 Det må således konstateres, at henvisningen til ECB's evaluering i afviklingsordningen, og bl.a. henvisningen til artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014, findes i den udgave af afviklingsordningen, der er vedhæftet som bilag til stævningen. Desuden fandtes der en ikke-fortrolig udgave af ECB's evaluering på dennes websted den 14. august 2017, dvs. inden fremsendelsen af replikken.

349 Som Afviklingsinstansen har anført, fremgik de objektive elementer, der lå til grund for evalueringerne af, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende på grund af dens likviditetsposition, i afviklingsordningen og i ECB's evaluering, som sagsøgerne var i besiddelse af i det mindste inden fremsendelsen af replikken.

350 Som Afviklingsinstansen har gjort gældende, og som Banco Santander oplyste i retsmødet, havde en af sagsøgerne desuden i sin egenskab af medlem af bestyrelsen for Banco Popular haft direkte adgang til oplysninger om udviklingen i Banco Populars finansielle situation.

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

352 Følgelig må det første led forkastes.

Det andet led om tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014

353 Sagsøgerne har gjort gældende, at elementerne i afviklingsordningen ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt. Efter deres opfattelse fandtes der andre foranstaltninger af privat karakter eller tilsynsmæssige foranstaltninger end afvikling, som Afviklingsinstansen og Kommissionen burde have undersøgt.

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

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

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

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

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

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

356 Afviklingsinstansen skønnede i afviklingsordningens artikel 3.3, at der ikke var nogen rimelige udsigter til, at tilsynsforanstaltninger, herunder tidlig indgriben, kunne forhindre Banco Popular i at blive nødlidende. Afviklingsinstansen fastslog, at ECB i sin evaluering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende havde bekræftet, at der ikke fandtes tilsynsforanstaltninger eller tidlig indgriben, der øjeblikkeligt ville kunne genoprette bankens likviditetsposition, og som ville give den tilstrækkelig tid til at gennemføre en forretningsmæssig transaktion eller en anden løsning. De foranstaltninger, som ECB rådede over i sin egenskab af kompetent myndighed i henhold til den nationale gennemførelse af artikel 104 i direktiv 2013/36 og artikel 27-29 i direktiv 2014/59 eller i henhold til artikel 16 i forordning nr. 1024/2013, kunne ikke sikre, at banken ville være i stand til at indfri sin gæld og andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfaldt, henset til det konstaterede omfang af forringelsen af likviditetspositionen og den hastighed, hvormed forringelsen fandt sted.

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

358 Sagsøgerne har i stævningen hævdet, at de elementer, der fandtes i den udgave af afviklingsordningen, som Afviklingsinstansen offentliggjorde, navnlig artikel 3.1-3.4, for en stor dels vedkommende var blevet udeladt, og derfor ikke kunne godtgøre, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

359 I denne henseende skal det blot anføres, at disse punkter findes uforkortede i de mindre censurerede udgaver, som Afviklingsinstansen offentliggjorde på sit websted henholdsvis den 2. februar og den 31. oktober 2018, dvs. inden fremsendelsen af replikken.

360 Sagsøgerne har i replikken gjort gældende, at Afviklingsinstansens og Kommissionens afslag på at give dem aktindsigt i de dokumenter, som de havde baseret sig på, ikke gør det muligt for dem at besvare de argumenter, der blev fremført i svarskriftet. Sagsøgerne har imidlertid ikke præciseret, hvilke argumenter de ikke er i stand til at besvare.

361 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at Afviklingsinstansen ganske enkelt havde »udledt« manglen på enhver anden foranstaltning af privat karakter af visse faktorer, hvilket ikke var tilstrækkeligt til at opfylde kravene i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014. Den første faktor er Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, hvori den skønnede, at den var forventeligt nødlidende. Denne skrivelse kan ikke gøres gældende til støtte for, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 er opfyldt. Den anden faktor er udtalelsen om, at den private salgsprocedure ikke ville have givet Banco Popular en frist til at indfri sin gæld og

andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfalder. På grund af Afviklingsinstansen, hvis formands udtalelser bidrog til Banco Populars likviditetsproblemer, gav denne procedure ikke noget resultat.

362 Hvad angår Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, der er nævnt i præmis 328 og 329, har sagsøgerne i deres beskrivelse af indholdet i denne skrivelse, der findes i deres svar på interventionsindlæggene, erkendt, at Banco Populars bestyrelse var nået frem til den konklusion, at banken stod over for alvorlige likviditetsproblemer, og at den var forventeligt nødlidende.

363 Ved at informere ECB om, at Banco Popular var forventeligt nødlidende, må bestyrelsen nødvendigvis anses for at have erkendt, at der ikke længere fandtes nogen løsning, der ville gøre det muligt at undgå denne situation. I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, er indholdet af denne skrivelse således relevant i forbindelse med vurderingen af, om betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

364 Hvad angår konstateringen i afviklingsordningen af, at den private salgsprocedure ikke havde givet et positivt resultat inden for en frist, der ville have gjort det muligt for banken at indfri sin gæld eller sine andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfaldt, er der ligeledes tale om et relevant faktuelt element, der gjorde det muligt for Afviklingsinstansen at konkludere, at dette salg ikke udgjorde en foranstaltning af privat karakter, der ville kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende, jf. artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014.

365 Hvad angår sagsøgernes argument om, at Afviklingsinstansen, og navnlig dens formands udtalelser, var skyld i, at dette private salg ikke havde givet noget resultat, skal det blot konstateres, at det er baseret på en simpel uunderbygget påstand, og at det under alle omstændigheder er uvirksomt. I medfør af artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 måtte Afviklingsinstansen således konstatere, at der ikke fandtes alternativer af privat karakter til afvikling, og den anførte på en objektiv måde, at den private salgsprocedure, som Banco Popular havde indledt, ikke havde givet noget resultat. I denne henseende er grundene til, at denne løsning af privat karakter ikke kunne komme på tale, ikke relevante.

366 Desuden fremgår det i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, af afviklingsordningens artikel 3.1-3.4, at Afviklingsinstansen ikke udelukkende havde baseret sig på disse to elementer, da den konkluderede, at der ikke var mulighed for at anvende nogen anden foranstaltning af privat karakter. Afviklingsinstansen konstaterede også, at det var lidet sandsynligt, at banken ville være i stand til at mobilisere tilstrækkelig ekstra likviditet via transaktioner på markedet eller centralbankoperationer og heller ikke via de foranstaltninger, der var fastsat i dens reservefonde og dens genopretningsplaner, inden for de krævede frister, og at en hurtig tilførsel af likviditet ville have været utilstrækkelig i forhold til den hurtige forringelse af likviditetspositionen.

367 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Afviklingsinstansen ikke har fremlagt nogen beviser til støtte for sit udsagn i afviklingsordningen om, at der ikke fandtes nogen rimelige udsigter til, at tilsynsmæssige foranstaltninger, herunder tidlig indgriben, kunne forhindre Banco Popular i at blive nødlidende. Afviklingsinstansen har ikke taget hensyn til muligheden for en hurtig tilførsel af likviditet, der ville have givet banken tilstrækkelig tid til at gennemføre den private salgsprocedure eller til at sikre sig, at der ikke fandtes andre foranstaltninger af privat karakter, såsom salg af aktiver eller en kapitalforhøjelse. Ifølge den sagkyndige erklæring, der findes i bilaget til stævningen, havde Banco Popular tilstrækkelige garantier for en hurtig tilførsel af likviditet, og afviklingen kunne have været undgået.

368 Sagsøgerne har gjort gældende, at det fremgår af to skrivelser fra Banco de España til ECB af 5. juni 2017, at Banco Popular havde stillet en garanti, der begrundede tildelingen af hele den hastetilførsel af likviditet, der var blevet anmodet om. Banco de España havde oplyst, at denne hastetilførsel af likviditet ville have været tilstrækkelig til at opfylde Banco Populars behov for likviditet på kort sigt. ECB ville have godkendt hastetilførslen af den likviditet, der var blevet anmodet om, og størrelsen af denne tilførsel ville have gjort det muligt for Banco Popular at fuldføre sin salgsprocedure eller sin plan for en kapitalforhøjelse. Sagsøgerne har oplyst, at de ikke er bekendt med årsagen til, at hastetilførslen af likviditet, som Banco de España og ECB havde godkendt, ikke havde fundet sted. De har anført, at det først var, da ECB erklærede Banco Popular for nødlidende eller forventeligt nødlidende, at Banco de España trak sin godkendelse af denne hastetilførsel af likviditet tilbage.

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

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

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

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

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

374 Desuden bemærkes, at Afviklingsinstansen ikke spiller nogen rolle i hastetilførslen af likviditet, der henhører under de nationale centralbankers kompetence.

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

376 Afviklingsinstansen kunne derfor ikke tage hensyn til en løsning, som ikke henhørte under dens kompetence, og som ikke længere kunne påtænkes fra det tidspunkt, hvor ECB og Banco Popular selv fandt, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

377 Det fremgår heraf, at sagsøgerne ikke kan foreholde Afviklingsinstansen ikke at have taget hensyn til muligheden for en hurtig tilførsel af likviditet, der ville have givet banken tilstrækkelig tid til at vedtage en foranstaltning af privat karakter eller til at sikre sig, at der ikke fandtes andre foranstaltninger af privat karakter.

378 Hvad angår sagsøgernes argument om, at de ikke var bekendt med grunden til, at Banco de España ikke havde foretaget en ekstra hastetildeling af likviditet, er det tilstrækkeligt at fastslå, at det er uvirksomt. Eftersom Afviklingsinstansen blot kunne tage Banco de Españas afslag på at foretage en ekstra hastetildeling af likviditet til Banco Popular til efterretning, er begrundelsen for dette afslag irrelevant i forbindelse med bedømmelsen af lovligheden af de anfægtede afgørelser.

379 Det fremgår heraf, at den sagkyndige erklæring af 3. august 2017, der er vedhæftet som bilag til stævningen, og som indeholder en analyse af afviklingsordningen, heller ikke er relevant, eftersom den ifølge sagsøgerne fastslår, at Banco Popular havde tilstrækkelige garantier til at kunne modtage en tilførsel af likviditet.

380 I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, udgjorde en hastetilførsel af likviditet dermed ikke et alternativ til afvikling.

381 For det tredje har sagsøgerne gjort gældende, at der fandtes løsninger af privat karakter, som ville kunne løse Banco Populars likviditetsproblemer og gennemføres inden for en rimelig frist. De har nævnt en række foranstaltninger og bekræftet, at de kunne være blevet gennemført, hvis Banco de España havde fået tilladelse til at tilføre hele den hastetilførsel af likviditet, der var blevet anmodet om.

382 Som Banco Santander har fremhævet, er disse løsninger støttet på den fejlagtige forudsætning, at Banco Popular kunne have modtaget en ekstra hastetilførsel af likviditet den 6. juni 2017.

383 For så vidt som det er blevet konstateret, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen blot kunne tage til efterretning, at Banco de España ikke havde været i stand til at foretage en ekstra hastetilførsel af likviditet til Banco Popular, må det fastslås, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de løsninger af privat karakter, som de har fremlagt, var gennemførlige.

384 Under alle omstændigheder har sagsøgerne ikke godtgjort, at de løsninger, som de har fremlagt, kunne være blevet gennemført inden for en tilstrækkelig kort frist til, at Banco Popular kunne løse sit likviditetsproblem og undgå at blive erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende den 6. juni 2017.

385 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at aktionærerne i Banco Popular på årsmødet den 10. april 2017 havde godkendt en delegation af beføjelsen til bestyrelsen til at give tilladelse til en kapitalforhøjelse på 50% af aktiekapitalen i banken. De har ligeledes støttet sig på dokumenter, der findes som bilag til stævningen, bl.a. erklæringer fremsat af to af dem, nemlig Antonio Del Valle Ruiz og Carlos Ruiz Sacristán, i henhold til hvilke store interesserede parter var parate til at indskyde betydelige kapitalbeløb med henblik på hjælpe Banco Popular med at overvinde sine likviditetsproblemer på kort sigt. Denne kapitaltilførsel ville have genoprettet tilliden til banken og givet den mere tid til at gennemføre den private afhændelsesprocedure.

386 De har ligeledes anført, at Deutsche Bank i maj 2017 havde skønnet, at Banco Popular havde behov for en kapitaltilførsel på 4 mia. EUR, og Antonio Del Valle Ruiz og andre investorer var parat til at betale 50% af dette beløb, at Barclays Bank den 3. juni 2017 tilbød Banco Popular at deltage i denne kapitalforhøjelse, og at Deutsche Bank den 5. juni 2017 havde meddelt Banco Popular, at den var interesseret i at deltage i denne kapitalforhøjelse med 2 mia. EUR. I slutningen af maj 2017 forpligtede Pacific Investment Management Company LLC (PIMCO) sig endvidere til at stille 300 mio. EUR til rådighed i forbindelse med en kapitalforhøjelse.

387 Det må blot konstateres, at det fremgår af erklæringerne fra Antonio Del Valle Ruiz og Carlos Ruiz Sacristán, der findes som bilag til stævningen, at den kapitalforhøjelse, som aktionærerne i Banco Popular påtænkte, kun befandt sig i forberedelsesfasen på afviklingsdatoen. Sagsøgerne har i stævningen nævnt et uddrag af erklæringen fra Antonio Del Valle Ruiz, hvori denne oplyser, at han og en anden investor den 2. juni 2017 drøftede tilrettelæggelsen af et møde med en investeringsbank angående den bedste måde, hvorpå kapitalforhøjelsen kunne struktureres, og at dette møde var planlagt til at skulle finde sted den 5. juni 2017.

388 Skrivelser fra Barclays Bank og Deutsche Bank indeholder ikke nogen bindende forpligtelse fra disse banker til at foretage en kapitalforhøjelse i Banco Popular, men er blot en gengivelse af drøftelser om den potentielle fremtidige kapitalforhøjelse. Det fremgår af disse skrivelser, at planen om en kapitalforhøjelse i Banco Popular på datoen for fremsendelse af skrivelserne endnu kun befandt sig i en meget tidlig forberedelsesfase.

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

390 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 7. oktober 2019 har sagsøgerne fremlagt nye beviser i medfør af procesreglementets artikel 85, stk. 3, i form af en fuldstændig udgave af denne skrivelse.

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

392 I deres skrivelse af 7. oktober 2019 har sagsøgerne begrundet den sene fremlæggelse af dette dokument med den omstændighed, at det var blevet afsløret i medierne og dermed var blevet offentligt, men endnu ikke var det på datoen for indgivelse af deres bemærkninger til interventionsindlæggene den 30. september 2019.

393 Det skal imidlertid fremhæves, at sagsøgerne ikke har præciseret datoen for offentliggørelse af dette dokument i medierne. Afviklingsinstansen har i denne henseende i sine bemærkninger til fremlæggelsen af dette nye bevis anført, at en uforkortet udgave af denne skrivelse var blevet offentliggjort på webstedet *Diario16* den 9. april 2019.

394 Det fremgår heraf, at en uforkortet udgave af skrivelsen fra Barclays Bank i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, var offentlig inden indgivelsen af deres bemærkninger til interventionsindlæggene. Det fremgår heraf, at sagsøgerne ikke har begrundet den sene fremlæggelse af dette dokument, og at dette bør afvises, uden at det er fornødent at undersøge dets bevisværdi.

395 Under alle omstændigheder skal det anføres, at indholdet af denne skrivelse ikke støtter sagsøgernes argument om, at en kapitalforhøjelse var et brugbart alternativ, og ikke godtgør, at Barclays Bank havde til hensigt at deltage finansielt i en fremtidig kapitalforhøjelse i Banco Popular. I denne skrivelse bekræftede Barclays Bank således sin støtte til Banco Popular og anførte, at den kunne bistå med denne omfattende transaktion. Barclays Bank tilkendegav sin interesse for at deltage som international koordinator eller bogholder på markedsvilkår i forbindelse med 50% af transaktionen. Den tilføjede retlige forbehold, der blev bekræftet i følgeskrivelsen, hvoraf det fremgik, at »enhver forpligtelse eller ethvert tilbud i tilknytning til en tegning af denne art udmønter sig i en enkelt aftale eller flere særskilte aftaler, der skal indgås mellem Banco Popular og [den], såfremt markedsvilkårene er tilfredsstillende, såfremt en forudgående kontrol har givet gode resultater, såfremt parterne er blevet enige om vilkårene og priserne på denne dato […], og såfremt alle de krævede interne godkendelser er blevet indhentet«. Endelig understregede Barclays Bank, at denne skrivelse ikke udgjorde et tilbud om at deltage i transaktionen eller i en finansiering, og at den ikke havde til formål at etablere et retsforhold mellem den og Banco Popular.

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

397 Med hensyn til sagsøgernes bekræftelse af PIMCO's deltagelse i en kapitalforhøjelse, er den støttet på et citat fra en artikel i *El Mundo* af 11. december 2017. Det skal blot konstateres, som Kommissionen har gjort, at det også fremgår af denne artikel, at PIMCO ikke havde bekræftet sine aktiviteter vedrørende Banco Popular.

398 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Banco Popular også forberedte sig på at sælge sine ikke-strategiske aktiver.

399 Det må blot konstateres, at denne enkle udtalelse i stævningen ikke er støttet på noget bevis, idet de dokumenter, der findes som bilag til replikken, og som sagsøgerne har henvist til, ikke vedrører planer om salg af aktiver. Under alle omstændigheder var der, som sagsøgerne har anført, blot tale om planer. Sagsøgerne har således ikke godtgjort, at sådanne salg af aktiver, der kun befandt sig i forberedelsesfasen, kunne være blevet gennemført hurtigere end inden for nogle uger og kunne være sket inden for en frist, der var tilstrækkelig til, at Banco Popular kunne finde tilstrækkelig likviditet til at indfri sine forpligtelser den 7. juni 2017.

400 For det tredje har sagsøgerne dels gjort gældende, at BBVA ønskede at afgive et købstilbud på Banco Popular, men at Afviklingsinstansen og FROB ikke havde givet den tilstrækkelig tid til at fremsætte et konkurrencepræget tilbud, og at de anfægtede afgørelser havde forhindret en konkurrencepræget salgsprocedure.

401 Dette argument er ikke relevant, eftersom den salgsprocedure i forbindelse med Banco Popular, som sagsøgerne har nævnt, ikke vedrører en alternativ løsning til afvikling, men en salgsprocedure tilrettelagt af FROB i forbindelse med afviklingsproceduren.

402 Dels har sagsøgerne gjort gældende, at såfremt hele hastetilførslen af likviditet var blevet foretaget, ville der være blevet fremsat et bedre købstilbud for Banco Popular, og at Banco Santander var parat til at betale 200 mio. EUR, men at den trak sit tilbud tilbage, da den erfarede, at den var den eneste bydende.

403 Det må blot konstateres, at dette argument er støttet på den fejlagtige forudsætning, at Banco Popular ville have modtaget en ekstra hastetilførsel af likviditet. Desuden er der tale om en uunderbygget udtalelse om, at Banco Santander ville have været parat til at fremsætte et højere tilbud, og at den var blevet informeret om, at den var den eneste bydende inden afslutningen af den salgsprocedure, som FROB havde tilrettelagt.

404 Det fremgår af det ovenstående, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de alternative foranstaltninger, som de havde foreslået, ville kunne være blevet gennemført hurtigt og ville have gjort det muligt for Banco Popular at genoprette sin likviditetsposition inden for en tilstrækkelig kort frist, og at de dermed ikke har godtgjort, at Afviklingsinstansen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den skønnede, at der ikke fandtes nogen alternative foranstaltninger til afvikling, der ville kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende eller forventeligt nødlidende den 6. juni 2017.

405 Sagsøgerne kan i øvrigt ikke foreholde Afviklingsinstansen ikke at have taget hensyn til de foranstaltninger, som de havde foreslået. Som Kommissionen og Afviklingsinstansen har anført, kunne Afviklingsinstansen med rette begrænse sin bedømmelse til de foranstaltninger, der rent faktisk kunne gennemføres i lyset af de relevante omstændigheder og de fastsatte frister.

406 Afviklingsinstansen var således ikke forpligtet til at tage hensyn til foranstaltninger, der ikke gjorde det muligt at løse det presserende problem i tilknytning til den hurtige forringelse af Banco Populars likviditetsposition, der var årsagen til, at banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

407 Det fremgår af det ovenstående, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at betingelsen i artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

408 Af denne grund må det andet led og dermed det femte anbringende forkastes som ugrundet.

Det sjette anbringende om tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014

409 Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen og Kommissionen tilsidesatte artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 ved at fastslå, at betingelserne for at udøve beføjelsen til at nedskrive eller konvertere relevante kapitalinstrumenter var opfyldt. Sagsøgerne har henvist til deres argumenter, som de har fremført i forbindelse med det femte anbringende.

410 Det er tilstrækkeligt at bemærke, således som Kommissionen, Afviklingsinstansen og Kongeriget Spanien har anført, at sagsøgerne i dette anbringende blot har henvist til de argumenter, som de har fremført i det femte anbringende, og ikke har fremført nogen nye argumenter, der specifikt vedrører tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014.

411 Eftersom det femte anbringende er blevet forkastet, må det sjette anbringende også forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af chartrets artikel 41 og 47

412 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede afgørelser tilsidesætter for det første retten til at blive hørt og for det andet adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 41 og 47.

Det første klagepunkt om retten til at blive hørt

413 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede afgørelser ikke er meddelt dem, og at de ikke har haft mulighed for at blive hørt forud for vedtagelsen af dem. De anfægtede afgørelser fratager dem imidlertid deres ejendomsret, og de burde have haft mulighed for at fremsætte deres bemærkninger til, hvorvidt der findes tilsynsordninger eller foranstaltninger af privat karakter som alternativer til afvikling. De har tilføjet, at såfremt de havde haft mulighed for at fremsætte bemærkninger under proceduren, ville Afviklingsinstansen og Kommissionen have set anderledes på spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for afvikling var opfyldt, og om værdiansættelse af Banco Popular.

414 Indledningsvis fremgår det af bedømmelsen af det første anbringendes første led, at den omstændighed, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014, ikke indeholder bestemmelser om, at aktionærerne i en enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, skal høres, udgør en begrænsning af retten til at blive hørt, der dels er begrundet i et mål af almen interesse, nemlig målet om at sikre de finansielle markeders stabilitet som omhandlet i artikel 14 i forordning nr. 806/2014, der også omfatter målet om at sikre videreførelsen af enhedens kritiske funktioner, samt behovet for hurtigt at træffe en afgørelse, når betingelserne for afvikling er opfyldt, dels opfylder proportionalitetsprincippet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1.

415 Det fremgår imidlertid af den i præmis 121 og 122 nævnte retspraksis, at retten til at blive hørt skal finde anvendelse i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende retsakt, selv om de anvendelige regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet.

416 Det skal først og fremmest bemærkes, at den afviklingsordning, som Afviklingsinstansen vedtog efter afslutningen den i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 omhandlede procedure, har til formål at afvikle Banco Popular. Afviklingsordningen er udelukkende stilet til FROB, og Banco Popular skal betragtes som den person, over for hvem en individuel foranstaltning er blevet truffet, og hvis ret til at blive hørt er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

417 Der skal således tages hensyn til den omstændighed, at afviklingsordningen ikke er stilet til sagsøgerne i deres egenskab af aktionærer og indehavere af obligationer i Banco Popular, idet der ikke er tale om en individuel afgørelse, der er truffet over for dem, og at afgørelse 2017/1246, hvormed afviklingsordningen blev godkendt, heller ikke er stilet til dem.

418 Det skal dog bemærkes, at Afviklingsinstansen i overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 har udøvet gældsnedskrivnings- og konverteringsbeføjelsen i forbindelse med Banco Populars kapitalinstrumenter.

419 Selv om den procedure, som Afviklingsinstansen anvendte i forbindelse med vedtagelse af afviklingsordningen, ikke udgjorde en individuel procedure, der var indledt mod sagsøgerne, kunne den dermed føre til vedtagelsen af en foranstaltning, der på negativ vis kunne berøre deres interesser i deres egenskab af aktionærer eller af indehavere af kapitalinstrumenter i Banco Popular.

420 I den i præmis 121 nævnte praksis fra Domstolen er der imidlertid anlagt en bred fortolkning af retten til at blive hørt, der skal garanteres enhver person i en procedure, der kan resultere i en for vedkommende bebyrdende retsakt.

421 Det skal imidlertid ligeledes påpeges, at såfremt sagsøgerne kan påberåbe sig retten til at blive hørt, der er sikret ved chartret, i forbindelse med afviklingsproceduren over for Banco Popular, kan denne ret i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, der er nævnt i præmis 131, og den i præmis 132 nævnte retspraksis, begrænses. Især kan Afviklingsinstansens eller Kommissionens manglende høring af sagsøgerne i deres egenskab af aktionærer eller af indehavere af kapitalinstrumenter i Banco Popular i forbindelse med afviklingsproceduren være berettiget.

422 I den foreliggende sag anførte Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 4.2, at afviklingen af Banco Popular var nødvendig og proportional med gennemførelsen af to af målene i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, nemlig at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet og at sikre videreførelsen af Banco Populars kritiske funktioner.

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

Populars forretningsmodel og andre spanske handelsbankers forretningsmodel bidrage til potentielle indirekte afsmittende virkninger på disse banker, der ville kunne opfattes som værende i de samme vanskeligheder.

424 Afviklingsinstansen har i afviklingsordningens artikel 4.4 påvist tre kritiske funktioner, jf. artikel 6 i delegeret forordning 2016/778, som Banco Popular havde, nemlig indskud fra private og ikke-finansielle selskaber, udlån til SMV'er og pengeudbetalingstjenester.

425 Det skal anføres, at sagsøgerne i det femte anbringende har gjort en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014 gældende, men de har ikke anfægtet afviklingsordningens nødvendighed i almenhedens interesse, jf. denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra c).

426 Det fremgår imidlertid af artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 806/2014, at en afviklingsforanstaltning anses for at være begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. artikel 14, og hvis en håndtering af enheden som led i en almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang.

427 Sagsøgerne har således ikke anfægtet, at afviklingsordningen var nødvendig og forholdsmæssig med henblik på at undgå, at den omstændighed, at Banco Popular var nødlidende, fik væsentlige negative indvirkninger på den finansielle stabilitet i Unionen, og med henblik på at sikre videreførelsen af bankens kritiske funktioner.

428 Afviklingsproceduren over for Banco Popular forfulgte således et mål om at sikre de finansielle markeders stabilitet, der i henhold til bedømmelsen af det første anbringendes første led udgør et mål af almen interesse, der i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, vil kunne begrunde en begrænsning af sagsøgernes ret til at blive hørt.

429 Desuden fremgår det også af bedømmelsen af det første anbringende, at når en enhed opfylder de nødvendige betingelser for vedtagelse af en afviklingsforanstaltning, skal der i henhold til artikel 18 i forordning nr. 806/2014 vedtages en afgørelse inden for en meget kort frist.

430 I den foreliggende sag skulle afviklingsordningen vedtages hurtigst muligt efter, at ECB havde konstateret, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, og Afviklingsinstansen skønnede, at betingelserne i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 var opfyldt.

431 Denne hurtige beslutningstagning var begrundet i behovet for at sikre videreførelsen af Banco Populars kritiske funktioner og i behovet for at undgå de væsentlige negative virkninger, som dennes situation ville kunne få på de finansielle markeder, ved bl.a. at forebygge risikoen for afsmittende virkninger. Eftersom Banco Popular i den foreliggende sag blev nødlidende på en hverdag, var det nødvendigt at afslutte proceduren og vedtage afgørelsen, inden åbningen af markederne den 7. juni 2017 om morgenen.

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

433 Sagsøgerne kan således ikke blot fastslå, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke har begrundet den hurtighed, hvormed de vedtog de anfægtede afgørelser.

434 Desuden bemærkes, at en forudgående høring af sagsøgerne, hvorunder de informeres om en umiddelbart forestående afviklingsforanstaltning, ville have medført en risiko for, at de ville udvise en adfærd på markedet, der ville forværre Banco Populars finansielle situation. En sådan høring ville således kunne have skadet den påtænkte afviklingsforanstaltning.

435 En høring af sagsøgerne forud for vedtagelsen af afviklingsordningen eller forud for vedtagelsen af afgørelse 2017/1246 må således anses for at ville have medført en væsentligt mere langsommelig procedure og dermed for at have skadet såvel realiseringen af afviklingsmålene og afviklingens effektivitet.

436 Det fremgår af det ovenstående, at en manglende høring af sagsøgerne i forbindelse med den procedure, der fører til vedtagelse af de anfægtede afgørelser, udgør en begrænsning af retten til at blive hørt, der er begrundet og nødvendig for opfyldelsen af målet om at sikre finansiel stabilitet, og som overholder proportionalitetsprincippet, jf. chartrets artikel 52, stk. 1.

437 I den foreliggende sag fremgår det af bedømmelsen af det femte anbringende, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke anlagde åbenbart urigtige skøn ved at fastslå, at betingelserne i artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, nemlig at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at der ikke fandtes nogen rimelige udsigter til, at andre foranstaltninger af privat karakter eller tilsynsforanstaltninger inden for en rimelig frist ville kunne forhindre den i at blive nødlidende. Det fremgår navnlig af bedømmelsen af det femte appelanbringendes andet led, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at der fandtes alternative foranstaltninger, der ville kunne afhjælpe Banco Populars likviditetsproblemer og dermed forhindre afviklingen af den.

438 Sagsøgerne kan således ikke gøre gældende, at afviklingsordningen ikke ville være blevet vedtaget, hvis de havde haft mulighed for at fremsætte bemærkninger til eksistensen af tilsynsforanstaltninger eller foranstaltninger af privat karakter under proceduren.

439 Med hensyn til sagsøgernes argument om, at de burde være blevet hørt, eftersom de anfægtede afgørelser fratog dem deres ejendomsret, skal det blot påpeges, at det fremgår af den i præmis 160-162 nævnte retspraksis, at en begrænsning af aktionærernes og kreditorernes ejendomsret ikke kan begrunde en forpligtelse til at indrømme dem en ret til at blive hørt.

440 Det fremgår af det ovenstående, at det første klagepunkt bør forkastes.

Det andet klagepunkt om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

441 Sagsøgerne har gjort gældende, at de på grund af de i artikel 263 TEUF fastsatte søgsmålsfrister havde været tvunget til at anlægge søgsmålet, før de havde modtaget de beviser, der udgjorde grundlaget for de anfægtede afgørelser, hvilket er i strid med princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse. De har i replikken anført, at Afviklingsinstansen og Kommissionen blev ved med at give afslag på aktindsigt i de dokumenter, som de havde baseret de anfægtede afgørelser og deres svarskrifter på, hvilket gjorde det umuligt for sagsøgerne at udøve deres ret til domstolsbeskyttelse behørigt og for Retten at udøve sin kontrol.

442 Det bemærkes, at chartrets artikel 47, stk. 1, med hensyn til princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse bestemmer, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, har adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i nævnte artikel. Det følger af Domstolens praksis, at den domstolsprøvelse, der er sikret ved denne bestemmelse, navnlig kræver, at den pågældende kan forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og afgøre, om et søgsmål anlagt mod en bestemt enhed bør prøves af den kompetente retsinstans, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen (jf. dom af 29.4.2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

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

444 I den foreliggende sag bemærkes, at en ikke-fortrolig udgave af afviklingsordningen blev offentliggjort på Afviklingsinstansens websted den 11. juli 2017, og at afgørelse 2017/1246 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 11. juli 2017. Eftersom sagsøgerne har haft adgang hertil, har de ved Retten haft mulighed for med deres søgsmål, der er anlagt på grundlag af artikel 263 TEUF, at anfægte dem, hvilket dokumenterer, at de har haft adgang til en effektive retsmidler.

445 Desuden skal det bemærkes, at Afviklingsinstansen offentliggjorde den første værdiansættelse og mere eller mindre forkortede udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse på sit websted henholdsvis den 2. februar og den 31. oktober 2018. Formålet med disse offentliggørelser var at give offentligheden adgang til de dele af disse dokumenter, der oprindeligt blev betragtet som fortrolige. Sagsøgerne havde således lejlighed til at fremsætte fuldstændige argumenter vedrørende de nye oplysninger, der fulgte af disse offentliggørelser.

446 I første række har sagsøgerne foreholdt Afviklingsinstansen ikke at have givet dem aktindsigt i de fuldstændige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse.

447 I denne henseende bemærkes, at sagsøgerne ikke er adressater for afviklingsordningen, der er stilet til FROB. Sagsøgerne skal betragtes som tredjeparter og har således ikke ret til at få meddelt afviklingsordningen.

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

449 I den foreliggende sag offentliggjorde Afviklingsinstansen den 7. juni 2017 på sit websted en meddelelse om, at afviklingsordningen var blevet vedtaget, ledsaget af et dokument med en redegørelse for virkningerne af afviklingen i overensstemmelse med artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 806/2014. Den 11. juli 2017 offentliggjorde Afviklingsinstansen endvidere en ikke-fortrolig udgave af afviklingsordningen. Afviklingsinstansen offentliggjorde også ikke-fortrolige udgaver og mere eller mindre forkortede udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse på sit websted henholdsvis den 2. februar 2018 og den 31. oktober 2018.

450 Desuden bestemmer artikel 88, stk. 5, i forordning nr. 806/2014 følgende:

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

451 Det fremgår udtrykkeligt af denne bestemmelse, at Afviklingsinstansen har pligt til inden offentliggørelsen af afviklingsordningen eller meddelelsen af denne til en tredjepart at sikre sig, at denne ikke indeholder fortrolige oplysninger. Denne forpligtelse gælder også den anden værdiansættelse, der findes som bilag til afviklingsordningen, og som udgør en integrerende del af anvendelsen af nævnte ordnings artikel 12.2.

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

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

454 Dels har sagsøgerne ikke bestridt, at afviklingsordningen og den anden værdiansættelse indeholder fortrolige oplysninger, som Afviklingsinstansen har pligt til at beskytte. Dels har de ikke præciseret, i hvilket omfang de økonomiske oplysninger, der var skjult i de ikke-fortrolige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse, var nødvendige for forståelsen af afviklingsordningen og for deres udøvelse af deres adgang til effektive retsmidler.

455 Sagsøgerne må derfor anses for ikke at have gjort en ret til at modtage en meddelelse af de fuldstændige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse gældende.

456 I anden række har sagsøgerne ved at anfægte Afviklingsinstansens og Kommissionens manglende meddelelse af de dokumenter, der har ligget til grund for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, forud for vedtagelsen af afgørelserne, gjort en tilsidesættelse af retten til aktindsigt, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), gældende.

457 Chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), om retten til en god forvaltning bestemmer, at enhver har ret til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed.

458 Retten til aktindsigt er fastsat i artikel 90, stk. 4, i forordning nr. 806/2014, der er affattet således:

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

459 I denne henseende skal det påpeges, for det første, at aktindsigt i konkurrencesager især har til formål at give modtagere af en klagepunktsmeddelelse mulighed for at få kendskab til det bevismateriale, der findes i Kommissionens sagsmappe, for at de kan tage stilling til de konklusioner, som Kommissionen er nået frem til i sin klagepunktsmeddelelse, på grundlag af disse beviser. Retten til aktindsigt indebærer, at Kommissionen giver den pågældende virksomhed mulighed for at undersøge samtlige dokumenter blandt de forberedende sagsakter, der kan være relevante for virksomhedens forsvar. Disse omfatter såvel belastende som diskulperende dokumenter, bortset fra andre virksomheders forretningshemmeligheder, Kommissionens interne dokumenter og andre fortrolige oplysninger (jf. dom af 14.5.2020, NKT Verwaltung og NKT mod Kommissionen, C-607/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:385, præmis 261 og 262 og den deri nævnte retspraksis).

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

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

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

463 Det fremgår af den i præmis 459-462 nævnte retspraksis, at såvel retten til aktindsigt, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), som nærmere bestemt aktindsigten i konkurrencesager vedrører personer eller virksomheder, der er omfattet af de procedurer, der er indledt, eller afgørelser, der er truffet over for dem.

464 I den foreliggende sag fremgår det imidlertid dels af artikel 90, stk. 4, i forordning nr. 806/2014, at retten til aktindsigt vedrører den enhed, der er omfattet af afviklingsordningen, nemlig Banco Popular, og ikke dens aktionærer eller kreditorer. Dels fremgår det af bedømmelsen af det første klagepunkt, at sagsøgerne ikke havde ret til at blive hørt i forbindelse med den procedure, der førte til vedtagelsen af afviklingsordningen.

465 Sagsøgerne kan dermed ikke påberåbe sig en ret til aktindsigt.

466 Desuden fremgår det af chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), såvel som artikel 90, stk. 4, i forordning nr. 806/2014, at visse oplysninger kan være beskyttet, hvis de er fortrolige.

467 Sagsøgerne kan således ikke gøre gældende, at Afviklingsinstansens og Kommissionens manglende meddelelse af de dokumenter, som de baserede sig på under den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af afviklingsordningen, udgør en tilsidesættelse af retten til aktindsigt, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra b).

468 I tredje række har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at de ikke har kunnet benytte sig af deres adgang til effektive retsmidler, for så vidt som de ikke har haft aktindsigt i de dokumenter, som Afviklingsinstansen og Kommissionen baserede de anfægtede afgørelser på, efter vedtagelsen af disse. De har kritiseret Afviklingsinstansen og Kommissionen for ikke at have vedlagt disse dokumenter som bilag til deres svarskrift og for ikke at have redegjort for grunden til, at disse dokumenter var fortrolige. De er af den opfattelse, at selv om disse dokumenter indeholder fortrolige oplysninger, kunne deres repræsentanter få aktindsigt i dem inden for rammerne af denne procedure.

469 Det bemærkes, at ingen bestemmelser sikrer sagsøgerne retten til aktindsigt i de fuldstændige udgaver af afviklingsordningen og den anden værdiansættelse eller andre dokumenter, som Afviklingsinstansen har lagt til grund for vedtagelsen af afviklingsordningen, idet denne har pligt til at beskytte fortroligheden af visse oplysninger.

470 Afviklingsinstansen og Kommissionen har således i henhold til artikel 339 TEUF, chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), og artikel 88, stk. 1 og 3, i forordning nr. 806/2014 pligt til at beskytte alle enheders fortrolige oplysninger, herunder tavshedspligt.

471 Desuden har Domstolen vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF, og 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF (EUT 2004, L 145, s. 1) fastslået, at for at en ordning om

tilsyn med investeringsselskabers virksomhed, som er baseret på tilsyn udført i en medlemsstat og på udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder i flere medlemsstater, kan fungere effektivt, er det nødvendigt, at såvel de selskaber, som der føres tilsyn med, som de kompetente myndigheder kan være sikre på, at udleverede fortrolige oplysninger i princippet bevarer deres fortrolige karakter (jf. dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

472 Domstolen fastslog, at hvis der ikke fandtes en sådan fortrolighed, ville det gå ud over den gnidningsløse udveksling af oplysninger, der er nødvendig for udøvelsen af en sådan tilsynsvirksomhed. Det er således ikke kun med henblik på at beskytte de direkte berørte selskabers særlige interesser, men også den normale funktionsmåde af Unionens markeder for finansielle instrumenter, at artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 fastsætter en generel regel om pligt til opretholdelse af tavshedspligt (jf. dom af 19.6.2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).

473 Det skal dog bemærkes, at artikel 88, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 om kravene til Afviklingsinstansens medlemmers tavshedspligt indeholder en bestemmelse svarende til artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39.

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

475 De dokumenter, som Afviklingsinstansen lagde til grund for vedtagelsen af afviklingsordningen, navnlig dokumenterne om Banco Populars likviditetsposition, dens anmodning om hastetilførsel af likviditet og ECB's evaluering af dens situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende, indeholder fortrolige oplysninger, bl.a. forretningshemmeligheder, som Afviklingsinstansen har pligt til at beskytte.

476 Det fremgår heraf, at sagsøgerne ikke havde ret til aktindsigt i de fuldstændige dokumenter, som Afviklingsinstansen og Kommissionen havde lagt til grund for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, for så vidt som disse dokumenter ville kunne indeholde fortrolige oplysninger, hvilket de ikke har bestridt. Sagsøgerne kan således ikke på grundlag af dette afslag på aktindsigt gøre en krænkelse af deres ret til en effektiv domstolsbeskyttelse gældende.

477 Med hensyn til de dokumenter, der ifølge sagsøgerne udgør grundlaget for de anfægtede afgørelser og svarskrifterne, har de endvidere i bilaget til stævningen henvist til deres forskellige anmodninger om aktindsigt i de dokumenter, der er blevet sendt til Kommissionen, Afviklingsinstansen og ECB på grundlag af bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens

dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43). De har i replikken henvist til Afviklingsinstansens og Kommissionens afslag på at give dem aktindsigt i de dokumenter, som de havde anmodet om i forbindelse med disse sager.

478 Det skal blot konstateres, at svarene på disse anmodninger om aktindsigt er genstand for et særskilt søgsmål ved Retten.

479 Sagsøgerne har ligeledes henvist til deres anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse på grundlag af procesreglementets artikel 88, som blev indgivet til Rettens Justitskontor den 9. oktober 2018, med det formål at få Retten til at pålægge Afviklingsinstansen og Kommissionen at fremlægge en række dokumenter, der var opført på en liste, som var vedlagt som bilag til anmodningen.

480 Retten har i denne henseende mulighed for at pålægge Afviklingsinstansen at fremlægge ethvert dokument, som den måtte anse for at være relevant for en afgørelse af tvisten, via en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse eller en bestemmelse om yderligere bevisoptagelse i medfør af procesreglementets artikel 91, litra b), og artikel 92, stk. 3. Retten kan imidlertid i henhold til procesreglementets artikel 103, stk. 1, anse visse oplysninger i disse dokumenter for at have en fortrolig karakter og således beslutte, at de ikke skal videregives til de øvrige parter, bl.a. sagsøgerne.

481 Det fremgår heraf, at Rettens afgørelse om fremlæggelse af dokumenter ikke sikrer sagsøgerne aktindsigt i de fuldstændige udgaver af disse dokumenter, hvis Retten skønner, at de indeholder fortrolige oplysninger.

482 Desuden har Retten i den foreliggende sag den 21. maj 2021 ved en kendelse om bevisoptagelse anmodet Afviklingsinstansen om at fremlægge visse dokumenter, herunder de fortrolige udgaver af afviklingsordningen, den anden værdiansættelse og ECB's evaluering af Banco Populars situation som nødlidende eller forventeligt nødlidende. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 103 skønnede Retten efter at have undersøgt indholdet af disse dokumenter, at de elementer, der var skjult i de udgaver af disse dokumenter, der var offentliggjort på Afviklingsinstansens og ECB's websteder, ikke var relevante for en løsning af den foreliggende tvist. Ved kendelse af 16. juni 2021 fjernede Retten således de fortrolige udgaver af disse dokumenter fra sagsakterne.

483 Hvad angår til slut sagsøgernes argument om manglende domstolsprøvelse under afviklingsproceduren, skal det blot fremhæves, at det blev forkastet i forbindelse med bedømmelsen af det andet anbringendes første led.

484 Det andet klagepunkt og dermed det andet anbringende som helhed må herefter forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten

485 Sagsøgerne har gjort gældende, at Afviklingsinstansen og Kommissionen uden begrundelse og uforholdsmæssigt har tilsidesat sagsøgernes ejendomsret, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1. De har anført, at nedskrivningen af Banco Populars selskabskapital og nedskrivningen og konverteringen af dens egenkapital fratog de aktier og obligationer i Banco Popular, som de var indehavere af, enhver økonomisk værdi.

486 Kommissionen, Afviklingsinstansen, Kongerige Spanien og Banco Santander har i det væsentlige gjort gældende, at ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, ikke er en absolut ret og kan være genstand for begrænsninger begrundet i den almene interesse, jf. chartrets artikel 52, stk. 1. De anfægtede afgørelser forfølger et mål af almen interesse, nemlig at sikre det finansielle systems stabilitet, hvilket begrunder en begrænsning af sagsøgernes ejendomsret.

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

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

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

489 Det fremgår heraf, at ejendomsretten ikke er en absolut ret, men i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, der er nævnt i præmis 131, kan være omfattet af begrænsninger, såfremt disse er fastsat i de gældende retsakter, er nødvendige for forfølgelsen af et mål af almen interesse og står i et rimeligt forhold til dette mål.

490 Det skal fremhæves, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 6 i medfør af artikel 21 i forordning nr. 806/2014 besluttede at nedskrive og konvertere Banco Populars kapitalinstrumenter i henhold til de nærmere bestemmelser, der fremgår af præmis 73.

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

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

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

494 Domstolen har på statsstøtteområdet fastslået, at eftersom aktionærerne er ansvarlige for bankens gæld indtil dennes selskabskapital, kan den omstændighed, at punkt 40-46 i meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (»Bankmeddelelsen«)

(EUT 2013, C 216, s. 1) kræver, at aktionærerne for at afhjælpe en banks kapitalunderskud, inden den modtager statsstøtte, bidrager til at absorbere de tab, som banken har lidt, i samme omfang, som hvis en sådan statsstøtte ikke forelå, ikke anses for at påvirke deres ejendomsret (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 74).

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

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

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

498 Desuden bemærkes, at det fremgår af den i præmis 137 nævnte retspraksis, at de finansielle tjenesteydelser har en central funktion i Unionens økonomi, og at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i hjemlandet og i andre medlemsstater.

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

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

501 Det skal imidlertid påpeges, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningens artikel 4.2 skønnede, at afviklingen var nødvendig og stod i rimeligt forhold til målene i artikel 14, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014 om at sikre videreførelsen af kritiske funktioner og undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge afsmittende

virkninger, herunder for markedets infrastrukturer, og ved at opretholde markedsdisciplinen. Den oplyste, at afviklingen af Banco Popular i henhold til en normal insolvensprocedure ikke ville opfylde disse mål i samme omfang. I afgørelse 2017/1246 godkendte Kommissionen udtrykkeligt Afviklingsinstansens begrundelser for, at en afviklingsforanstaltning var nødvendig i almenhedens interesse.

502 Afviklingsordningen opfyldte således et mål af almen interesse som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, nemlig at sikre stabiliteten på de finansielle markeder, for så vidt som den havde til formål at opretholde eller genoprette Banco Populars finansielle situation, og navnlig for så vidt som den udgjorde et alternativ til likvidation.

503 Foranstaltningerne til nedskrivning og konvertering af Banco Populars kapitalinstrumenter i afviklingsordningen indgik imidlertid i dette mål.

504 Sagsøgerne har oplyst, at de ikke sår tvivl om foreneligheden af den fælles afviklingsmekanisme, således som den er fastsat i forordning nr. 806/2014, med chartrets artikel 17. De har med fremsættelsen af tre klagepunkter gjort gældende, at de anfægtede afgørelser på uberettiget vis skadede deres ejendomsret. For det første overholdt de anfægtede afgørelser ikke de »betingelser, der er fastsat ved lov«, for det andet skader de det væsentlige indhold af deres ejendomsret ved ikke at fastsætte bestemmelser om kompensation, og for det tredje er denne skade uforholdsmæssig.

505 Med det første klagepunkt har sagsøgerne gjort gældende, at indgrebet i deres ejendomsret ikke var i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov. De har i denne henseende nævnt manglende overholdelse af betingelserne i artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014, manglende overholdelse af betingelserne i nævnte forordnings artikel 21, stk. 1, undladelsen af at foretage en korrekt værdiansættelse i overensstemmelse med forordningens artikel 20, og den omstændighed, at de anfægtede afgørelser blev vedtaget uden passende beskyttelsesforanstaltninger vedrørende en retfærdig procedure, og de har henvist til de argumenter, som de har fremført i forbindelse med det andet, det fjerde, det femte og det sjette anbringende.

506 Det er tilstrækkeligt at påpege, at de argumenter, der blev fremført i forbindelse med det andet, det fjerde, det femte og det sjette anbringende, er blevet forkastet. Det fremgår således af bedømmelsen af disse anbringender, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke har anlagt åbenbare urigtige skøn ved anvendelsen af artikel 18, 20 og 21 i forordning nr. 806/2014, og at sagsøgernes ret til at blive hørt ikke er blevet krænket.

507 Det første klagepunkt skal derfor forkastes.

508 Med det andet klagepunkt har sagsøgerne anført, at fratagelsen af deres ejendom uden kompensation tilsidesætter deres ejendomsrets væsentlige indhold. De har fremført, at der ikke er blevet foretaget en uafhængig værdiansættelse og heller ikke en efterfølgende endelig værdiansættelse som omhandlet i artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014, der udgør de to specifikke »beskyttelsesforanstaltninger«, der er fastsat i forordning nr. 806/2014 med henblik på at sikre den i chartrets artikel 17 omhandlede beskyttelse, og som sikrer dem en ligelig kompensation. De har gjort gældende, at der ikke er blevet gennemført en uafhængig og fuldstændig forudgående værdiansættelse, der gør det muligt at evaluere værdien af aktiver og passiver i enheden, og at denne undladelse ikke kunne begrundes med, at der allerede var blevet valgt et afviklingsværktøj. De har skønnet, at eftersom der ikke var blevet gennemført en

efterfølgende endelig værdiansættelse som omhandlet i artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014, er de »beskyttelsesforanstaltninger«, der skulle beskytte aktionærernes ret til kompensation, ikke blevet overholdt. Den tredje værdiansættelse, der er omhandlet i artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014, ville opfylde andre mål, og Afviklingsinstansen ville ikke kunne hævde, at den var tilstrækkelig.

509 Hertil bemærkes i første række, at sagsøgernes argumenter om, at den anden værdiansættelse ikke var »rimelig, forsigtig og realistisk« som omhandlet i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 806/2014, og om, at den skulle tage hensyn til flere tænkelige afviklingsscenarier, allerede er blevet forkastet i forbindelse med bedømmelsen af det fjerde anbringende. Det skal dernæst fremhæves, at Afviklingsinstansen i medfør af artikel 20, stk. 13, i forordning nr. 806/2014 kunne basere sig på en midlertidig værdiansættelse ved vedtagelsen af afviklingsordningen. Endelig fremgår det af bedømmelsen af det fjerde anbringende, at en manglende efterfølgende endelig værdiansættelse som omhandlet i artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014 ikke ville kunne påvirke gyldigheden af de anfægtede afgørelser.

510 I anden række bemærkes, at forordning nr. 806/2014 indeholder bestemmelser om en godtgørelsesordning for aktionærer og kreditorer i en enhed, der er omfattet af en afviklingsforanstaltning, på grundlag af det princip, der er opstillet i artikel 15, stk. 1, litra g), i forordning nr. 806/2014, der bestemmer, at ingen kreditor påføres større tab, end vedkommende ville være blevet påført, hvis den enhed, der er omfattet af afviklingsordningen, var blevet håndteret som led i almindelig insolvensbehandling.

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

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

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

514 I denne henseende skal det anføres, at sagsøgernes henvisninger til Kommissionens konsekvensanalyse bekræfter, at ordningen er i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 17, stk. 1. Følgende fremgår således af det uddrag af denne analyse, som sagsøgerne har nævnt i replikken:

»Indgrebet i ejendomsretten er ikke uforholdsmæssigt, eftersom der er fastsat en ret til kompensation for de berørte aktionærer og kreditorer. Aktionærerne og kreditorerne har ret til en kompensation svarende til den værdi af deres aktier eller fordringer, som de ville have haft ret til som led i almindelig insolvensbehandling. Kravene om, at kompensationens størrelse skal fastsættes med henvisning til virksomhedens værdi som fastsat af en uafhængig ekspert, udgør en ekstra garanti. Desuden skal

kompensationen sikre, at aktionærer og kreditorer ikke behandles mindre gunstigt som følge af anvendelsen af afviklingsværktøjet eller anvendelsen af afviklingsbeføjelsen, end de ville være blevet, hvis dette værktøj eller denne beføjelse ikke var blevet anvendt, og hvis hele kreditinstituttet havde været omfattet af en almindelig insolvensbehandling i henhold til gældende national ret. Det gælder navnlig, at når kreditoren har fordringer i et kreditinstitut, hvis aktiver, rettigheder eller forpligtelser er blevet overført til en anden enhed, og når den resterende del af kreditinstituttet er blevet insolvensbehandlet, modtager kreditoren kompensation, hvis det beløb, som vedkommende modtog under denne insolvensbehandling, er lavere end det beløb, som vedkommende ville have modtaget som led i [insolvensproceduren], hvis overførslen ikke havde fundet sted.

Ovenstående regler om kompensation beskytter ejendomsrettens væsentlige indhold. Såfremt afviklingsbeføjelserne ikke var blevet udøvet, ville det nødlidende selskab således have været omfattet af en almindelig insolvensbehandling. I henhold til konkursretten har kreditorerne ret til en proportional udlodning af overskuddet fra salget af bankaktiver, og aktionærerne har ret til en udlodning af de resterende aktiver, når alle kreditorerne har modtaget betaling. Det væsentlige indhold er beskyttet af principperne om kompensation. Restriktionerne begrænser dermed ikke ejendomsretten uforholdsmæssigt.«

515 I modsætning til hvad sagsøgerne synes at gøre gældende, er den omstændighed, at de ikke har opnået erstatning på datoen for afviklingsordningen, desuden ikke tilstrækkelig til at godtgøre en tilsidesættelse af deres ejendomsret, for så vidt som chartrets artikel 17, stk. 1, ikke bestemmer, at betalingen af erstatning skal ske samtidig med begrænsningen af ejendomsretten, men rettidigt.

516 Med deres argument om, at gennemførelsen af en efterfølgende endelig værdiansættelse som omhandlet i artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014 er nødvendig for en overholdelse af deres ejendomsret, synes sagsøgerne at gøre gældende, at størrelsen af den kompensation, der udbetales til aktionærerne, skulle beregnes på grundlag af resultaterne af en efterfølgende endelig værdiansættelse. De har anført, at en efterfølgende endelig værdiansættelse har til formål at bestemme værdien af enhedens aktiver og passiver forud for vedtagelsen af afviklingsforanstaltningen, og at den lever op til de forskellige mål med den tredje værdiansættelse, der er omhandlet i artikel 20, stk. 16, i forordning nr. 806/2014.

517 I den foreliggende sag skal det konstateres, at såfremt afviklingsordningen ikke var blevet vedtaget, bestod alternativet i en likvidation af Banco Popular i henhold til en normal insolvensprocedure.

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

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

520 Ifølge Domstolen fremgår det af dette punkt, at de byrdefordelingsforanstaltninger, som tildelingen af statsstøtte til en underskudsgivende bank er betinget af, ikke må indebære et indgreb i de efterstillede kreditorers ejendomsret, som disse ikke ville have været udsat for som led i en konkursbehandling, hvis en sådan støtte ikke var tildelt. På denne baggrund kan det ikke

med føje gøres gældende, at byrdefordelingsforanstaltninger som de i bankmeddelelsen fastsatte udgør et indgreb i aktionærernes og de efterstillede kreditorers ejendomsret (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 78 og 79).

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

522 Analogt må anvendelse af princippet i artikel 15, stk. 1, litra g), i forordning nr. 806/2014, nævnt i præmis 510, hvorefter ingen kreditor må stilles ringere, på den foreliggende sag anses for at garantere sagsøgerne en rimelig erstatning i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 17, stk. 1.

523 I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, skal værdien af deres investering ikke beregnes i forhold til situationen forud for vedtagelsen af afviklingsordningen, således som den kunne fremgå af en efterfølgende endelig værdiansættelse, men skal svare til dens værdi i en situation, hvor afviklingsordningen ikke var blevet vedtaget, hvilket svarer til en situation, hvor Banco Popular var blevet afviklet i henhold til en almindelig insolvensbehandling.

524 Som sagsøgerne har erkendt, er den efterfølgende endelige værdiansættelse, der er omhandlet i artikel 20, stk. 11, i forordning nr. 806/2014, og den tredje værdiansættelse, der er omhandlet i forordningens artikel 20, stk. 16, særskilte værdiansættelser. Gennemførelsen af en efterfølgende endelig værdiansættelse kan ikke ske med henblik på en tredje værdiansættelse, der har til formål at sammenligne den reelle behandling, som aktionærerne i Banco Popular har fået som følge af vedtagelsen af afviklingsordningen, og den behandling, de ville have fået som led i almindelig insolvensbehandling. Sagsøgerne kan således ikke hævde, at Afviklingsinstansen og Kommissionen, fordi der ikke er blevet gennemført en efterfølgende endelig værdiansættelse, ikke havde noget grundlag for at fastslå, at der ville blive udbetalt en rimelig kompensation.

525 I modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, udgør den omstændighed, at Afviklingsinstansen i den foreliggende sag har oplyst, at der ikke vil blive gennemført en efterfølgende endelig værdiansættelse, således ikke et indgreb i deres ejendomsret.

526 Desuden bemærkes, at sagsøgernes argumentation er støttet på en fejlagtig antagelse om, at de i den foreliggende sag ville kunne modtage en kompensation i henhold til artikel 20, stk. 12, litra a), i forordning nr. 806/2014.

527 Artikel 20, stk. 12, litra a), i forordning nr. 806/2014 har følgende ordlyd:

»Hvis skønnet i den efterfølgende endelige værdiansættelse over en i artikel 2 omhandlet enheds nettoværdi er højere end skønnet i den midlertidige værdiansættelse over enhedens nettoværdi, kan Afviklingsinstansen pålægge den nationale afviklingsmyndighed at:

a) udøve sin beføjelse til at øge værdien af de fordringer fra kreditorer eller ejere af relevante kapitalinstrumenter, der er blevet nedskrevet under bail-in-værktøjet.«

528 Det er tilstrækkeligt at konstatere, at denne bestemmelse finder anvendelse, når det anvendte afviklingsværktøj er bail-in-værktøjet, der er omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 806/2014. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

529 Følgelig må det andet klagepunkt forkastes.

530 Med det tredje klagepunkt har sagsøgerne under alle omstændigheder uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt indgrebet i deres ejendomsret overholder denne rets væsentlige indhold, skønnet, at det er uforholdsmæssigt.

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

532 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at indgrebet i deres ejendomsret er uforholdsmæssigt, eftersom de anfægtede afgørelser var blevet vedtaget uden en forudgående høring af dem.

533 Som Afviklingsinstansen har anført, er retten til at blive hørt en selvstændig procesret, hvis overtrædelse ikke automatisk indebærer en krænkelse af ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1.

534 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af bedømmelsen af det andet anbringende, og særligt af præmis 160 og 161 ovenfor, at Retten allerede har fastslået, at den beskyttelse af ejendomsretten, der er sikret ved artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, ikke kan fortolkes således, at den berørte person under alle omstændigheder skal kunne gøre sit synspunkt gældende over for de kompetente myndigheder forud for vedtagelsen af de foranstaltninger, der krænker vedkommendes ejendomsret.

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

536 Hvad for det andet angår sagsøgernes argument om, at deres ejendomsret er blevet krænket på uforholdsmæssig vis, for så vidt som de ikke har haft ret til kompensation, er det tilstrækkeligt at henvise til bedømmelsen af det andet klagepunkt.

537 For det tredje har sagsøgerne blot fastslået, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke har godtgjort, at det valgte afviklingsværktøj inklusive nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter udgjorde den mindst bebyrdende løsning med henblik på at nå et legitimt mål.

538 Det skal blot konstateres, at dette argument ikke er støttet på nogen argumentation og dermed ikke er understøttet.

539 Følgelig må det tredje klagepunkt forkastes.

540 Det fremgår af det ovenstående, for det første, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, og at der ikke fandtes alternative foranstaltninger, der ville kunne forhindre denne situation, for det andet, at Banco Popular, hvis der ikke var blevet foretaget en afvikling, ville være blevet afviklet i henhold til en almindelig insolvensbehandling, og for det tredje, at aktionærerne i Banco Popular skulle påtage sig risikoen for deres egne investeringer, og forordning nr. 806/2014 indeholder bestemmelser om en eventuel udbetaling af erstatning i henhold til princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere. Det må derfor konkluderes, at beslutningen i afviklingsordningen om at nedskrive og konvertere Banco Populars kapitalinstrumenter ikke udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der i det væsentlige krænker sagsøgernes ejendomsret, men skal betragtes som en rimelig og forholdsmæssig restriktion af deres ejendomsret i overensstemmelse med bestemmelserne i chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1.

541 Det tredje anbringende må derfor forkastes som ugrundet.

Det syvende anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

542 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen og Afviklingsinstansen har tilsidesat deres begrundelsespligt ved ikke specifikt og konkret at begrunde deres vedtagelse af de anfægtede afgørelser.

543 Chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), om retten til god forvaltning bestemmer, at denne ret omfatter en pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger.

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

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

546 Hvad for det første angår afviklingsordningen har sagsøgerne gjort gældende, at Afviklingsinstansen udelukkende har fremlagt en forkortet udgave af afviklingsordningen og ikke har fremlagt de beviser, der ligger til grund for denne ordning. Sagsøgerne har i replikken tilføjet, at de ikke kan udnytte deres klageadgang korrekt på grund af Afviklingsinstansens afslag på at give dem aktindsigt i de nøgledokumenter, der udgør en del af dens begrundelse, herunder en uforkortet udgave af afviklingsordningen.

547 Det skal fremhæves, at sagsøgerne ikke har henvist til indholdet af afviklingsordningen og ikke har forklaret, hvilke beviser der er for utilstrækkelige til, at sagsøgerne kan forstå rækkevidden af dem. De har ikke oplyst, hvilken del af Afviklingsinstansens begrundelse i afviklingsordningen der ikke er tilstrækkeligt klar.

548 Sagsøgerne må med disse argumenter anses for at anfægte den omstændighed, at de ikke har fået en fuldstændig udgave af afviklingsordningen og de dokumenter, der ligger til grund for denne. Disse argumenter er imidlertid allerede blevet fremført i forbindelse med det andet anbringendes andet led om tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

549 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fremhæve, at det fremgår af bedømmelsen af det andet anbringendes andet led, at sagsøgerne ikke kan gøre en ret til at modtage fuldstændige udgaver af afviklingsordningen, den anden værdiansættelse eller andre dokumenter, som Afviklingsinstansen har støttet sig på i forbindelse med vedtagelsen af afviklingsordningen, gældende.

550 Hvad for det andet angår afgørelse 2017/1246 har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen i afgørelsen blot har bekræftet, at den godkendte Afviklingsinstansens konklusioner, uden at forklare, hvilke vurderinger den havde foretaget med henblik på at sikre, at de gældende betingelser var opfyldt, og at det afviklingsværktøj, som Afviklingsinstansen foreslog, var det mest velegnede og forholdsmæssige.

551 Det skal anføres, at fjerde betragtning til afgørelse 2017/1246 har følgende ordlyd:

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

552 Desuden har Kommissionen dels i anden betragtning til afgørelse 2017/1246 henvist til den omstændighed, at Afviklingsinstansen i afviklingsordningen havde anført, at samtlige betingelser for afvikling, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 806/2014, var opfyldt med hensyn til Banco Popular, og at den havde vurderet, at en afviklingsforanstaltning var nødvendig i almenhedens interesse. Dels har Kommissionen i tredje betragtning til afgørelse 2017/1246 anført, at afviklingsordningen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 6, i forordning nr. 806/2014 bragte Banco Popular under afvikling og fastslog, at virksomhedssalgsværktøjet skulle anvendes, og at den også indeholdt en begrundelse for, hvorfor alle disse elementer var tilstrækkelige.

553 Det fremgår heraf, at Kommissionen i afgørelse 2017/1246 udtrykkeligt har henvist til grundene til, at Afviklingsinstansen havde anset betingelserne for vedtagelse af afviklingsordningen for at være opfyldt, og til, at virksomhedssalgsværktøjet skulle anvendes. Godkendelsen af afviklingsordningen i fjerde betragtning til afgørelse 2017/1246 skal således sammenholdes med de øvrige betragtninger og vedrører alle disse begrundelser. I denne betragtning har

Kommissionen udtrykkeligt anført, at den var enig i begrundelserne i afviklingsordningen for, hvorfor en afviklingsforanstaltning over for Banco Popular var nødvendig, navnlig med hensyn til kriteriet om almenhedens interesse.

554 Afviklingsordningen og begrundelsen herfor må således anses for at indgå i den sammenhæng, hvori afgørelse 2017/1246 blev vedtaget, som anført i den i præmis 544 nævnte retspraksis.

555 Som det blev fastslået i præmis 547 ovenfor, har sagsøgerne ikke fremført nogen argumenter med henblik på at godtgøre, at afviklingsordningen ikke er tilstrækkeligt begrundet.

556 Desuden skal det fremhæves, at Kommissionen i medfør af artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 enten skal »godkende« afviklingsordningen eller gøre indsigelse mod ordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter.

557 Det fremgår heraf, at når Kommissionen som i den foreliggende sag godkender afviklingsordningen, kan begrundelsen for dens afgørelse begrænse sig til en oplysning om, at den er enig i begrundelserne i denne. Enhver yderligere begrundelse for dens godkendelse kan kun bestå i en gentagelse af de forhold, der allerede er indeholdt i afviklingsordningen. I henhold til artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 skal Kommissionen imidlertid ikke gentage Afviklingsinstansens analyse i sin afgørelse, men blot godkende den.

558 I henhold til den ovenfor i præmis 545 nævnte retspraksis skal der desuden tages hensyn til den korte frist, som Kommissionen i medfør af artikel 18, stk. 7, i forordning nr. 806/2014 havde til at vedtage sin afgørelse fra Afviklingsinstansens fremsendelse af afviklingsordningen.

559 Det syvende anbringende må derfor forkastes.

Det ottende anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

560 Sagsøgerne har subsidiært gjort gældende, at såfremt betingelserne i artikel 18 i forordning nr. 806/2014 er opfyldt, har Afviklingsinstansen og Kommissionen ved at vælge virksomhedssalgsværktøjet og ved uden begrundelse at se bort fra afviklingsplanen af 2016 tilsidesat proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

561 De har i stævningen anført, at de ikke er i stand til at redegøre nærmere for dette anbringende, eftersom de ikke har haft adgang til de relevante oplysninger, nemlig den uforkortede udgave af afviklingsordningen og ECB's evaluering af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende. Sagsøgerne har i replikken anført, at de ikke er i stand til at fremføre argumenter vedrørende dette anbringende. Afviklingsinstansen og Kommissionen har angiveligt ikke redegjort for deres beslutning om ikke at følge afviklingsplanen af 2016 og heller ikke for grundene til, at de ikke gav Deloitte til opgave at undersøge dette spørgsmål.

562 Ifølge procesreglementets artikel 76 skal en stævning bl.a. indeholde de anbringender og argumenter, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne. Den skal derfor indeholde en udtrykkelig angivelse af de grunde, søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfylder kravene i procesreglementet. Fremstillingen skal endvidere, selv om den er kortfattet, være så klar og præcis, at sagsøgte får mulighed for at tilrettelægge sit forsvar, og at Retten kan træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden at måtte indhente yderligere oplysninger. Retssikkerheds- og retsplejehensyn kræver for at en sag eller nærmere bestemt et

anbringende kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, på en sammenhængende og forståelig måde fremgår af selve stævningen (jf. dom af 12.9.2018, De Geoffroy m.fl. mod Parlamentet, T-788/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:534, præmis 72 og 73 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.5.2019, PT mod EIB, T-571/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:301, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).

563 Som sagsøgerne selv har anført i stævningen og replikken, må det konstateres, at der ikke er fremsat nogen argumentation i forbindelse med anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Da dette ikke er blevet forklaret, må anbringendet dermed afvises.

564 Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fremgår det under alle omstændigheder af fast retspraksis, at retten til at påberåbe sig dette princip forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende. Denne ret tilkommer nemlig enhver retsundergiven i forbindelse med berettigede forventninger, som en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen ved at afgive præcise løfter har givet anledning til (jf. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis; jf. i denne retning ligeledes dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 178 og den deri nævnte retspraksis).

565 Det er dog tilstrækkeligt at anføre, at sagsøgerne ikke har fremsat nogen præcise garantier, som ville kunne have givet anledning til forventninger om, at afviklingsplanen af 2016 ville finde anvendelse.

566 Såfremt sagsøgernes udtalelse i replikken om, at Afviklingsinstansen og Kommissionen ikke har forklaret deres beslutning om at se bort fra afviklingsplanen af 2016, skulle fortolkes som værende et argument for, at begrundelsespligten er blevet tilsidesat, er det endvidere tilstrækkeligt at henvise til begrundelserne i 19.-22. betragtning til afviklingsordningen, således som Afviklingsinstansen og Kommissionen har gjort, hvilket sagsøgerne ikke har anfægtet.

567 Følgelig skal det ottende anbringende afvises.

Begæringen om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse

568 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 9. oktober 2018 har sagsøgerne anmodet Retten om via en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 88, at pålægge Afviklingsinstansen og Kommissionen at fremlægge en række dokumenter, der er opført på listen i bilaget til anmodningen. Sagsøgerne har anført, at de dokumenter, der anmodes om, svarer til de faktuelle oplysninger i Afviklingsinstansens og Kommissionens svarskrifter, og at de bør frigives, så de har mulighed for at svare på dem. Da disse dokumenter ikke foreligger, er det ikke muligt for sagsøgerne at besvare svarskrifterne og for Retten at bedømme de anfægtede afgørelsers lovlighed.

569 Afviklingsinstansen og Kommissionen har fremført, at denne anmodning ikke er i overensstemmelse med kravene i procesreglementets artikel 88, stk. 2, for så vidt som sagsøgerne ikke har fremsat en begrundelse for, at de ikke har kunnet fremsætte denne anmodning før, eller at de ikke præcist har redegjort for grundene til, at de dokumenter, som de har anmodet om, er nødvendige for en løsning af tvisten.

570 Det skal anføres, at Retten ved kendelse om bevisoptagelse af 21. maj 2021 i henhold til procesreglementets artikel 91, litra b), artikel 92, stk. 3, og artikel 103 har pålagt Afviklingsinstansen at fremlægge visse af de dokumenter, der er anført i præmis 95 ovenfor. Ved kendelse af 16. juni 2021 fastslog Retten, at de dokumenter, som Afviklingsinstansen havde fremlagt i den fortrolige udgave, ikke var relevante for en løsning af tvisten. Derimod blev Banco Populars skrivelse til ECB af 6. juni 2017, uden bilaget, fremsendt til de øvrige parter.

571 Hvad angår begæringerne om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller om bevisoptagelse, der fremlægges af en part i en tvist, bemærkes, at det alene tilkommer Retten at bedømme, om det er nødvendigt at supplere bevismaterialet i de sager, der forelægges til afgørelse (jf. dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.11.2020, Fleig mod EU-Udenrigstjenesten, C-446/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:918, præmis 53).

572 Det er i denne henseende vigtigt at fremhæve, at for at Retten kan tage stilling til, om det er hensigtsmæssigt at vedtage foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, må den part, som fremsætter begæring herom, angive de ønskede dokumenter og over for Retten henvise til visse holdepunkter for, at disse dokumenter har betydning for sagens behandling (dom af 28.7.2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen, C-474/09 P – C-476/09 P, EU:C:2011:522, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes dom af 20.3.2019, Hércules Club de Fútbol mod Kommissionen, T-766/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:173, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

573 I den foreliggende sag skal det konstateres, at oplysningerne i sagsakterne samt de forklaringer, der blev fremsat i retsmødet, er tilstrækkelige til at sætte Retten i stand til at træffe afgørelse, idet den hensigtsmæssigt har kunnet afgøre sagen på grundlag af de påstande, anbringender og argumenter, som er fremsat under sagens behandling, og under hensyn til de dokumenter, som parterne har fremlagt.

574 Det følger heraf, at sagsøgernes anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse bør forkastes, uden at det er fornødent at tage stilling til realiteten i overensstemmelse procesreglementets artikel 88, stk. 2.

575 Det må konstateres, at Kommissionen og Afviklingsinstansen bør frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

576 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens, Afviklingsinstansens og Banco Santanders omkostninger i overensstemmelse med disses påstand herom.

577 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet bærer således hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen og Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) frifindes.

2) Antonio Del Valle Ruíz og de øvrige sagsøgere, hvis navne er opført i bilaget, bærer deres egne omkostninger og betaler de af Kommissionen, Den Fælles Afviklingsinstans og Banco Santander, SA afholdte omkostninger.

3) Kongeriget Spanien, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer hver deres egne omkostninger.

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juni 2022.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter . . . 2

Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse . . . 6

Banco Populars situation forud for vedtagelsen af afviklingsordningen . . . 6

Andre faktiske omstændigheder forud for vedtagelsen af afviklingsordningen . . . 8

Afviklingsordningen for Banco Popular af 7. juni 2017 . . . 11

De faktiske omstændigheder efter vedtagelsen af afviklingsafgørelsen . . . 13

Retsforhandlinger og parternes påstande . . . 13

Retlige bemærkninger . . . 15

Det første anbringende om en ulovlighedsindsigelse om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt og adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 41 og 47, samt proportionalitetsprincippet . . . 17

Det første led om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter retten til at blive hørt. 18

Det andet led om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter adgangen til effektive retsmidler . . . 28

Det tredje led om, at artikel 18 i forordning nr. 806/2014 tilsidesætter proportionalitetsprincippet . . . 30

Det niende anbringende om en ulovlighedsindsigelse om, at artikel 18 og 22 i forordning nr. 806/2014 er i strid med principperne om delegation af beføjelser . . . 30

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 20 i forordning nr. 806/2014 . . . 36

Det første klagepunkt om den første værdiansættelse . . . 38

Det andet klagepunkt om den anden værdiansættelse . . . 39

Det tredje klagepunkt om en manglende efterfølgende endelig værdiansættelse . . . 45

Det femte anbringende om tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 806/2014 . . . 46

Det første led om tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 806/2014 . . . 46

Det andet led om tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning nr. 806/2014 . . . 50

Det sjette anbringende om tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 . . . 58

Det andet anbringende om tilsidesættelse af chartrets artikel 41 og 47 . . . 58

Det første klagepunkt om retten til at blive hørt 58

Det andet klagepunkt om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse 61

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten 67

Det syvende anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten 75

Det ottende anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning 77

Begæringen om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse 78

Sagsomkostninger 79