Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

av den 1 juni 2022 *

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Rätten att yttra sig – Delegering av befogenhet – Rätt till egendom – Motiveringsskyldighet – Artiklarna 18, 20 och 21.1 i förordning (EU) nr 806/2014”

i mål T-510/17,

Antonio Del Valle Ruíz, Mexiko City (Mexiko), och övriga sökande vars namn finns upptagna i en bilaga till domen, [1] företrädda av J. Pobjoy, barrister, B. Kennelly, QC, och S. Walker, solicitor,

sökande,

mot

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

och

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

svarande

med stöd av

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

av

Europaparlamentet, företrätt av L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti, M. Sammut, L. Stefani och M. Martínez Iglesias, samtliga i egenskap av ombud,

av

* Rättegångsspråk: engelska.

[1] Förteckningen över övriga sökande har endast bifogats den version som delgetts parterna.

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

av

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

intervenienter,

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

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning),

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

justitiesekreterare: handläggaren M. P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet, och efter förhandlingen den 21 juni 2021,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24 Sökandena, Antonio Del Valle Ruíz och övriga sökande vars namn finns upptagna i en bilaga till domen, innehade aktier eller obligationer i Banco Popular Español, SA (nedan kallad Banco Popular) innan en resolutionsordning antogs för detta kreditinstitut.

Banco Populars situation före antagandet av resolutionsordningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andra faktiska omständigheter som förelåg före antagandet av resolutionsordningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

65 Den 6 juni 2017 överlämnade Deloitte även en andra värdering (nedan kallad värdering 2) till SRB, som avfattats i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014. Syftet med värdering 2 var att uppskatta värdet på Banco Populars tillgångar och skulder, tillhandahålla en uppskattning av hur aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats om Banco Popular hade varit föremål för ett

normalt insolvensförfarande och tillhandahålla uppgifter som gjorde det möjligt att fatta beslutet om de aktier och värdepapper som skulle överlåtas och som gjorde det möjligt för SRB att fastställa affärsvillkoren för försäljningsverktyget. I denna värdering uppskattades bland annat Banco Populars ekonomiska värde till 1,3 miljarder euro i det bästa scenariot, till minus 8,2 miljarder euro i det värsta scenariot och till minus 2 miljarder euro i den bästa uppskattningen.

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

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

Resolutionsordningen för Banco Popular av den 7 juni 2017

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

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

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

71 I artikel 5.1 i resolutionsordningen beslutade SRB följande:

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

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

73 I artikel 6.1 i resolutionsordningen beslutade SRB således att

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Faktiska omständigheter som inträffat efter resolutionsbeslutet

81 Den 14 juni 2018 översände Deloitte en rapport till SRB om den värdering av skillnaden i behandling som föreskrivs i artikel 20.16–20.18 i förordning nr 806/2014, och som genomförts för att fastställa huruvida aktieägarna och borgenärerna skulle ha behandlats bättre om Banco

Popular hade genomgått ett normalt insolvensförfarande (nedan kallad värdering 3). Den 31 juli 2018 översände Deloitte ett tillägg till denna rapport till SRB, i vilket vissa formella fel i rapporten korrigerades.

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

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

Förfarande och parternas yrkanden

84 Sökandena väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 4 augusti 2017.

85 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 31 oktober 2017 begärde SRB att tribunalen i enlighet med artikel 92.3 i tribunalens rättegångsregler skulle vidta åtgärder för bevisupptagning i form av företeendet av vissa handlingar som nämns i bilagorna. Genom beslut av den 6 december 2017 beslutade tribunalen att i detta skede av förfarandet avslå denna ansökan.

86 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 6 och den 21 november 2017 respektive den 5 och den 13 december 2017 begärde Banco Santander, rådet, Konungariket Spanien och Europaparlamentet att få intervenera i förevarande förfarande till stöd för kommissionens och SRB:s yrkanden. Genom beslut av den 12 april 2019 beviljade ordföranden för tribunalens åttonde avdelning Banco Santanders ansökan om att få intervenera och den 17 april 2019 beviljade ordföranden rådets, Konungariket Spaniens och parlamentets ansökningar om att få intervenera. Konungariket Spanien, parlamentet, rådet och Banco Santander inkom med sina interventionsinlagor och sökandena och SRB yttrade sig över dessa inom de fastställda fristerna.

87 Den 13 februari 2018 uppmanade tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, SRB att inge den senaste icke-konfidentiella versionen av resolutionsordningen och en icke-konfidentiell version av värdering 2, som publicerats på dess webbplats. SRB ingav handlingarna inom den fastställda fristen.

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

89 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 9 oktober 2018 begärde sökandena att tribunalen skulle förelägga kommissionen och SRB att genom en åtgärd för processledning enligt artikel 88 i rättegångsreglerna förete vissa handlingar som förtecknades i bilagan till begäran. Kommissionen och SRB yttrade sig över begäran inom den fastställda fristen.

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

91 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 7 oktober 2019 inkom sökandena med en ny bevisuppgift med stöd av artikel 85.3 i rättegångsreglerna. Kommissionen, SRB, Konungariket Spanien, parlamentet och rådet yttrade sig över denna nya bevisuppgift inom den fastställda fristen.

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

93 Den 15 mars 2021 uppmanade tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, kommissionen och SRB att förete flera handlingar. I en skrivelse av den 30 mars 2021 svarade SRB att de begärda handlingarna delvis var konfidentiella och att de kunde företes om tribunalen vidtog en åtgärd för bevisupptagning. I en skrivelse av den 30 mars 2021 svarade kommissionen att den inte förfogade över den begärda handlingen och att den därför inte kunde förete den.

94 Den 15 april 2021 uppmanade tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, SRB att förete en handling. I en skrivelse av den 20 april 2021 svarade SRB att den begärda handlingen var konfidentiell och att den kunde företes om tribunalen vidtog en åtgärd för bevisupptagning.

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

96 Genom beslut av den 16 juni 2021 förordnade tribunalen att de konfidentiella versionerna av de handlingar som kommissionen och SRB hade ingett för att verkställa beslutet av den 21 maj 2021 skulle avlägsnas från handlingarna i målet och översände Banco Populars skrivelse till ECB av den 6 juni 2017, utan bilaga, till kommissionen, Konungariket Spanien, parlamentet, rådet och Banco Santander.

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

98 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 21 juni 2021.

99 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

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

– förplikta SRB och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

100 SRB och kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

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

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

102 Parlamentet har yrkat att tribunalen ska

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

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

103 Till stöd för sin talan har sökandena åberopat nio grunder. Som första grund har sökandena framställt en invändning om rättsstridighet, med motiveringen att artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt proportionalitetsprincipen. Den andra grunden avser åsidosättande av artiklarna 41 och 47 i stadgan. Såvitt gäller den tredje grunden har sökandena gjort gällande att rätten till egendom har åsidosatts. Den fjärde grunden avser ett åsidosättande av artikel 20 i förordning nr 806/2014. Som femte grund har sökandena gjort gällande att artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014 har åsidosatts. Den sjätte grunden avser ett åsidosättande av artikel 21.1 i förordning nr 806/2014. Den sjunde grunden avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Den åttonde grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Som nionde grund har sökandena framställt en invändning om rättsstridighet, med motiveringen att artiklarna 18 och 22 i förordning nr 806/2014 åsidosätter principerna om delegering av befogenhet.

104 När det gäller omfattningen av tribunalens prövning har sökandena med stöd av domen av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518), inledningsvis gjort gällande att tribunalen ska göra en fullständig prövning och bland annat pröva huruvida de omständigheter som har åberopats kan anses styrkta genom nämnda uppgifter eller bevisning och uppskatta bevisvärdet därav med beaktande av omständigheterna i målet och mot bakgrund av eventuella yttranden beträffande dessa omständigheter som har ingetts av, bland annat, den berörda personen. Att uppfylla detta krav blir ännu viktigare när sökandena, såsom i förevarande fall, inte har hörts under resolutionsförfarandet.

105 SRB har hävdat att omfattningen av tribunalens prövning är den som fastställts i den rättspraxis som är tillämplig på en rättsakt som grundas på bestämmelser som ger den berörda myndigheten ett utrymme för skönsmässig bedömning och som avser ekonomiska och mycket tekniska frågor.

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

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

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

109 Eftersom de beslut som SRB ska anta inom ramen för ett resolutionsförfarande grundar sig på ytterst komplicerade ekonomiska och tekniska bedömningar, ska de principer som följer av den rättspraxis som nämnts i punkterna 107 och 108 ovan anses tillämpliga på den prövning som domstolen ska göra.

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

EU:C:2019:251, punkt 104 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 december 2020, Comune di Milano/kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punkt 115 och där angiven rättspraxis).

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

112 Tribunalen anser att det är lämpligt att först pröva invändningarna om rättsstridighet i den första och den nionde grunden, därefter den fjärde, den femte och den sjätte grunden och slutligen den andra, den tredje, den sjunde och den åttonde grunden.

Den första grunden: invändning om rättegångshinder med motiveringen att artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artiklarna 41 och 47 i stadgan samt proportionalitetsprincipen

113 Sökandena har med stöd av artikel 277 FEU gjort gällande att artikel 18 i förordning nr 806/2014 är rättsstridig. Denna grund består av tre delar, enligt vilka det förfarande som föreskrivs i denna artikel för det första åsidosätter rätten att yttra sig enligt artikel 41.2 a i stadgan, för det andra åsidosätter rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan och för det tredje åsidosätter proportionalitetsprincipen.

114 Enligt fast rättspraxis ger artikel 277 FEUF uttryck för en allmän princip som ger varje part rätt att, i syfte att få till stånd en ogiltigförklaring av en rättsakt som direkt och personligen berör parten, ifrågasätta giltigheten av tidigare akter från institutionerna som utgör rättslig grund för den angripna rättsakten, om denna part inte hade rätt att, med stöd av artikel 263 FEUF, väcka direkt talan mot dessa rättsakter vars följder denne således drabbats av utan att ha haft möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring (se dom av den 17 december 2020, BP/FRA, C-601/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:1048, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

115 Eftersom artikel 277 FEUF inte har till syfte att göra det möjligt för en part att ifrågasätta tillämpligheten av vilken rättsakt med allmän giltighet som helst till stöd för vilken talan som helst, måste den rättsakt vars lagenlighet ifrågasätts vara direkt eller indirekt tillämplig på det fall som är föremål för talan (se dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

116 Domstolen har således, i samband med att det väckts talan om ogiltigförklaring av individuella beslut, godtagit att bestämmelser i en rättsakt med allmän giltighet, som utgör grunden för nämnda beslut, med giltig verkan kan bli föremål för en invändning om rättsstridighet eller som har ett direkt rättsligt samband med sådana beslut. Domstolen har däremot slagit fast att en invändning om rättsstridighet som riktas mot en rättsakt med allmän giltighet, med stöd av vilken det fattats ett individuellt beslut mot vilket talan förs och som inte utgör en genomförandeåtgärd, inte kan tas upp till sakprövning (se dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkterna 69 och 70 och där angiven rättspraxis).

Den första delgrunden: artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig

117 Sökandena har gjort gällande att det resolutionsförfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 inte iakttar rätten att yttra sig enligt artikel 41.2 a i stadgan, eftersom enhetens aktieägare och borgenärer, vars rättigheter har påverkats, inte ges möjlighet att tillkännage sin ståndpunkt innan resolutionsordningen antas.

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

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

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

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

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

123 Rätten att yttra sig, såsom princip och grundläggande rättighet i unionens rättsordning, ska nämligen tillämpas när administrationen avser att anta en rättsakt som går någon emot, det vill säga en rättsakt som kan påverka den enskildes eller den berörda medlemsstatens intressen på ett

ogynnsamt sätt, utan att dess tillämpning är avhängig av att det finns en uttrycklig bestämmelse med den innebörden i sekundärrätten (dom av den 18 juni2014, Spanien/kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, punkt 64).

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

125 I motsats till vad sökandena har hävdat kan avsaknaden av en särskild bestämmelse i artikel 18 i förordning nr 806/2014 om att aktieägarna i den enhet som är föremål för en resolutionsåtgärd ska höras innan ett beslut antas inte tolkas som ett absolut hinder för rätten att yttra sig under alla omständigheter, som undergräver kärnan i denna rätt. Sökandena har felaktigt hävdat att artikel 18 i förordning nr 806/2014 gör det möjligt att i samtliga fall, och inte enbart i brådskande fall, neka berörda parter rätten att yttra sig.

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

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

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

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

130 I domstolens ovan i punkt 121 nämnda praxis ges emellertid en vid tolkning av rätten att yttra sig som en rättighet som garanteras varje person i ett förfarande som kan leda till en åtgärd som kan påverka honom eller henne negativt. Det kan således inte uteslutas att aktieägarna i ett institut som är föremål för en resolutionsåtgärd kan göra gällande rätten att yttra sig inom ramen för resolutionsförfarandet.

131 Utövandet av rätten att yttra sig kan emellertid begränsas i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, enligt vilken:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

140 Det är även lämpligt att nämna Europadomstolens dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl. (C-41/15, EU:C:2016:836), som meddelades i samband med en begäran om förhandsavgörande angående tolkningen av artiklarna 8, 25 och 29 i rådets andra direktiv 77/91/EEG av den 13 december 1976 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i [artikel 54 andra stycket FEUF] avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag samt att bevara och ändra dettas kapital, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga (EGT L 26, 1977, s. 1; svensk specialutgåva, område 17, volym 1, s. 7). Det målet rörde en exceptionell åtgärd från de nationella myndigheternas sida som syftade till att genom en ökning av kapitalet undvika att ett bolag försattes i konkurs, vilket enligt den hänskjutande domstolen hotade unionens finansiella stabilitet. Domstolen fann att det skydd som andra direktivet 77/91 ger aktieägarna och ett aktiebolags borgenärer i fråga om aktiekapitalet inte gäller i förhållande till en nationell åtgärd som vidtas i en situation där det finns en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och finansiella system och denna åtgärd syftar till att undanröja en systemrisk som hotar den finansiella stabiliteten i unionen till följd av att bolaget i fråga saknar tillräckligt stort eget kapital (dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, punkt 50). Domstolen tillade att bestämmelserna i andra direktivet således inte utgjorde hinder för en exceptionell åtgärd som rör kapitalet i ett aktiebolag, vilken de nationella myndigheterna vidtagit i en situation där det finns en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och finansiella system, utan samtycke från bolagsstämman i detta bolag, i syfte att förhindra en systemrisk och för att säkerställa den finansiella stabiliteten i unionen (dom av den 8 november 2016, Dowling m.fl., C-41/15, EU:C:2016:836, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

141 Dessa överväganden är analogt tillämpliga på situationen för tidigare aktieägare i en bank som försatts i resolution enligt förordning nr 806/2014.

142 Tribunalen påpekar dessutom att ett annat mål med resolutionen enligt artikel 14.2 a i förordning nr 806/2014, nämligen att säkerställa att den enhet som berörs av en resolutionsåtgärd upprätthåller sina kritiska funktioner, också bidrar till att uppnå det mål av allmänt intresse som består i att skydda stabiliteten på finansmarknaderna.

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

144 I artikel 6.1 kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/778 av den 2 februari 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller de omständigheter och villkor under vilka betalning av extraordinära efterhandsbidrag får skjutas upp helt eller delvis, och om kriterierna för fastställande av aktiviteter, tjänster och transaktioner

avseende kritiska funktioner och för fastställande av affärsområden och kringtjänster avseende kärnaffärsområden (EUT L 131, 2016, s. 41), anges kriterierna för fastställande av kritiska funktioner. Det rör sig om en funktion som tillhandahålls av ett institut till tredje parter som inte är anknutna till institutet eller koncernen, och en plötslig störning i utförandet av den funktionen skulle sannolikt ha en väsentlig negativ påverkan på den tredje parten, ge spridningseffekter eller underminera marknadsaktörernas allmänna förtroende på grund av funktionens systembetydelse för tredje part, och betydelsen för systemet av att institutet eller koncernen tillhandahåller denna funktion.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

154 När det gäller frysning av penningmedel har domstolen dessutom slagit fast att underrättelsen om skälen till det ursprungliga uppförandet av namnet på en person eller enhet i förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder, före upptagandet, skulle kunna äventyra effektiviteten av de åtgärder för frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som föreskrivs i unionsrätten. För att det mål som eftersträvas med den omtvistade förordningen ska uppnås måste sådana åtgärder ha en överraskningseffekt – detta följer redan av deras art – och vara omedelbart tillämpliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 338–340, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 61, och dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkt 51).

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

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

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

158 I domen av den 24 november 2005, Capital Bank AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, punkt 136), slog Europadomstolen fast att det på ett ekonomiskt känsligt område som banksystemets stabilitet och i vissa situationer kan finnas ett

tvingande behov av att agera med största omsorg och utan förvarning för att undvika irreparabel skada för banken, dess insättare och andra borgenärer, eller för bank- och finanssystemet i dess helhet.

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

160 I punkt 282 i domen av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486), har tribunalen redan framhållit att tillämpliga förfaranden ska erbjuda berörd person tillfälle att på ett adekvat sätt lägga fram sin sak inför behöriga myndigheter. För att säkerställa iakttagandet av detta villkor, som med nödvändighet följer av artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, ska de tillämpliga förfarandena bedömas ur allmän synpunkt (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 368 och där angiven rättspraxis, dom av den 25 april 2013, Gbagbo/Conseil, T-119/11, ej publicerad, EU:T:2013:216, punkt 119, och Europadomstolen, 20 juli 2004, Bäck mot Finland, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, § 56). Nämnda krav kan således inte tolkas så, att den berörda personen under alla omständigheter måste kunna göra sin ståndpunkt gällande inför de behöriga myndigheterna innan åtgärder vidtas som innebär att hans eller hennes rätt till egendom kränks (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 19 september 2006, Maupas m.fl. mot Frankrike, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, punkterna 20 och 21).

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

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

163 Att upplysa bankens aktieägare eller obligationsinnehavare om att banken skulle kunna försättas i resolution, och att banken således har ansetts befinna i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera, skulle kunna uppmuntra dem att sälja sina värdepapper på marknaderna och även leda till ett omfattande uttag av insättningar, vilket skulle förvärra bankens finansiella situation och göra det svårare eller till och med omöjligt att hitta en lösning som kan förhindra avvecklingen av banken.

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

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

166 SRB har dessutom gjort gällande att rykten avseende instituten eller finansmarknaderna kan få stora konsekvenser och att SRB således måste försäkra sig om att förfarandena är konfidentiella. Eftersom hörandet av personer som eventuellt kan påverkas av resolutionsåtgärden kan medföra att information om framtida åtgärder lämnas ut kan detta få negativa återverkningar för den finansiella stabiliteten, på grund av den systemiska betydelsen av dessa uppgifter.

167 Sökandenas påstående att det andra mål av allmänt samhällsintresse som SRB har åberopat är skyddet av konfidentialiteten grundar sig på en felaktig tolkning av SRB:s argument. Genom detta argument har SRB nämligen hävdat att konfidentialiteten är nödvändig för att skydda allmänintresset, som i förevarande fall består i att säkerställa det finansiella systemets stabilitet.

168 Sökandena har dessutom gjort gällande att alla farhågor beträffande utlämnandet skulle kunna undanröjas genom strikta sekretessregler.

169 Detta argument bygger på en felaktig tolkning av syftet med att skydda konfidentialiten i förfarandet. De uppgifter som inte bör lämnas ut, särskilt inte till aktieägare, rör genomförandet av resolutionsförfarandet. Det handlar om att ta hänsyn till risken för att aktieägarna, om de informeras om detta förfarande innan ett beslut fattas, skulle kunna förmås att överlåta sina aktier, vilket skulle kunna förvärra enhetens situation och medföra en risk för fallissemang och, när det gäller systemviktiga banker, en risk för spridningseffekter på hela marknaden.

170 Eftersom identiteten på enhetens aktieägare är okänd måste resolutionsmyndigheten, såsom kommissionen har påpekat, dessutom offentligt anmoda dem att lämna synpunkter, vilket riskerar att leda till bankpanik. Eftersom aktier och obligationer kontinuerligt handlas på marknaderna är det, såsom rådet har understrukit, i praktiken omöjligt att veta vilka enskilda och institutionella investerare som ska kontaktas.

171 De konfidentiella åtaganden som aktieägarna har gjort, om de sistnämnda kan identifieras, kan således inte avhjälpa den risk för den finansiella stabiliteten som spridningen av information om att en enhet är föremål för ett resolutionsförfarande kan medföra.

172 Sökandena gjorde vid förhandlingen gällande att det är möjligt att höra aktieägarna under den förberedande fasen av resolutionsåtgärden, innan en enhet anses befinna sig i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera, eftersom denna fas inte omfattas av kravet på skyndsamhet.

173 Tribunalen påpekar att det resolutionsförfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 börjar när de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att planeringen av resolutionen inte omfattas av detta förfarande. Sökandenas argument kan således inte påverka lagenligheten av det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014. Under alla omständigheter utgör övervägandena i punkterna 169 och 170 ovan hinder för att höra aktieägarna i den berörda enheten, inte enbart efter det att det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 har inletts, utan även under den förberedande fasen av åtgärden.

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

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

176 Denna slutsats påverkas inte av sökandenas övriga argument.

177 För det första har sökandena hänvisat till kommissionens arbetsdokument SWD/2012/166 slutlig av den 6 juni 2012, med rubriken ”konsekvensbedömning av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EG och direktiven 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010” (nedan kallad konsekvensbedömningen), i vilket kommissionen medgav att aktieägarna hade rätt att ”framföra sina invändningar mot omstruktureringsåtgärderna”

178 I detta avseende räcker det att, i likhet med SRB, konstatera att det utdrag ur konsekvensbedömningen som sökandena har hänvisat till uttryckligen avser rätten till en rättvis rättegång och rätten till ett effektivt rättsmedel, rättigheter som slås fast i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Detta utdrag hänför sig således till aktieägarnas rätt till ett effektivt rättsmedel mot en åtgärd som redan har antagits, men det kan inte tolkas så, att det avser en rätt att yttra sig innan antagandet av ett resolutionsbeslut.

179 För det andra har sökandena åberopat Europadomstolens dom av den 24 november 2005, Capital Bank AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999). Sökandena har gjort gällande att en nationell myndighet i det målet hade återkallat ett banktillstånd för en bank utan att först underrätta banken och utan att ge banken möjlighet att överklaga beslutet. Europadomstolen drog slutsatsen att med hänsyn till den starka ställning som rätten till en rättvis rättegång har i ett demokratiskt samhälle, var den bulgariska domstolens beslut att följa den bulgariska

centralbankens beslut utan att låta beslutet bli föremål för någon kritik eller några diskussioner, tillsammans med den totala avsaknaden av metoder för att granska detta beslut i ett förfarande för direkt kontroll, inte motiverat.

180 Som sökandena själva har framhållit är den viktigaste slutsatsen i Europadomstolens dom av den 24 november2005, Capital Bank AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999), och i Europadomstolens dom av den 19 juni 2008, Ismeta Bačić mot Kroatien (CE:ECHR:2008:0619JUD004359506), att artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig på ett konkursförfarande.

181 Som kommissionen och SRB har påpekat rörde Europadomstolens dom av den 24 november 2005, Capital Bank AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999), ett åsidosättande av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen, eftersom det i bulgarisk rätt saknades rättsmedel mot ett beslut av Bulgariens centralbank att återkalla ett banktillstånd, och domen avsåg endast det berörda finansinstitutets processuella rättigheter och inte aktieägarnas och borgenärernas rättigheter. Domen rörde inte rätten att yttra sig före antagandet av ett beslut och är således inte relevant.

182 För det tredje har sökandena även åberopat vissa medlemsstaters lagstiftning som ger borgenärer och aktieägare möjlighet att yttra sig under insolvensförfarandet.

183 Det räcker att konstatera, i likhet med SRB, att de nationella insolvensförfarandena inte är jämförbara med ett resolutionsförfarande enligt förordning nr 806/2014. Vid ett nationellt insolvensförfarande hörs nämligen borgenärerna när insolvensförfarandet väl har inletts. Såsom SRB har påpekat innebär inledandet av insolvensförfarandet således att det redan är uppenbart att aktieägarna och borgenärerna har åsamkats skada och att avslöjandet av insolvensen inte kan förvärra skadan. I ett resolutionsförfarande kan utlämnandet av information till den berörda enhetens borgenärer om en möjlig resolution däremot få allvarliga negativa effekter.

184 Såsom SRB har påpekat fann Europadomstolen i sitt beslut av den 1 april 2004, Camberrow MM5 AD mot Bulgarien (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), att en skyldighet att samråda med aktieägare och borgenärer inom ramen för ett konkursförfarande skulle fördröja förfarandet och att den omständigheten att det inte var möjligt för majoritetsaktieägaren att delta i förfarandet inte var oproportionerlig med hänsyn till de legitima målen att skydda bankens borgenärers rättigheter och att säkerställa en korrekt förvaltning av bankens konkursbo.

185 Av det ovan anförda följer att invändningen om rättsstridighet avseende artikel 18 i förordning nr 806/2014 ska ogillas i den del det förfarande som inrättas genom denna artikel innebär ett åsidosättande av rätten att yttra sig genom att inte föreskriva att den berörda enhetens aktieägare och borgenärer ska höras.

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

Den andra delgrunden: artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten till ett effektivt rättsmedel

187 Sökandena har gjort gällande att det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 inte respekterar rätten till ett effektivt rättsmedel, eftersom detta förfarande inte kan bli föremål för domstolsprövning. Den omständigheten att det går att väcka talan om

ogiltigförklaring vid tribunalen kan inte avhjälpa åsidosättandet av rätten till ett effektivt rättsmedel, eftersom tribunalen inte är behörig att förelägga den berörda institutionen att vidta åtgärder för att återkalla rättsakter som genomför resolutionen.

188 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten till ett effektivt rättsmedel, eftersom det i denna artikel inte föreskrivs att en domare ska ingripa innan resolutionsbeslutet antas.

189 Tribunalen erinrar om att artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som utgör en bekräftelse av principen om ett effektivt domstolsskydd, kräver för övrigt, i första stycket, att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln. Att det finns en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är härvidlag i sig en grundförutsättning för en rättsstat (se dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

190 Det räcker att konstatera att sökandenas argument grundar sig på en felaktig tolkning av räckvidden av rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan. I artikel 47 i stadgan garanteras nämligen en rätt till ett effektivt rättsmedel mot en rättsakt som går någon emot och inte före antagandet av rättsakten.

191 Efter det att en resolutionsåtgärd har antagits garanteras rätten till ett effektivt rättsmedel genom möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 FEUF mot beslut som antagits av SRB, i enlighet med artikel 86 i förordning nr 806/2014, och mot kommissionens beslut, samt genom möjligheten att väcka skadeståndstalan.

192 Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av en resolutionsåtgärd kan tribunalen pröva huruvida SRB:s förfarande är förenligt med kraven i artikel 18 i förordning nr 806/2014. Sökandena kan således inte med framgång göra gällande att det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 inte är föremål för någon domstolsprövning.

193 Sökandena har dessutom gjort gällande att den omständigheten att det går att väcka talan om ogiltigförklaring vid tribunalen inte kan avhjälpa åsidosättandet av rätten till ett effektivt rättsmedel, eftersom tribunalen inte är behörig att förelägga den berörda institutionen att vidta åtgärder för att återkalla rättsakter som genomför resolutionen.

194 Tribunalen påpekar att ändamålet med artikel 47 i stadgan inte är att ändra det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning, särskilt inte bestämmelserna om upptagande av talan som väckts direkt vid Europeiska unionens domstol, vilket även framgår av förklaringarna till nämnda artikel 47, vilka i enlighet med artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av densamma (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97 och där angiven rättspraxis, och dom av den 25 februari 2021, VodafoneZiggo Group/kommissionen, C-689/19 P, EU:C:2021:142, punkt 136 och där angiven rättspraxis).

195 Det räcker att erinra om att även om unionsdomstolen inte har befogenhet att utfärda förelägganden gentemot SRB, är SRB, enligt artikel 86.4 i förordning nr 806/2014 och artikel 266 FEUF, skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter en dom från Europeiska unionens domstol.

196 Den omständigheten att det i artikel 18 i förordning nr 806/2014 inte föreskrivs någon möjlighet för en domstol att ingripa i det förfarande som leder fram till antagandet av ett resolutionsbeslut utgör således inte ett åsidosättande av artikel 47 i stadgan.

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

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

199 Härav följer att invändningen om rättsstridighet avseende artikel 18 i förordning nr 806/2014, i den mån den innebär ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel, ska avvisas. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del.

Den tredje delgrunden: artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter proportionalitetsprincipen

200 Sökandena har gjort gällande att eftersom resolutionsförfarandet i artikel 18 i förordning nr 806/2014, av de skäl som anges i förevarande grunds två första delar, inte respekterar rätten att yttra sig och rätten till ett effektivt rättsmedel är förfarandet inte förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som anges i skäl 122 i förordning nr 806/2014, nämligen att ”inrätta en effektiv gemensam europeisk ram för resolution av enheter och säkerställa en konsekvent tillämpning av resolutionsregler”.

201 Det räcker att erinra om att det i den första delgrunden har slagits fast att underlåtenheten att höra den berörda enhetens aktieägare och borgenärer inom ramen för resolutionsförfarandet både var motiverad av hänsyn till ett mål av allmänintresse och nödvändig, med iakttagande av proportionalitetsprincipen, enligt artikel 52.1 i stadgan. För det andra framgår det av prövningen av den andra delgrunden att sökandena inte har visat att det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosatte rätten till ett effektivt rättsmedel.

202 Eftersom talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens två första delar kan talan inte heller vinna bifall såvitt avser den första grundens tredje del.

203 Av det ovan anförda följer att den invändning om rättsstridighet avseende artikel 18 i förordning nr 806/2014 som framställts inom ramen för den första grunden ska ogillas.

Den nionde grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 18 och 22 i förordning nr 806/2014 åsidosätter principen om delegering av befogenhet

204 Sökandena har med stöd av artikel 277 FEUF gjort gällande att artiklarna 18 och 22 i förordning nr 806/2014 är rättsstridiga, med motiveringen att dessa artiklar strider mot de principer om delegering av befogenhet som anges i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7).

205 Sökandena har hävdat att SRB:s beslut avseende frågan huruvida villkoren i artikel 18 i förordning nr 806/2014 är uppfyllda omfattas av stort utrymme för skönsmässig bedömning. SRB gör komplicerade ekonomiska bedömningar och deltar därigenom i genomförandet av en reell ekonomisk politik. SRB har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att besluta vilket resolutionsverktyg som ska antas i enlighet med artiklarna 18.6 och 22 i förordning nr 806/2014. Sökandena har gjort gällande att bestämmelserna i artikel 18.7 i förordning nr 806/2014, enligt vilken kommissionen ska godkänna resolutionsordningen inom 24 timmar, kringgår de principer som slogs fast i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7). Med hänsyn till den tidsfrist som fastställts är det SRB som bestämmer resolutionspolicyn och kommissionen har endast till uppgift att godkänna de beslut som fattats.

206 Kommissionen, SRB, rådet och parlamentet har gjort gällande att det förfarande som fastställs i förordning nr 806/2014 är förenligt med domen av den 13 juni 1958 i målet Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7). Unionslagstiftaren har inte delegerat diskretionära befogenheter till SRB, eftersom SRB:s resolutionsordning endast får bindande rättsverkningar om den godkänns av kommissionen eller rådet. Eftersom befogenheten att fatta beslut i frågor som rör skönsmässiga bedömningar är förbehållen kommissionen eller rådet, påtar sig dessa organ således det rättsliga och politiska ansvaret för att fastställa EU:s resolutionspolicy.

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

208 Det är alltså genom rättspraxis, och särskilt genom domen av den 13 juni 1958 i målet Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), som principerna för delegering av befogenheter har fastställts. Senare tillämpades dessa principer i domen av den 22 januari 2014 i mål C-270/12, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (EU:C:2014:18), på fall där unionslagstiftaren har tilldelat en byrå självständiga befogenheter.

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

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

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

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

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

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

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

> ”(24) Eftersom det endast är unionens institutioner som får fastställa unionens resolutionsstrategi och eftersom ett visst utrymme för skönsmässig bedömning finns kvar i antagandet av varje specifik resolutionsordning, är det nödvändigt att föreskriva om ett lämpligt deltagande av rådet och kommissionen, som institutioner som får utöva genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291 [FEUF]. Bedömningen av de skönsmässiga aspekterna av [SRB:s] resolutionsbeslut bör göras av kommissionen. Med hänsyn till de betydande effekterna av resolutionsbeslut på medlemsstaternas finansiella stabilitet och på själva unionen, liksom på medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet,

är det viktigt att genomförandebefogenheter att fatta vissa beslut avseende resolution ges till rådet. Därför bör det vara rådet, på förslag av kommissionen, som utövar effektiv kontroll över [SRB:s] bedömning av huruvida allmänintresse föreligger och bedömer varje betydande ändring av det belopp från fonden som ska användas i en viss resolutionsåtgärd. …

(26) … [SRB], om den anser att alla kriterier för att utlösa resolution är uppfyllda, bör anta resolutionsordningen. Förfarandet för antagandet av resolutionsordningen, som involverar kommissionen och rådet, stärker [SRB:s] nödvändiga operativa oberoende samtidigt som principen om delegering av befogenheter till byråer enligt tolkning av Europeiska unionens domstol … respekteras. Därför föreskriver denna förordning att den resolutionsordning som antas av [SRB] träder i kraft endast om det, inom 24 timmar efter det att den antagits av [SRB], inte kommit några invändningar från rådet eller kommissionen eller resolutionsordningen godkänts av kommissionen. De grunder på vilka rådet, på förslag av kommissionen, tillåts invända mot [SRB:s] resolutionsordning bör vara strikt begränsade till förekomsten av ett allmänintresse och till väsentliga ändringar från kommissionens sida av det belopp från fonden som föreslagits av [SRB]. … Kommissionen bör löpande som observatör vid [SRB:s] möten kontrollera att den resolutionsordning som SRB antar är helt förenlig med denna förordning, att den avväger mellan olika mål och intressen i frågan, respekterar allmänintresset och att den inre marknadens integritet bevaras. Med tanke på att resolutionsåtgärder kräver ett mycket snabbt beslutsfattande bör rådet och kommissionen ha ett nära samarbete och rådet bör inte utföra samma förberedande arbete som kommissionen redan utfört …”

216 I motsats till vad sökandena har gjort gällande anges det inte i förordning nr 806/2014, särskilt inte i skäl 26 däri, att tilldelningen av befogenheter till SRB skapar problem när det gäller delegering av befogenheter. Med tanke på att beslutet att låta en enhet omfattas av en resolutionsåtgärd som antagits på grundval av förordning nr 806/2014 innebär utövandet av en diskretionär befogenhet som inbegriper ett val av ekonomisk politik, har lagstiftaren i artikel 18.7 i nämnda förordning tvärtom föreskrivit en särskild antagandemekanism.

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

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

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

220 Mot bakgrund av dessa överväganden ska tribunalen pröva sökandenas argument beträffande de befogenheter som SRB ges i artiklarna 18 och 22 i förordning nr 806/2014.

221 För det första gör sökandena gällande att villkoret i artikel 18.1 c i förordning nr 806/2014, enligt vilket en resolutionsåtgärd ska vara nödvändig av hänsyn till allmänintresset, innebär att SRB ges en vidsträckt diskretionär befogenhet, eftersom detta villkor innebär att SRB ska medla i konflikter mellan olika allmänna intressen och göra komplexa ekonomiska bedömningar och därmed delta i genomförandet av en verklig ekonomisk politik.

222 Tribunalen noterar i detta avseende att det i artikel 18.7 tredje stycket i förordning nr 806/2014 uttryckligen föreskrivs att kommissionen får invända mot resolutionsordningen om den inte uppfyller kriterierna för allmänintresse.

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

224 För det andra har sökandena gjort gällande att SRB, i enlighet med artiklarna 18.6 och 22 i förordning nr 806/2014, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid beslut om vilket resolutionsverktyg som ska antas. SRB styrs av de mål som fastställs i artikel 14 i förordning nr 806/2014, som innehåller objektiva kriterier.

225 Tribunalen erinrar om att i enlighet med artikel 18.7 tredje stycket i förordning nr 806/2014 ska kommissionen bedöma huruvida resolutionsordningen uppfyller kriteriet om allmänintresse i punkt 1 c i denna artikel. I artikel 18.5 i förordning nr 806/2014 anges det i detta avseende att ”[v]id tillämpningen av punkt 1 c i den här artikeln ska en resolutionsåtgärd anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av de resolutionsmål som avses i artikel 14 och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning”.

226 Tribunalen påpekar att följande anges i artikel 14.1 i förordning nr 806/2014:

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

227 De mål som avses i artikel 14 i förordning nr 806/2014 är således inte enbart bindande för SRB utan även för kommissionen när den ska godkänna valet av resolutionsverktyg. Av detta följer även att det åligger kommissionen att, när den bedömer om kriteriet om allmänintresse är uppfyllt, bedöma om valet av resolutionsverktyg är lämpligt och proportionerligt i förhållande till resolutionsmålen.

228 SRB kan följaktligen inte på egen hand besluta att en enhet ska omfattas av en resolutionsåtgärd enligt artikel 18 i förordning nr 806/2014, och inte heller besluta vilket resolutionsverktyg som ska användas enligt artikel 22 i nämnda förordning. I motsats till vad sökandena har gjort gällande ger dessa bestämmelser inte SRB diskretionära befogenheter.

229 Sökandena har även gjort gällande att bestämmelserna i artikel 18.7 i förordning nr 806/2014, enligt vilka kommissionen ska godkänna resolutionsplanen inom 24 timmar, kringgår de principer som fastställdes i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7). Med hänsyn till den tidsfrist som fastställts är det SRB som bestämmer resolutionspolicyn och kommissionen har endast till uppgift att godkänna de beslut som fattats.

230 Tribunalen påpekar att det av artikel 30 i förordning nr 806/2014 framgår dels att SRB ska informera kommissionen om alla åtgärder den vidtar för att förbereda för resolution, dels att SRB och i synnerhet kommissionen, vid utövandet av sina respektive åligganden enligt denna förordning, ska samarbeta nära, särskilt i resolutionsplaneringen, i fasen för tidigt ingripande och i resolutionsfasen, och att de ska förse varandra med all information de behöver för att kunna utföra sina uppgifter. I artikel 43.3 i förordning nr 806/2014 föreskrivs dessutom att kommissionen ska utse en företrädare som ska ha rätt att delta i mötena inom de verkställande sessionerna och plenarsessionerna som permanent observatör, och att dess företrädare ska ha rätt att delta i debatterna och ska ha tillgång till alla handlingar.

231 Av dessa bestämmelser följer att kommissionen informeras och involveras i de förberedande faserna inför antagandet av en resolutionsåtgärd. I motsats till vad sökandena har hävdat får kommissionen inte kännedom om resolutionsordningen först när den antas av SRB, utan har tillräckligt med tid att bedöma dess skönsmässiga aspekter under tiden SRB förbereder för resolution.

232 Sökandena kan därför inte göra gällande att den omständigheten att kommissionen endast har tjugofyra timmar på sig för att godkänna resolutionsordningen innebär att dess enda uppgift är att godkänna resolutionsordningen. Eftersom kommissionens observatörsstatus gör det möjligt för den att följa arbetet under de olika faser som föregår antagandet av resolutionsordningen är dess godkännande mer än en ren formalitet.

233 De omständigheter som ledde fram till antagandet av kommissionens beslut i förevarande fall, och som nämns av sökandena, är dessutom inte relevanta för bedömningen av lagligheten av de omtvistade bestämmelserna i förordning nr 806/2014.

234 Av det ovan anförda följer således att den invändning om rättsstridighet avseende artiklarna 18 och 22 i förordning nr 806/2014 som åberopas i den nionde grunden ska ogillas.

235 I sitt svar har sökandena dessutom lagt till argument som syftar till att i andra hand fastställa att även om förordning nr 806/2014 är förenlig med de principer om delegering av befogenhet som anges i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), har denna princip inte respekterats i förevarande fall. Sökandena har i huvudsak gjort gällande att kommissionen inte antog beslut 2017/1246 med full kännedom om resolutionsordningens skönsmässiga aspekter och att resolutionsordningen, i avsaknad av rättsligt godkännande, grundar sig på en felaktig rättstillämpning eller en uppenbart oriktig bedömning.

236 Kommissionen och SRB har gjort gällande att sökandena genom dessa argument, som de för första gången anför i repliken, åberopar en ny grund som inte kan tas upp till prövning.

237 Vid förhandlingen bekräftade sökandena att detta argument utgjorde en ny grund.

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

239 För att motivera införandet av dessa nya argument i replikstadiet har sökandena gjort gällande att det framgår av de handlingar som ingetts ”sedan den dagen” att kommissionen helt enkelt godkände resolutionsordningen utan diskussion. Sökandena har åberopat omständigheterna i förevarande fall, nämligen den omständigheten att resolutionsordningen översändes till kommissionen den 7 juni 2017 klockan 05:13 och att kommissionen godkände resolutionsordningen klockan 06:30 samma dag, det vill säga 77 minuter senare. De har gjort gällande att detta visar att kommissionen inte kunde ha gjort den bedömning som krävs enligt artikel 18.7 i förordning nr 806/2014.

240 Tribunalen påpekar först och främst att sökandena inte har angett vilka dessa nya handlingar är, och inte har preciserat från och med vilket datum de har utarbetats. Tribunalen konstaterar dessutom, i likhet med kommissionen, att sökandena redan när talan väcktes kände till de åberopade faktiska omständigheterna och att dessa nämns i ansökan. Vad för det första gäller översändandet av resolutionsordningen till kommissionen den 7 juni 2017 klockan 05:13 har sökandena hänvisat till kommissionens beslut i bilagan till ansökan. Vad för det andra gäller den omständigheten att resolutionsordningen trädde i kraft klockan 6:30 samma dag, räcker det att konstatera att denna omständighet angavs i den version av resolutionsordningen som bifogats ansökan.

241 Härav följer att denna nya grund inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet och således ska avvisas enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna.

242 Såsom framgår av punkterna 230–232 ovan har kommissionen, i enlighet med sina skyldigheter enligt förordning nr 806/2014 och sin ställning som observatör, under alla omständigheter deltagit i de förberedande faserna inför antagandet av resolutionsordningen. Sökandena kan därför inte hävda att kommissionens ingripande inskränkte sig till den tid som förflöt mellan det att SRB översände resolutionsordningen den 7 juni 2017 klockan 05:13 och resolutionsordningen godkändes.

Den fjärde grunden: åsidosättande av artikel 20 i förordning nr 806/2014

243 Sökandena har gjort gällande att SRB och kommissionen har åsidosatt artikel 20 i förordning nr 806/2014 genom att inte säkerställa att de angripna besluten föregicks av en oberoende, ”skälig, försiktig och realistisk” värdering och genom att inte säkerställa att det gjorts en definitiv värdering i efterhand. Sökandena stöder sig på de versioner av värderingarna 1 och 2 som SRB offentliggjorde på sin webbplats den 31 oktober 2018.

244 I artikel 20.1 i förordning nr 806/2014 föreskrivs följande:

”Innan beslut om en resolutionsåtgärd eller om utövandet av befogenheten att skriva ned eller konvertera berört kapitalinstrument utövas, ska [SRB] se till att en skälig, försiktig och realistisk värdering av tillgångar och skulder i en enhet som avses i artikel 2 görs av en person som är oberoende av offentliga myndigheter, inbegripet [SRB] och den nationella resolutionsmyndigheten och enheten i fråga.”

245 Förevarande grund består i huvudsak av tre anmärkningar som rör värdering 1, värdering 2 och avsaknaden av en definitiv efterhandsvärdering.

246 Tribunalen erinrar till att börja med om att den värdering av Banco Popular som genomfördes innan resolutionsordningen antogs omfattar två rapporter som bifogats resolutionsordningen.

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

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

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

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

251 Enligt artikel 36.15 i direktiv 2014/59 får EBA utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn för att specificera de kriterier på grundval av vilka värderingar som görs under ett resolutionsförfarande ska genomföras.

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

253 Det ska dessutom påpekas att de tekniska tillsynsstandarderna inte var bindande vid tidpunkten för antagandet av resolutionsordningen, eftersom det i artikel 5.2 andra stycket i förordning nr 806/2014 föreskrivs att SRB, rådet och kommissionen ska omfattas av de bindande tekniska standarder för tillsyn och tekniska standarder för genomförande som utarbetats av EBA och som antagits av kommissionen. Dessa tekniska standarder infördes i kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/345 av den 14 november 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller tekniska tillsynsstandarder som specificerar kriterierna för metoden för att bedöma värdet av instituts eller enheters tillgångar och skulder (EUT L 67, 2018, s. 8).

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

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

256 I enlighet med den rättspraxis som angetts i punkterna 106–111 ovan, är tribunalens prövning följaktligen en begränsad prövning som endast består i en kontroll av att SRB inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den bedömde att värdering 2 var förenlig med kraven i artikel 20 i förordning nr 806/2014. Det ankommer på sökandena att lägga fram tillräcklig bevisning för att värdering 2 var osannolik.

Den första anmärkningen, rörande värdering 1

257 Sökandena har gjort gällande att värdering 1 inte utfördes av en oberoende person, vilket krävs enligt artikel 20.1 i förordning nr 806/2014. Även om SRB enligt artikel 20.3 i förordning nr 806/2014 får göra en sådan värdering är detta endast tillåtet när en oberoende värdering inte är möjlig. Eftersom Deloitte fått i uppdrag att förbereda värdering 2 den 23 maj 2017 hade detta konsultföretag således kunnat genomföra värdering 1. SRB har inte visat att det var så bråttom att göra en värdering att det var motiverat att låta värdering 1 få en preliminär karaktär.

258 Kommissionen har till att börja med gjort gällande att denna anmärkning inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den utgör en ny grund som har åberopats för första gången i repliken, trots att den grundar sig på uppgifter som var tillgängliga när talan väcktes.

259 Enligt artikel 84 i rättegångsreglerna får nya grunder förvisso inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången.

260 En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid läggas till grund för sakprövningen. Vidare kan argument vars innebörd har ett nära samband med en grund som har åberopats i ansökan genom vilken talan väckts inte anses utgöra nya grunder och får åberopas i samband med repliken eller under förhandlingen (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 123 och där angiven rättspraxis, och dom av den 8 november 2018, ”Pro NGO!”/kommissionen, T-454/17, EU:T:2018:755, punkt 70 och där angiven rättspraxis). För att ett nytt argument ska kunna betraktas som en utvidgning av en tidigare åberopad grund eller framställd invändning måste argumentet ha ett så nära samband med de argument som inledningsvis anförts i ansökan att det kan anses ingå i den normala utvecklingen av talan i ett domstolsförfarande (se dom av den 8 juli 2020, VQ/ECB, T-203/18, EU:T:2020:313, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

261 Sökandena har i ansökan, om än kortfattat, gjort gällande att SRB och kommissionen inte hade gjort en oberoende värdering. Denna anmärkning har således ett nära samband med den grund som anförts i ansökan och utgör inte en ny grund.

262 Såsom SRB med rätta har gjort gällande ska emellertid de argument som sökandena har anfört för att bestrida giltigheten av värdering 1 anses vara verkningslösa.

263 Värdering 1, som syftade till att, i enlighet med de tekniska tillsynsstandarderna, avgöra huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera, för att fastställa huruvida villkoren för att inleda ett resolutionsförfarande eller villkoren för nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument var uppfyllda – upphörde att gälla genom ECB:s bedömning av den 6 juni 2017 av huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera.

264 I värdering 1 angav SRB att Banco Popular var solvent vid referenstidpunkten för dess bedömning, det vill säga den 31 mars 2017. Tribunalen erinrar emellertid om att ECB grundade sin slutsats att Banco Popular den 6 juni 2017 var i en situation där banken fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera på de stora uttag av insättningar hos Banco Popular som gjorts från och med april och maj 2017 och på bankens oförmåga att skapa nya likvida medel. Slutsatserna avseende värdering 1 var således inte längre relevanta vid tidpunkten för resolutionen.

265 Härav följer att sökandena inte kan vinna framgång med de argument som syftar till att kritisera SRB för att själv ha utfört värdering 1, liksom de argument som framförts i repliken och som syftar till att i andra hand göra gällande att värdering 1 inte innehåller en ”skälig, försiktig och realistisk” värdering av värdet på Banco Populars tillgångar och skulder före resolutionen.

266 Såsom sökandena själva har framhållit kan SRB under alla omständigheter, i enlighet med artikel 20.3 i förordning nr 806/2014, jämförd med punkt 10 i samma artikel, om en oberoende värdering i enlighet med punkt 1 inte är möjlig på grund av kravet på skyndsamhet, genomföra en preliminär värdering av en enhets tillgångar och skulder.

267 Tribunalen påpekar att SRB, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, vid värdering 1 motiverade skälen till att denna värdering skulle genomföras skyndsamt. SRB angav bland annat att på grund av den snabba försämringen av Banco Populars likviditet, till följd av betydande uttag av insättningar under de föregående dagarna, hade SRB i samråd med ECB beslutat att snabbt göra en preliminär värdering på grundval av tillgänglig offentlig information och de kontroller som genomförts.

268 Det räcker dock att påpeka att sökandena inte har anfört något argument för att ifrågasätta denna bedömning.

269 Den första anmärkningen kan således inte godtas, eftersom den är verkningslös.

Den andra anmärkningen: värdering 2

270 Sökandena har för det första gjort gällande att syftet med värdering 2 borde ha varit att ge SRB vägledning vid valet av resolutionsåtgärd. SRB har emellertid redan valt lämplig resolutionsåtgärd och uppdragit åt Deloitte att upprätta en rapport som leder fram till just denna slutsats. Det grundläggande felet med värdering 2 var att den grundade sig på antagandet att en resolutionsåtgärd var nödvändig och att SRB skulle använda sig av verktyget för försäljning av affärsverksamhet. Värdering 2 är inte förenlig med artikel 20.5 b i förordning nr 806/2014 och de tekniska tillsynsstandarderna. Deloitte har underlåtit att beakta 2016 års resolutionsplan och har inte förutsett någon annan resolutionsåtgärd än verktyget för försäljning av affärsverksamhet. Detta innebär ett åsidosättande av kravet på att presentera olika värderingar som speglar ett brett spektrum av resolutionsåtgärder.

271 Tribunalen påpekar till att börja med att enligt artikel 20 i förordning nr 806/2014 ska en preliminär värdering göras i resolutionssyfte. Sökandena kan således inte med framgång göra gällande att den omständigheten att värdering 2 bygger på antagandet att en resolutionsåtgärd är nödvändig utgör en grundläggande brist i värdering 2.

272 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att Deloitte vid värdering 2 inte övervägde någon annan resolutionsåtgärd än verktyget för försäljning av affärsverksamhet, vilket strider mot artikel 20.5 b i förordning nr 806/2014 och mot de tekniska tillsynsstandarderna.

273 Tribunalen erinrar om att Deloitte angav att värdering 2 skulle ske efter samråd med SRB, med hänsyn till att verktyget för försäljning av affärsverksamhet skulle användas.

274 Tribunalen påpekar, i likhet med kommissionen och SRB, att beslutet om valet av vilket resolutionsverktyg som ska användas ska fattas av resolutionsmyndigheten och inte av den oberoende värderaren. SRB förklarade i artikel 5.3 i resolutionsordningen varför användningen av de andra resolutionsverktygen i artikel 22 i förordning nr 806/2014 inte skulle uppfylla resolutionsmålen i samma utsträckning.

275 I artikel 20.5 b i förordning nr 806/2014 föreskrivs att om villkoren för resolution uppfylls är syftet med värderingen att tillhandahålla uppgifter som gör det möjligt att besluta om lämpliga resolutionsåtgärder som ska vidtas gentemot en enhet. Denna bestämmelse ska tolkas så, att värderingen ska tillhandahålla SRB de tekniska och ekonomiska uppgifter som gör det möjligt att genomföra det resolutionsverktyg som SRB har valt.

276 Det framgår inte av denna bestämmelse att det ankommer på värderaren att själv definiera vilket resolutionsverktyg som ska användas.

277 I artikel 20.5 i förordning nr 806/2014 definieras nämligen målen för värderingen utifrån det resolutionsverktyg som används. I artikel 20.5 f i förordning nr 806/2014 definieras i synnerhet målen för värderingen för det fall verktyget för försäljning av affärsverksamhet används, vilka skiljer sig från de mål som anges i artikel 20.5 d och e i samma förordning, som avser skuldnedskrivningsverktyget, broinstitutsverktyget eller verktyget för avskiljande av tillgångar.

278 Härav följer att artikel 20.5 i förordning nr 806/2014 uttryckligen avser en situation där en värdering genomförs i syfte att använda ett visst resolutionsverktyg.

279 Vad gäller vilken metod som ska användas vid värderingen, föreskrivs det i skäl 6 i de tekniska tillsynsstandarderna att valet av lämpligaste värderingsgrund (hållvärdet eller avyttringsvärdet) beror på de specifika resolutionsåtgärder som resolutionsmyndigheten överväger. I artikel 11.4 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 11.4 i delegerad förordning 2018/345, anges vilken värderingsmetod som värderaren ska använda baserat på det resolutionsverktyg som övervägs.

280 Sökandena har åberopat ett utdrag ur inledningen till EBA:s tekniska standarder, som har rubriken ”Bakgrund och motivering” och enligt vilket ”kriterierna i de tekniska tillsynsstandarderna ska fungera som en vägledning för de olika värderingarna av effekten av de förväntade kassaflödena till följd av ett tillräckligt brett spektrum av åtgärder som resolutionsmyndigheten kan anta, inbegripet, men inte begränsat till, varje resolutionsstrategi som beskrivs i enhetens resolutionsprogram”.

281 Detta utdrag kan inte tolkas så, att värderingen i varje enskilt fall måste omfatta flera olika tänkbara resolutionsåtgärder. Det anges endast att syftet med de tekniska tillsynsstandarderna är att fastställa de omständigheter och faktorer som värderaren ska beakta vid värderingen i enlighet med de resolutionsåtgärder som myndigheten har föreslagit.

282 Av artikel 10.1 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 10.1 i delegerad förordning nr 2018/345 framgår att värderaren ska bedöma effekten på värderingen av varje resolutionsåtgärd som resolutionsmyndigheten kan anta som underlag för besluten och att resolutionsmyndigheten, utan att det påverkar värderarens oberoende, kan samråda med värderaren för att identifiera de olika resolutionsåtgärder som övervägs av myndigheten. Enligt artikel 10.2 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 10.2 i delegerad förordning nr 2018/345, ska värderaren vid behov och i samråd med resolutionsmyndigheten lägga fram separata värderingar som tar hänsyn till effekterna av tillräckligt många olika resolutionsåtgärder.

283 Med tillämpning av de tekniska tillsynsstandarderna kunde Deloitte således, efter samråd med SRB, komma fram till att värdering 2 kunde göras med beaktande av det resolutionsverktyg som SRB övervägde, det vill säga verksamhetsförsäljningsverktyget.

284 Sökandena kan följaktligen inte med framgång göra gällande att värdering 2 skulle ha genomförts med beaktande av användningen av andra resolutionsverktyg än dem som SRB övervägde.

285 Den omständigheten att SRB ansåg att verksamhetsförsäljningsverktyget var det verktyg som bäst kunde uppfylla resolutionsmålen och gav Deloitte i uppdrag att göra en värdering som motsvarade målen för detta verktyg kan inte heller anses skada Deloittes oberoende.

286 Vad gäller sökandenas argument att Deloitte underlät att beakta 2016 års resolutionsplan, räcker det att konstatera att SRB i skälen 44–46 i resolutionsordningen angav skälen till att den lösning som övervägdes i 2016 års resolutionsplan inte var tillämplig på Banco Popular vid tidpunkten för resolutionen. SRB påpekade att denna plan utgick från antagandet att Banco Populars fallissemang berodde på en försämring av dess kapitalsituation och att det skuldnedskrivningsverktyg som övervägdes i 2016 års resolutionsplan, eftersom Banco Populars fallissemang berodde på försämrad likviditet, inte gjorde det möjligt att återställa den tidigare situationen och således återställa bankens finansiella soliditet och dess långsiktiga bärkraft.

287 Eftersom värdering 2 gjordes med beaktande av verktyget för försäljning av affärsverksamhet var det således inte nödvändigt att beakta 2016 års resolutionsplan, som byggde på användningen av ett annat resolutionsverktyg.

288 Av det ovan anförda följer att SRB inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att värdering 2 var förenlig med artikel 20.5 b i förordning nr 806/2014 och med de tekniska tillsynsstandarderna.

289 Sökandena anser för det andra att även om det gick att begränsa värdering 2 till ett enda resolutionsverktyg skulle värderingen under alla omständigheter inte vara ”skälig, försiktig och realistisk” i den mening som avses i artikel 20.1 i förordning nr 806/2014. Värdering 2 innehåller ett stort antal förbehåll avseende tid och tillgängliga uppgifter.

290 Tribunalen påpekar att Deloitte i den skrivelse som åtföljde meddelandet till SRB om värdering 2 angav att det, med hänsyn till Banco Populars svåra likviditetssituation, hade anmodats att slutföra värderingen på extremt kort tid. Merparten av arbetet utfördes under endast 12 dagar räknat från

den dag då Deloitte fick tillgång till dokumentationen, medan ett sådant projekt normalt tar sex veckor. Deloitte påpekade att det fanns ett antal brister och inkonsekvenser i de tillgängliga uppgifterna. Deloitte angav att värderingen skulle betraktas som högst osäker och provisorisk i enlighet med artikel 36 i direktiv 2014/59 och att en buffert för ytterligare förluster hade inkluderats i värderingen i enlighet med artikel 36.9 i direktiv 2014/59, som motsvarar artikel 20.10 i förordning nr 806/2014.

291 Sökandena har hävdat att det inte framgår av bevisningen att det förelåg en tillräckligt brådskande situation för att det skulle ha varit motiverat att göra en preliminär värdering enligt artikel 20.10 i förordning nr 806/2014.

292 Det räcker att konstatera att kravet på skyndsamhet i resolutionsordningen är motiverat, bland annat på grund av den snabba försämringen av Banco Populars likviditet. Sökandena har inte anfört något argument för att bestrida SRB:s bedömningar på denna punkt.

293 I motsats till vad sökandena har gjort gällande innebär inte den omständigheten att SRB kontaktade Deloitte den 23 maj 2017 för att genomföra värdering 2 att SRB hade tillräckligt med tid för att göra en definitiv värdering av Banco Popular. Tribunalen konstaterar att eftersom ECB den 6 juni 2017 förklarade att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, hade Deloitte endast tolv dagar på sig för att genomföra värdering 2. Banco Populars storlek och betydelse måste emellertid beaktas. Som SRB har påpekat var Banco Populars totala balansräkning 130 miljarder euro och hade banken ett stort antal tillgångar som var svåra att värdera, såsom olönsamma tillgångar eller skattemässiga eller immateriella tillgångar. Dessutom var vissa uppgifter inte tillgängliga inom den föreskrivna fristen.

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

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

296 I enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014 angav Deloitte således endast att det, med hänsyn till den korta tid som det hade på sig att genomföra värderingen, skulle bli tvunget att stödja sig på ofullständiga uppgifter och preciserade att den värdering som genomförts skulle betraktas som en preliminär värdering enligt artikel 36.9 i direktiv 2014/59.

297 Den omständigheten att Deloitte, med hänsyn till den tid som stod till förfogande, konstaterade att vissa uppgifter var bristfälliga räcker därför inte för att ifrågasätta möjligheten att stödja sig på värdering 2 för att anta resolutionsordningen.

298 Den osäkerhet som är förknippad med värdering 2 understryks dessutom i de tekniska tillsynsstandarderna, av vilka det framgår att värderaren, när denne gör en uppskattning och uppdatering av de kassaflöden som enheten kan förvänta sig till följd av befintliga tillgångar och skulder, ska grunda sig på rättvisa, väl avvägda och realistiska antaganden och ta hänsyn till olika faktorer och omständigheter.

299 Vad särskilt gäller uppskattningar av försäljningens värde föreskrivs följande i artikel 12.5 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 12.5 i delegerad förordning 2018/345:

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

300 I artikel 12.6 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 12.6 i delegerad förordning 2018/345, anges olika faktorer som värderaren ska ta hänsyn till och som kan påverka avyttringsvärden och avyttringsperioder.

301 Härav följer att värdering 2 bygger på antaganden och beror på flera olika faktorer. I enlighet med de tekniska tillsynsstandarderna grundade sig Deloitte vid fastställandet av Banco Populars avyttringsvärde vid resolutionstidpunkten i värdering 2 således på uppskattningar och bedömningar av framtidsutsikterna och presenterade sitt resultat i form av ett värdeintervall.

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

303 Sökandena har för det tredje gjort gällande att storleken på intervallet mellan det värsta och det bästa scenariot i värdering 2 borde ha uppmärksammat SRB på att denna bedömning inte var särskilt tillförlitlig. Den 31 mars 2017 var Banco Populars substansvärde 10,78 miljarder euro, vilket är svårt att förena med detta intervall.

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

305 För det första påpekar tribunalen att sökandena har nöjt sig med att bestrida tillförlitligheten av detta intervall utan att anföra några specifika argument i syfte att bestrida beräkningsmetoden eller för att visa vilka fel som har begåtts vid beräkningen av varje kategori av tillgångar.

306 Den jämförelse som sökandena gjort med Banco Populars substansvärde den 31 mars 2017 är inte relevant, eftersom denna jämförelse motsvarar Banco Populars bokförda värde vid en tidigare tidpunkt än tidpunkten för resolutionen. För det första tar detta värde inte hänsyn till den omständigheten att Banco Populars situation kraftigt försämrades efter detta datum. För det andra återspeglar detta värde Banco Populars bokförda värde och inte dess avyttringsvärde, vilket motsvarar Banco Populars ekonomiska värde för en presumtiv köpare, vilket var det som skulle bedömas i värdering 2.

307 För det andra påpekar tribunalen att storleken på intervallet motiveras av den metod som använts vid värdering 2.

308 Vad gäller den metod som använts för värdering 2 uppgav Deloitte att det hade valt en strategi för varje enskild kategori, genom att justera de bokförda värdena för varje grupp av tillgångar och skulder för att uppskatta de förluster och andra justeringar som varje köpare skulle göra av värdet. Det presenterade ett värdeintervall för varje klass av tillgångar och skulder.

309 Denna metod är förenlig med artikel 2.3 i de tekniska tillsynsstandarderna, som återges i artikel 2.3 i delegerad förordning 2018/345, där följande anges:

”Värderaren ska tillhandahålla en bästa punktskattning av värdet för en viss tillgång, skuld, eller kombinationer av dessa. I förekommande fall ska resultatet av värderingen också lämnas i form av värdeintervall.”

310 Sammanräkningen av de lägsta värdena för varje typ av tillgångar och skulder gav således den lägsta uppskattningen av intervallet och de högsta värdena gav den högsta uppskattningen av intervallet. Denna metod förklarar således storleken på det intervall som valts för värdering 2.

311 SRB har dessutom framhållit att med hänsyn till storleken på Banco Populars totala balansräkning, som uppgick till över 130 miljarder euro, motsvarade skillnaden mellan de två värdena i intervallet endast cirka 7 procent av balansräkningen. Denna skillnad speglar således den grad av osäkerhet som är förknippad med värderingsprocessen.

312 Av det ovan anförda följer att SRB inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att värdering 2 var ”skälig, försiktig och realistisk”, i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014

313 Den andra anmärkningen kan således inte godtas.

Den tredje anmärkningen: avsaknad av en definitiv efterhandsvärdering

314 Sökandena har kritiserat SRB för att inte ha gjort en definitiv efterhandsvärdering ”så snart det [var] praktiskt möjligt”, vilket strider med artikel 20.11 i förordning nr 806/2014, eftersom det inte gjorts någon oberoende värdering 1, värderingarna 1 och 2 var preliminära och inte särskilt tillförlitliga och det uttryckligen angavs att de skulle följas av en definitiv efterhandsvärdering. Sökandena har angett att det var genom SRB:s svar på en fråga från tribunalen i förevarande mål som de informerades om att det inte skulle göras en definitiv efterhandsvärdering.

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

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

317 Som angetts i punkt 295 ovan utgör en sådan preliminär värdering som värdering 2, enligt artikel 20.13 i förordning nr 806/2014, en giltig grund för att anta resolutionsordningen.

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

319 Härav följer att frågan huruvida en definitiv efterhandsvärdering ska genomföras, som självklart sker efter antagandet av resolutionsordningen, inte påverkar de angripna beslutens giltighet. Den tredje anmärkningen kan således inte godtas, eftersom den är verkningslös

320 Av det ovan anförda framgår att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

Den femte grunden: åsidosättande av artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014

321 Sökandena har gjort gällande att SRB och kommissionen har åsidosatt artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014 genom att anse att villkoren i dessa bestämmelser var uppfyllda.

322 I artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 föreskrivs att SRB ska anta en resolutionsordning när den bedömer att följande villkor är uppfyllda:

”a) Enheten fallerar eller kommer sannolikt att fallera.

b) Det finns, med beaktande av tidsaspekter och andra relevanta omständigheter, inga rimliga utsikter att några alternativa åtgärder från den privata sektorn, inbegripet åtgärder av ett institutionellt garantisystem, eller tillsynsåtgärder, inbegripet åtgärder för tidigt ingripande eller nedskrivning eller konvertering av relevanta kapitalinstrument i enlighet med artikel 21, avseende enheten inom rimlig tid skulle kunna förhindra fallissemang.

c) En resolutionsåtgärd är nödvändig av hänsyn till allmänintresset enligt punkt 5.”

323 Förevarande grund består av två delar som motsvarar de två villkor som anges i artikel 18 a och b i förordning nr 806/2014.

Den första delgrunden: åsidosättande av artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014

324 Sökandena har gjort gällande att de uppgifter som anges i resolutionsordningen är otillräckliga för att visa att villkoret i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 var uppfyllt. De har hävdat att Banco Popular vid tidpunkten för resolutionen hade ett tillfälligt likviditetsproblem, som orsakades av uttag av insättningar, och inte ett solvensproblem. Det framgår av resolutionsordningen att ECB:s slutsats att detta villkor var uppfyllt grundades på den omständigheten att Banco Populars likviditet hastigt hade försämrats. Enligt den expert som sökandena har hänvisat till räcker inte en tillfällig likviditetskris för att slå fast att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

325 Tribunalen erinrar för det första om att ECB den 6 juni 2017, efter att ha hört SRB, gjorde en bedömning av huruvida Banco Popular var en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, i enlighet med artikel 18.1 andra stycket i förordning nr 806/2014. Vid denna bedömning beaktade ECB särskilt de alltför stora uttagen av insättningar, bankens snabba likviditetsförlust och dess oförmåga att generera andra likvida medel och ansåg att det fanns objektiva faktorer som tydde på att Banco Popular troligen inte inom en nära framtid skulle kunna betala sina skulder eller andra åtaganden när de förföll till betalning. ECB drog slutsatsen att Banco Popular höll på att fallera eller, under alla omständigheter, skulle komma att fallera inom en nära framtid i enlighet med artikel 18.1 a och 18.4 c i förordning nr 806/2014.

326 Det utdrag ur skrivelsen av den 25 juli 2017 från ECB:s styrelseordförande till en ledamot av parlamentet som sökandena har hänvisat till i ansökan bekräftar endast att ECB har konstaterat att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera på grund av sin likviditetssituation och inte på grund av att banken var insolvent enligt balansräkningen. I denna skrivelse anges följande:

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

327 För det andra underrättade styrelsen för Banco Popular, genom skrivelse av den 6 juni 2017, ECB om att den hade kommit fram till att banken var i en situation där den sannolikt skulle komma att fallera.

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

329 I denna skrivelse anges följande:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

337 I resolutionsordningen räknade SRB upp de olika händelser som sedan februari 2017 hade lett till en snabb försämring av Banco Populars likviditet. SRB hänvisade bland annat till offentliggörandet, i februari 2017, av Banco Populars årsredovisning för år 2016, i vilken det angavs en konsoliderad förlust på 3,485 miljarder euro, ett behov av exceptionella avsättningar på 5,7 miljarder euro och utnämnandet av en ny ordförande samt till offentliggörandet, i maj 2017, av den finansiella rapporten för det första kvartalet år 2017, i vilken det angavs ett lägre resultat än vad marknaden hade förväntat sig. SRB nämnde de sänkningar av Banco Populars kreditbetyg

som olika kreditvärderingsinstitut hade gjort i februari, april och juni 2017. SRB påpekade också att den konstant negativa medierapporteringen om de finansiella resultaten och den överhängande risken för konkurs eller likviditetsbrist ledde till att uttagen av insättningar ökade.

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

339 I artikel 412.1 i förordning nr 575/2013 definieras likviditetstäckningskravet på följande sätt:

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

340 Av dessa omständigheter framgår, i motsats till vad sökandena har hävdat, att Banco Populars problem vid tidpunkten för ECB:s bedömning inte enbart kunde anses vara tillfälliga. Detta bekräftas för övrigt av den omständigheten att banken vid samma tidpunkt själv informerade ECB om att den höll på att fallera på grund av likviditetsproblem.

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

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

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

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

345 I EBA:s riktlinjer anges bland annat följande: För det första, alla ogynnsamma händelser som påverkar utvecklingen av institutets likviditet och bärkraften i dess finansieringsprofil, samt dess förmåga att iaktta likviditetstäckningskraven i förordning nr 575/2013 och de ytterligare krav som ställs i artikel 105 i denna förordning eller av nationella minimilikviditetskrav. För det andra, en betydande negativ utveckling av institutets nuvarande och framtida skyldigheter, vars bedömning, i förekommande fall, ska ske med beaktande av förväntade och exceptionella likviditetsutflöden, inklusive tecken på potentiella massuttag från banker. För det tredje, alla

händelser som allvarligt kan skada institutets anseende, särskilt betydande sänkningar av kreditbetyg från ett eller flera kreditvärderingsinstitut om dessa medför betydande kapitalutflöden, omöjliggör förnyad finansiering eller utlöser avtalsmässiga faktorer till följd av externa betyg.

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

347 För det tredje kan sökandena inte med framgång göra gällande att SRB:s och kommissionens vägran att ge dem tillgång till de handlingar som de grundade sig på inte gjorde det möjligt för dem att på ett ändamålsenligt sätt framföra några argument i syfte att bestrida att villkoret i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 var uppfyllt.

348 Hänvisningen till ECB:s bedömning i resolutionsordningen, och särskilt hänvisningen till artikel 18.4 c i förordning nr 806/2014, återfinns nämligen i den version av resolutionsordningen som bifogats ansökan. En icke-konfidentiell version av ECB:s bedömning fanns dessutom tillgänglig på ECB:s webbplats den 14 augusti 2017, det vill säga innan repliken ingavs.

349 SRB har påpekat att de objektiva omständigheter som låg till grund för bedömningen att Banco Popular var sig i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera på grund av bristande likviditet, stod att finna i resolutionsordningen och ECB:s bedömning, vilka stod till sökandenas förfogande, åtminstone före ingivandet av repliken.

350 Som SRB har gjort gällande och som Banco Santander påpekade vid förhandlingen hade en av sökandena, i egenskap av styrelseledamot i Banco Popular, direkt tillgång till uppgifter om utvecklingen av Banco Populars finansiella situation.

351 Härav följer att SRB och kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när de fann att villkoret i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 var uppfyllt.

352 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den femte grundens första del.

Den andra delgrunden: åsidosättande av artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014

353 Sökandena har gjort gällande att de uppgifter som anges i resolutionsordningen är otillräckliga för att visa att villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 var uppfyllt. Enligt sökandena fanns det andra privata insatser eller tillsynsåtgärder än resolution som SRB och kommissionen borde ha undersökt.

354 I artikel 3 i resolutionsordningen slog SRB, med beaktande av ECB:s bedömning, fast att det inte fanns någon alternativ åtgärd som inom rimlig tid skulle kunna förhindra Banco Populars fallissemang och att villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 var uppfyllt.

355 I artikel 3.2 i resolutionsordningen angav SRB närmare bestämt att det inte fanns några rimliga utsikter att andra åtgärder från den privata sektorn skulle kunna förhindra Banco Populars fallissemang. Att sådana åtgärder inte vidtogs berodde bland annat på följande omständigheter:

– I en skrivelse till ECB av den 6 juni 2017 medgav banken själv att den var på väg att fallera.

– Det privata försäljningsförfarandet hade inte lett till ett positivt resultat inom en tidsfrist som skulle ha gjort det möjligt för banken att betala sina skulder eller andra åtaganden när de förföll till betalning.

– Det var föga troligt att banken skulle kunna realisera tillräckligt med ytterligare likvida medel genom transaktioner på marknaden eller genom centralbankens transaktioner eller genom de åtgärder som föreskrivs i dess reservfond och dess återhämtningsplaner inom de föreskrivna tidsfristerna.

– Ett akut likviditetsstöd hade varit otillräckligt med hänsyn till bankens hastigt försämrade likviditet.

356 I artikel 3.3 i resolutionsordningen ansåg SRB att det inte fanns några rimliga utsikter att tillsynsåtgärder, inbegripet tidiga ingripanden, hade kunnat förhindra Banco Populars fallissemang. SRB påpekade att ECB, i sin bedömning av den huruvida Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, hade bekräftat att det inte fanns några tillsynsåtgärder eller åtgärder för tidigt ingripande att tillgå som gjorde det möjligt att omedelbart återställa Banco Populars likviditetssituation och ge banken tillräckligt med tid för att genomföra en företagstransaktion eller annan lösning. De åtgärder som stod till ECB:s förfogande, i dess i egenskap av behörig myndighet, med stöd av det nationella införlivandet av artikel 104 i direktiv 2013/36 och artiklarna 27–29 i direktiv 2014/59 eller artikel 16 i förordning nr 1024/2013, kunde inte säkerställa Banco Populars förmåga att betala sina skulder eller andra åtaganden när de förfaller till betalning, på grund av omfattningen av den försämrade likviditeten och förloppets hastighet.

357 I artikel 3.4 i resolutionsordningen fann SRB att det inte heller fanns några rimliga utsikter att utövandet av möjligheten till nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument i enlighet med artikel 21 i förordning nr 806/2014 inom rimlig tid skulle kunna förhindra Banco Populars fallissemang. SRB ansåg särskilt att eftersom Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, är nedskrivningen och konverteringen av kapital inte tillräckligt för att återställa bankens likviditet.

358 I ansökan har sökandena gjort gällande att uppgifterna i den version av resolutionsordningen som SRB offentliggjort, bland annat artiklarna 3.1–3.4, till stor del har maskerats och därför är otillräckliga för att visa att villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 är uppfyllt.

359 Det räcker i detta avseende att påpeka att i de mindre maskerade versioner som SRB offentliggjorde på sin webbplats den 2 februari respektive den 31 oktober 2018, det vill säga innan repliken ingavs, anges dessa punkter i sin helhet.

360 Sökandena har i repliken gjort gällande att SRB:s och kommissionens vägran att ge dem tillgång till de handlingar som de grundat sig på inte gör det möjligt för dem att bemöta de argument som anförts i svaromålen. Sökandena specificerar dock inte vilka argument som inte kan bemötas.

361 Sökandena har för det första gjort gällande att SRB grundat på vissa faktorer helt enkelt ”slutit sig till” att det inte fanns några tänkbara alternativa åtgärder från den privata sektorns sida, vilket inte räcker för att uppfylla kraven i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014. Den första faktorn är den skrivelse som Banco Popular skickade till ECB den 6 juni 2017, enligt vilken banken ansåg att den sannolikt skulle komma att fallera. Denna skrivelse kan inte åberopas till stöd för villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014. Den andra faktorn är påståendet att det privata

försäljningsförfarandet inte hade avslutats inom en tidsfrist som gjorde det möjligt för Banco Popular att betala sina skulder och andra åtaganden när de förföll till betalning. Detta förfarande avslutades emellertid inte på grund av SRB, vars ordförandes uttalanden bidrog till Banco Populars likviditetsproblem.

362 Vad gäller Banco Populars skrivelse till ECB av den 6 juni 2017 till ECB, som det hänvisats till i punkterna 328–329 ovan, har sökandena i sin beskrivning av innehållet i denna skrivelse, som återfinns i deras svar på interventionsinlagorna, medgett att Banco Populars styrelse kommit fram till att banken hade allvarliga likviditetsproblem och att den sannolikt skulle komma att fallera.

363 Tribunalen finner att styrelsen, genom att informera ECB om att Banco Popular var i en situation där banken sannolikt skulle komma att fallera, med nödvändighet medgav att det inte längre fanns någon lösning som gjorde det möjligt att förhindra denna situation. I motsats till vad sökandena har hävdat är innehållet i denna skrivelse således relevant för bedömningen av huruvida villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 var uppfyllt.

364 Vad gäller konstaterandet i resolutionsordningen om att det privata försäljningsförfarandet inte hade lett till ett positivt resultat inom en tidsfrist som skulle ha gjort det möjligt för banken att betala sina skulder eller andra åtaganden när de förföll till betalning, rör det sig även om en relevant faktisk omständighet som gjorde det möjligt för SRB att dra slutsatsen att denna försäljning inte utgjorde en privat åtgärd som kunde förhindra Banco Populars fallissemang i den mening som avses i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014.

365 Vad gäller sökandenas argument att den privata försäljningen inte skulle ha slutförts på grund av SRB, och särskilt dess ordförandes uttalanden, räcker det att konstatera att detta argument endast bygger på ett påstående som inte har styrkts och att det under alla omständigheter är verkningslöst. I enlighet med artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 borde SRB nämligen ha konstaterat att det inte fanns några alternativa privata lösningar till en resolution och påpekade, på ett objektivt sätt, att det privata försäljningsförfarande som Banco Popular inlett inte hade slutförts. I detta avseende var skälen till att en sådan privat lösning inte var tänkbar inte relevanta.

366 I motsats till vad sökandena har gjort gällande framgår det dessutom av artikel 3.1–3.4 i resolutionsordningen att SRB inte enbart grundade sig på dessa två omständigheter för att dra slutsatsen att det inte var möjligt att vidta alternativa privata åtgärder. SRB konstaterade även att det var föga troligt att banken skulle kunna realisera tillräckligt med ytterligare likvida medel genom transaktioner på marknaden eller genom centralbankens transaktioner eller genom de åtgärder som föreskrivs i dess reservfond och dess återhämtningsplaner inom den föreskrivna tidsfristen och att ett akut likviditetsstöd hade varit otillräckligt med hänsyn till den hastigt försämrade likviditeten.

367 För det andra har sökandena gjort gällande att SRB inte har lagt fram någon bevisning till stöd för påståendet i resolutionsordningen att det inte fanns några rimliga utsikter att tillsynsåtgärder, inbegripet tidiga ingripanden, hade kunnat förhindra Banco Populars fallissemang. SRB har inte beaktat möjligheten till ett akut likviditetsstöd, vilket skulle ha gett tillräckligt med tid för att slutföra det privata försäljningsförfarandet eller för att försäkra sig om att det inte fanns alternativa åtgärder från den privata sektorns sida, såsom försäljning av tillgångar eller en ökning av kapitalet. Enligt den expertrapport som bifogats ansökan förfogade Banco Popular över tillräckliga garantier för att motivera beviljandet av ett akut likviditetsstöd och att resolutionen därför hade kunnat undvikas.

368 Sökandena har gjort gällande att det framgår av de två skrivelserna från Spaniens centralbank till ECB av den 5 juni 2017 att Banco Popular hade ställt en garanti som motiverade beviljandet av hela det akuta likviditetsstöd som begärts. Spaniens centralbank angav att detta akuta likviditetsstöd var tillräckligt för att täcka Banco Populars kortsiktiga likviditetsbehov. ECB godkände tillhandahållandet av det akuta likviditetsstödet och beloppet gjorde det möjligt för Banco Popular att fullfölja sitt försäljningsförfarande eller sitt program för kapitalökning. Sökandena har angett att de inte känner till varför det akuta likviditetsstödet, som godkänts av Spaniens centralbank och av ECB, inte har beviljats. De har påpekat att det var först efter det att ECB hade förklarat att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera som den återkallade sitt godkännande av beviljandet av det akuta likviditetsstödet.

369 Tribunalen påpekar att ECB den 6 juni 2017, i sin bedömning av huruvida Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera, påpekade att även om Banco Popular genom olika åtgärder hade börjat generera ytterligare likviditet under de veckor som föregick bedömningen, var omfattningen av det genomförda och förväntade inflödet otillräcklig för att lösa Banco Populars likviditetsproblem vid tidpunkten för denna bedömning. ECB angav vidare att även med det akuta likviditetsstödet, vilket ECB-rådet inte hade framfört några invändningar mot den 5 juni 2017, räckte likviditeten vid den aktuella tidpunkten inte till för att garantera att Banco Popular kunde fullgöra sina åtaganden senast den 7 juni 2017.

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

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

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

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

374 Tribunalen erinrar dessutom om att SRB inte medverkar i tillhandahållandet av ett akut likviditetsstöd, som omfattas av de nationella centralbankernas behörighet.

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

376 SRB kunde således inte ta hänsyn till en lösning som inte omfattades av dess behörighet och som inte längre var möjlig från och med den tidpunkt då ECB och Banco Popular själv hade ansett att banken fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera.

377 Härav följer att sökandena inte kan klandra SRB för att inte ha beaktat möjligheten till ett akut likviditetsstöd, vilket skulle ha gett tillräckligt med tid för att vidta en privat åtgärd, för att slutföra det privata försäljningsförfarandet eller för att försäkra sig om att det inte fanns alternativa åtgärder från den privata sektorns sida.

378 Vad gäller sökandenas argument att de inte kände till skälet till att Spaniens centralbank inte hade beviljat ett akut likviditetsstöd, räcker det att påpeka att detta argument är verkningslöst. Eftersom SRB inte kunde göra annat än att konstatera att den spanska centralbanken hade beslutat att inte bevilja Banco Popular ytterligare ett akut likviditetsstöd, är skälen för denna vägran inte relevanta för bedömningen av de angripna beslutens lagenlighet.

379 Härav följer att expertrapporten av den 3 augusti 2017, som har bifogats ansökan och som innehåller en analys av resolutionsordningen, inte heller är relevant, eftersom det enligt sökandena i rapporten fastställs att Banco Popular förfogade över tillräckliga garantier för att erhålla ett akut likviditetsstöd.

380 I motsats till vad sökandena har gjort gällande utgjorde ett akut likviditetsstöd därför inte ett alternativ till resolutionen.

381 Sökandena har för det tredje gjort gällande att det fanns privata lösningar som kunde lösa Banco Populars likviditetsproblem och som kunde genomföras inom rimlig tid. De har räknat upp ett antal åtgärder och hävdat att dessa hade kunnat genomföras om Spaniens centralbank hade fått tillstånd att bevilja hela det akuta likviditetsstöd som begärts.

382 Såsom Banco Santander har understrukit grundar sig dessa lösningar på det felaktiga antagandet att Banco Popular hade kunnat erhålla ett akut likviditetsstöd den 6 juni 2017.

383 Tribunalen konstaterar att sökandena inte har visat att de privata lösningar som de har åberopat är genomförbara, eftersom SRB inte kunde göra annat än att konstatera att den spanska centralbanken hade beslutat att inte bevilja Banco Popular ytterligare ett akut likviditetsstöd.

384 Under alla omständigheter har sökandena inte visat att de lösningar som de har åberopat kunde genomföras tillräckligt snabbt för att göra det möjligt för Banco Popular att lösa sitt likviditetsproblem och undvika att den 6 juni 2017 förklaras vara i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

385 Sökandena har för det första gjort gällande att aktieägarna i Banco Popular vid bolagsstämman den 10 april 2017 godkände en delegation till förmån för styrelsen i syfte att tillåta en kapitalökning på 50 procent av bankens aktiekapital. Till stöd för sin ståndpunkt har sökandena även åberopat de handlingar som bifogats ansökan, bland annat förklaringar från två av aktieägarna, Aldo Del Valle Ruiz och Ruiz Sacristán, enligt vilka viktiga berörda parter var beredda att tillföra betydande kapitalbelopp för att hjälpa Banco Popular att lösa sina kortsiktiga likviditetsproblem. Detta kapitaltillskott återställde bankens förtroende och gav den mer tid att genomföra det privata försäljningsförfarandet.

386 Sökandena har även angett att Deutsche Bank i maj 2017 ansåg att Banco Popular behövde ett kapitaltillskott på 4 miljarder euro och att Aldo Del Valle Ruiz och andra investerare var beredda att bidra med 50 procent av detta belopp, att Barclays Bank den 3 juni 2017 erbjöd Banco Popular att delta i denna kapitalökning och att Deutsche Bank den 5 juni 2017 underrättade Banco Popular om att den var intresserad av att stå för 2 miljarder euro av denna kapitalökning. I slutet av maj 2017 åtog sig dessutom Pacific Investment Management Company LLC (PIMCO) att tillhandahålla upp till 300 miljoner euro i händelse av en kapitalökning.

387 Det räcker att konstatera att det av de förklaringar från Aldo Del Valle Ruiz och Ruiz Sacristán som bifogats ansökan framgår att aktieägarnas planerade kapitalökning av Banco Popular vid tidpunkten för resolutionen fortfarande befann sig i ett förberedande skede. I ansökan nämner sökandena således ett utdrag ur Aldo Del Valle Ruiz förklaring, i vilket denne angav att han och en annan investerare den 2 juni 2017 diskuterat ett möte med en investeringsbank om det bästa sättet att strukturera kapitalökningen och att det hade bestämts att detta möte skulle hållas den 5 juni 2017.

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

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

390 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 7 oktober 2019 lade sökandena fram ny bevisning i enlighet med artikel 85.3 i rättegångsreglerna, i form av en fullständig version av denna skrivelse.

391 Enligt artikel 85.3 får parterna undantagsvis ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare.

392 I sin skrivelse av den 7 oktober 2019 har sökandena motiverat varför denna handling ingavs för sent med att den avslöjats i medierna och numera är tillgänglig för allmänheten men att detta ännu var fallet när sökandena yttrade sig över interventionsinlagorna den 30 september 2019.

393 Tribunalen påpekar emellertid att sökandena inte har preciserat vid vilket datum denna handling skulle ha avslöjats i medierna. I sitt yttrande över denna nya bevisning angav SRB att en maskerad version av skrivelsen hade offentliggjorts på webbplatsen *Diario16* den 9 april 2019.

394 Härav följer, i motsats till vad sökandena har hävdat, att en maskerad version av Barclays Banks skrivelse var tillgänglig för allmänheten innan sökandena yttrade sig över interventionsinlagorna. Härav följer att sökandena inte har motiverat varför denna handling ingavs för sent och att den därför ska avvisas utan att det är nödvändigt att pröva dess bevisvärde.

395 Det ska under alla omständigheter påpekas att innehållet i denna skrivelse inte stöder sökandenas argument att en kapitalökning utgjorde ett lönsamt alternativ och inte slår fast att Barclays Bank hade för avsikt att delta ekonomiskt i en framtida ökning av Banco Populars kapital. I skrivelsen bekräftade Barclays Bank nämligen på nytt sitt stöd till Banco Popular och angav att den var i stånd att bistå Banco Popular i denna viktiga transaktion. Barclays Bank visade sitt intresse av att fungera som global samordnare, eller så kallad bookrunner, för 50 procent av transaktionen på marknadsvillkor. Kommissionen lade till rättsliga förbehåll, vilka bekräftades i följebrevet, genom att ange att ”varje åtagande eller erbjudande som har samband med tecknandet av denna typ tar sig uttryck i ett eller flera separata avtal som ska ingås mellan Banco Popular och [Barclays Bank], förutsatt att marknadsvillkoren är tillfredsställande, att en förhandskontroll har gett resultat, att parterna har kommit överens om villkoren och priserna vid denna tidpunkt … och att alla nödvändiga interna tillstånd har erhållits”. Barclays Bank underströk slutligen att denna skrivelse inte utgjorde ett erbjudande om att teckna transaktionen eller någon form av finansiering och inte syftade till att skapa ett rättsförhållande mellan Barclays Bank och Banco Popular.

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

397 Sökandenas påstående att PIMCO deltog i en kapitalökning grundar sig på en hänvisning till en artikel i *El Mundo* av den 11 december 2017. I likhet med kommissionen räcker att konstatera att det i denna artikel även anges att PIMCO inte har bekräftat sin verksamhet rörande Banco Popular.

398 För det andra har sökandena gjort gällande att Banco Popular även förberedde sig för att sälja icke-strategiska tillgångar.

399 Det räcker att konstatera att detta påstående i ansökan inte stöds av någon bevisning, eftersom de handlingar som bifogats repliken, till vilka sökandena har hänvisat, inte rör planer för försäljning av tillgångar. I vilket fall som helst rörde det sig, såsom sökandena har påpekat, endast om en föreslagen försäljning. Sökandena har således inte visat att sådan försäljning av tillgångar, som endast befann sig i ett förberedande skede, kunde ha genomförts innan det gått flera veckor och kunde ha skett tillräckligt snabbt för att ge Banco Popular tillräckligt med likvida medel för att klara sina åtaganden den 7 juni 2017.

400 För det tredje har sökandena hävdat att BBVA önskade lämna ett anbud om förvärv av Banco Popular, men att SRB och FROB inte hade gett BBVA tillräckligt med tid för att lämna ett konkurrenskraftigt anbud, och att de angripna besluten hindrade en konkurrensutsatt försäljning.

401 Detta argument är inte relevant, eftersom det förfarandet för försäljning av Banco Popular som sökandena nämnt inte avser en alternativ lösning till resolutionen, utan till det försäljningsförfarande som FROB organiserat inom ramen för resolutionsförfarandet.

402 Sökandena har vidare gjort gällande att om hela det begärda akuta likviditetsstödet hade beviljats hade anbudet för att förvärva Banco Popular varit bättre och att Banco Santander var beredd att betala 200 miljoner euro, men att Banco Santander drog tillbaka sitt anbud när banken fick reda på att den var den enda anbudsgivaren.

403 Det räcker att konstatera att detta argument grundar sig på det felaktiga antagandet att Banco Popular skulle ha beviljats ytterligare ett akut likviditetsstöd. Dessutom har det inte styrkts att Banco Santander var redo att lämna ett högre anbud och att Banco Santander informerades om att det var den enda anbudsgivaren före utgången av det försäljningsförfarande som organiserats av FROB.

404 Av det ovan anförda följer att sökandena inte har visat att de alternativa åtgärder som de har åberopat kunde genomföras snabbt och hade gjort det möjligt för Banco Popular att återställa sin likviditet inom en tillräckligt kort tidsfrist och att sökandena således inte har visat att SRB gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fann att det inte fanns några alternativ till resolutionen som kunde ha förhindrat Banco Populars fallissemang eller sannolika fallissemang den 6 juni 2017.

405 Sökandena kan inte heller klandra SRB för att inte ha beaktat de åtgärder som de har åberopat. Såsom kommissionen och SRB har påpekat hade SRB nämligen fog för att begränsa sin bedömning till de åtgärder som faktiskt kunde genomföras med hänsyn till de relevanta omständigheterna och de föreskrivna fristerna.

406 SRB var således inte skyldig att beakta åtgärder som inte gjorde det möjligt att lösa det brådskande problem som var knutet till en snabb försämring av Banco Populars likviditet, vilket låg till grund för att fallerade eller sannolikt skulle komma att fallera.

407 Av det ovan anförda följer att SRB och kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när de fann att villkoret i artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 var uppfyllt.

408 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den femte grundens andra del och talan kan således inte vinna bifall såvitt avser någon del av den femte grunden.

Den sjätte grunden: åsidosättande av artikel 21.1 i förordning nr 806/2014

409 Sökandena har gjort gällande att SRB och kommissionen åsidosatt artikel 21.1 i förordning nr 806/2014 genom att anse att villkoren för att utöva befogenheten att skriva ned och konvertera kapitalinstrument var uppfyllda. Sökandena har hänvisat till de argument som de anfört till stöd för den femte grunden.

410 Det räcker att, i likhet med kommissionen, SRB och Konungariket Spanien, påpeka att sökandena inom ramen för denna grund endast har hänvisat till de argument som anförts till stöd den femte grunden och inte har anfört något nytt argument som specifikt syftar till att visa att artikel 21.1 i förordning nr 806/2014 har åsidosatts.

411 Eftersom talan inte kan vinna bifall såvitt avser den femte grunden, kan talan inte heller vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.

Den andra grunden: åsidosättande av artiklarna 41 och 47 i stadgan

412 Sökandena har gjort gällande att de angripna besluten dels åsidosätter rätten att yttra sig, dels åsidosätter rätten till ett effektivt domstolsskydd, vilka slås fast i artiklarna 41 och 47 i stadgan.

Den första anmärkningen: rätten att yttra sig

413 Sökandena har hävdat att de inte delgavs de angripna besluten och att de inte gavs tillfälle att yttra sig innan besluten antogs. De angripna besluten berövar sökandena deras rätt till egendom och de har haft möjlighet att inkomma med synpunkter på huruvida det finns tillsynsåtgärder eller åtgärder från den privata sektorns sida som skulle kunna vara ett alternativ till resolution. Sökandena har tillagt att om de hade haft möjlighet att yttra sig under förfarandet skulle SRB och kommissionen förmodligen ha intagit en annan ståndpunkt beträffande huruvida villkoren för resolution var uppfyllda och när det gäller värderingen av Banco Popular.

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

415 Det framgår emellertid av den rättspraxis som det hänvisats till i artiklarna 121 och 122 ovan att rätten att yttra sig är tillämplig i alla förfaranden som kan leda till en rättsakt som går någon emot, även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift.

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

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

418 Tribunalen påpekar emellertid att SRB, i enlighet med artikel 21.1 i förordning nr 806/2014, har utnyttjat möjligheten till nedskrivning eller konvertering av Banco Populars kapitalinstrument.

419 Det förfarande som SRB följde för att anta resolutionsordningen kan således, även om det inte utgör ett individuellt förfarande som inletts mot sökandena, leda till vidtagandet av en åtgärd som kan beröra dem negativt i deras egenskap av innehavare av kapitalinstrument i Banco Popular.

420 I domstolens ovan i punkt 121 nämnda praxis ges emellertid en vid tolkning av rätten att yttra sig som en rättighet som garanteras varje person i ett förfarande som kan leda till en åtgärd som går denne emot.

421 Tribunalen erinrar emellertid även om att för det fall sökandena i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, som nämnts i punkt 131 ovan, och den rättspraxis som nämnts i punkt 132 ovan, inom ramen för förfarandet för resolution av Banco Popular kan göra gällande sin rätt att yttra sig

enligt stadgan kan denna rätt begränsas I synnerhet går det att motivera att sökandena, i deras egenskap av aktieägare i Banco Popular, varken hördes av SRB eller kommissionen inom ramen för resolutionsförfarandet.

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

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

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

425 Tribunalen påpekar att sökandena i den femte grunden gjorde gällande att artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014 har åsidosatts, men att de inte har bestritt att resolutionsordningen var nödvändig av hänsyn till allmänintresset i den mening som avses i artikel 18.1 c i förordning nr 806/2014.

426 Enligt artikel 18.5 i förordning nr 806/2014 ska en resolutionsåtgärd emellertid anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av de resolutionsmål som avses i artikel 14 i nämnda förordning och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning.

427 Sökandena har således inte bestritt att resolutionsordningen var nödvändig och proportionerlig för att undvika de betydande negativa effekterna av Banco Populars fallissemang för unionens finansiella stabilitet och för att säkerställa att unionens kritiska funktioner upprätthölls.

428 Förfarandet för resolution av Banco Popular syftade således till att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna, vilket i enlighet med prövningen av den första grundens första del utgör ett mål av allmänintresse som kan motivera en begränsning av sökandenas rätt att yttra sig, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan.

429 Av prövningen av den första grunden följer för övrigt även att när en enhet väl uppfyller villkoren för att anta en resolutionsåtgärd ska det enligt artikel 18 i samma förordning fattas ett beslut inom en mycket kort tidsfrist.

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

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

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

433 Sökandena kan således inte nöja sig med att hävda att SRB och kommissionen inte har motiverat den eftersläpning med vilken de antog de angripna besluten.

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

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

436 Av det ovan anförda följer att den omständigheten att sökandena inte hördes i det förfarande som ledde fram till de angripna besluten utgör en begränsning av rätten att yttra sig som är motiverad och nödvändig för att uppfylla målet om att garantera den finansiella stabiliteten och som är förenlig med proportionalitetsprincipen, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan.

437 I förevarande fall framgår det emellertid av prövningen av den femte grunden att SRB och kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när de fann att villkoren i artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014 var uppfyllda, det vill säga att Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera och att det inte fanns några rimliga utsikter att några alternativa åtgärder från den privata sektorns sida eller tillsynsåtgärder inom rimlig tid skulle kunna förhindra dess fallissemang. Det framgår, särskilt av prövningen av den femte grundens andra del, att sökandena inte har visat att fanns alternativa åtgärder för att lösa Banco Populars likviditetsproblem och således förhindra dess resolution.

438 Sökandena kan således inte hävda att resolutionsordningen inte skulle ha antagits om bolaget under förfarandets gång hade getts möjlighet att yttra sig över tillsynsåtgärder eller åtgärder från den privata sektorns sida.

439 Vad gäller sökandenas argument att de borde ha hörts eftersom de angripna besluten berövar dem deras rätt till egendom, räcker det att erinra om att det framgår av den rättspraxis som det hänvisats till i punkterna 160–162 ovan att en begränsning av den berörda enhetens aktieägares och borgenärers rätt till egendom inte kan motivera att de ska ges rätt att yttra sig.

440 Av det ovan anförda följer att den första anmärkningen inte kan godtas.

Den andra anmärkningen: rätten till ett effektivt domstolsskydd

441 Sökandena har gjort gällande att de med hänsyn till de tidsfrister för att väcka talan som föreskrivs i artikel 263 FEUF var tvungna att väcka talan utan att ha fått ta del av den bevisning som låg till grund för de angripna besluten, vilket strider mot principen om ett effektivt domstolsskydd. I repliken har sökandena angett att SRB och kommissionen fortsätter att vägra tillgång till de handlingar som SRB och kommissionen grundat sig på i de angripna besluten och i sina svaromål, vilket innebär att det varken är möjligt för sökandena att fullt ut utöva sin rätt att väcka talan eller för tribunalen att utöva sin prövningsrätt.

442 Vad gäller principen om ett effektivt domstolsskydd erinrar tribunalen om att det i artikel 47 första stycket i stadgan anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel. Det följer av domstolens praxis att för att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 första stycket i stadgan ska vara effektiv krävs det bland annat att den berörda personen kan tillvarata sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, avgöra om det finns anledning att väcka talan mot en viss enhet vid behörig domstol (se dom av den 29 april 2021, Banco de Portugal m.fl., C-504/19, EU:C:2021:335, punkt 57 och där angiven rättspraxis). Att det finns en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är härvidlag i sig en grundförutsättning för en rättsstat (se dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

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

444 Tribunalen erinrar om att i förevarande fall offentliggjordes en icke-konfidentiell version av resolutionsordningen på SRB:s webbplats den 11 juli 2017 och offentliggjordes beslut 2017/1246 i *Europeiska unionens tidning* den 11 juli 2017. Eftersom sökandena fått tillgång till dessa handlingar kunde de bestrida dem vid tribunalen genom förevarande talan, som väckts med stöd av artikel 263 FEUF, vilket visar att sökandenas rätt till ett effektivt rättsmedel inte har åsidosatts.

445 Tribunalen erinrar dessutom om att SRB på sin webbplats den 2 februari och den 31 oktober 2018, det vill säga före ingivandet av repliken, offentliggjorde värdering 1 och de mindre maskerade versionerna av resolutionsordningen och värdering 2. Dessa offentliggöranden syftade till att ge allmänheten tillgång till de delar av dessa handlingar som ursprungligen hade ansetts vara konfidentiella. Sökandena hade således tillfälle att komplettera sina argument med beaktande av de nya uppgifter som dessa offentliggöranden gav upphov till.

446 Sökandena har för det första kritiserat SRB för att inte ha gett dem tillgång till de fullständiga versionerna av resolutionsordningen och av värdering 2.

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

448 Enligt artikel 29.5 i förordning nr 806/2014 ska SRB på sin officiella webbplats offentliggöra antingen en kopia av resolutionsordningen eller en underrättelse som sammanfattar effekterna av resolutionsåtgärden och särskilt effekterna för slutkunder.

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

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

”Innan information röjs, ska [SRB] se till att denna information inte innehåller konfidentiella uppgifter, i synnerhet genom att bedöma de effekter röjandet skulle kunna få för allmänintresset när det gäller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken, för fysiska och juridiska personers affärsintressen, för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Förfarandet för att kontrollera effekterna av ett röjande av information ska inbegripa en specifik bedömning av effekterna av ett röjande av innehållet och de närmare uppgifterna i resolutionsplanerna som avses i artiklarna 8 och 9, resultatet av bedömningar som genomförts enligt artikel 10 eller den resolutionsordning som avses i artikel 18.”

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

452 Tribunalen påpekar att domstolen redan har slagit fast att ett beslut av kommissionen i vilket det fastställs att en åtgärd som påtalats av en klagande inte utgör ett statligt stöd, med hänsyn till skyldigheten att iaktta skyddet för affärshemligheter anses vara tillräckligt motiverat även om det

inte innehåller samtliga sifferuppgifter som denna institution grundat sitt resonemang på (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkterna 108–111). En icke-konfidentiell version av ett sådant beslut, när det av denna klart och tydligt framgår hur institutionen har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen och så att tribunalen ges möjlighet att utföra sin prövning, är således tillräckligt för att uppfylla den motiveringsskyldighet som åligger samma institution (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 55).

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

454 Sökandena har dock inte bestritt att resolutionsordningen och värdering 2, som offentliggjorts på SRB:s webbplats och som sökandena har haft tillgång till, var otillräckligt motiverade. Sökandena har vidare inte preciserat på vilket sätt de ekonomiska uppgifter som har maskerats i de icke-konfidentiella versionerna av resolutionsordningen och värdering 2 var nödvändiga för att sökandena skulle kunna förstå resolutionsordningen och utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel.

455 Sökandena kan följaktligen inte göra gällande en rätt att få ta del av de fullständiga versionerna av resolutionsordningen och värdering 2.

456 För det andra har sökandena, genom att kritisera att SRB och kommissionen inte har lämnat ut de handlingar som låg till grund för de angripna besluten innan besluten antogs, gjort gällande att rätten till tillgång till akten i ärendet, som stadfästs i artikel 41.2 b i stadgan, har åsidosatts.

457 I artikel 41.2 b i stadgan, som rör rätten till god förvaltning anges att denna rättighet innebär att var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemligheter.

458 Rätten till tillgång till akten i ärendet anges i artikel 90.4 i förordning nr 806/2014, i vilken följande föreskrivs:

”Personer som är föremål för [SRB:s] beslut ska ha rätt att få tillgång till [SRB:s] handlingar, med förbehåll för andra personers berättigade intresse av att deras affärshemligheter skyddas. Tillgången till akten ska inte omfatta konfidentiell information eller [SRB:s] interna förberedande handlingar.”

459 Tribunalen erinrar för det första om att tillgången till handlingarna i konkurrensärenden bland annat har till syfte att göra det möjligt för mottagarna av meddelandet om invändningar att få kännedom om den bevisning som finns i kommissionens akt, så att de på ett ändamålsenligt sätt kan uttala sig om kommissionens slutsatser i meddelandet om invändningar på grundval av denna bevisning. Denna rätt att få tillgång till ärendeakten innebär att kommissionen ska ge det berörda företaget möjlighet att undersöka samtliga handlingar som ingår i utredningsakten och som kan vara relevanta för företagets försvar. Dessa omfattar såväl handlingar som är till företagets fördel som handlingar som är till dess nackdel, med förbehåll för andra företags affärshemligheter,

kommissionens interna handlingar och andra konfidentiella uppgifter (se dom av den 14 maj 2020, NKT Verwaltung och NKT/kommissionen, C-607/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:385, punkterna 261 och 262 och där angiven rättspraxis).

460 För det andra följer det av domstolens fasta praxis att iakttagandet av rätten till försvar i ett förfarande vid kommissionen som syftar till att ålägga ett företag böter för överträdelse av konkurrensreglerna förutsätter att det berörda företaget har getts tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter på huruvida de påstådda omständigheterna och förhållandena verkligen föreligger och är relevanta och på de handlingar som kommissionen har lagt till grund för sitt påstående att det har skett en överträdelse. Dessa rättigheter anges i artikel 41.2 a och b i stadgan (se dom av den 28 november 2019, Brugg Kabel och Kabelwerke Brugg/kommissionen, C-591/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:1026, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

461 Vad för det tredje mer allmänt gäller iakttagandet av rätten till försvar, som stadfästs i artikel 41.2 i stadgan, innefattar denna en rätt att bli hörd och en rätt att få tillgång till akten, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess. (se dom av den 18 juli 2013, kommission m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 99 och där angiven rättspraxis, och dom av den 2 december 2020, Kalai/rådet, T-178/19, ej publicerad, EU:T:2020:580, punkt 73).

462 För det fjärde erinrar tribunalen om att ett åsidosättande av rätten till insyn i akten under det förfarande som leder fram till ett beslut i princip kan utgöra grund för ogiltigförklaring av detta beslut, då det berörda företagets rätt till försvar har åsidosatts (se dom av den 25 oktober 2011, Solvay/kommissionen, C-109/10 P, EU:C:2011:686, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 juli 2015, Akzo Nobel m.fl./kommissionen, T-47/10, EU:T:2015:506, punkt 349 (ej publicerad) och där angiven rättspraxis).

463 Det framgår av den rättspraxis som det har hänvisats till i punkterna 459–462 ovan att såväl rätten att få tillgång till akten enligt artikel 41.2 b i stadgan som, mer specifikt, tillgången till akten i konkurrensärenden avser personer eller företag som är föremål för förfaranden som inletts eller som har fattats mot dem.

464 I förevarande fall framgår det av artikel 90.4 i förordning nr 806/2014 att rätten till tillgång till akten avser den enhet som är föremål för resolutionsordningen, det vill säga Banco Popular, och inte dess aktieägare eller borgenärer. Vidare framgår det av prövningen av den första anmärkningen att sökandena inte hade någon rätt att yttra sig inom ramen för det förfarande som ledde fram till antagandet av resolutionsordningen.

465 Sökandena kan följaktligen inte göra gällande en rätt att få tillgång till akten i ärendet.

466 Dessutom föreskrivs såväl i artikel 41.2 b i stadgan som i artikel 90.4 i förordning nr 806/2014 att vissa uppgifter kan skyddas om de är konfidentiella

467 Sökandena kan således inte göra gällande att den omständigheten att SRB och kommissionen inte har lämnat ut de handlingar som de grundat sig på, under det administrativa förfarande som ledde fram till antagandet av resolutionsordningen, utgör ett åsidosättande av rätten till tillgång till akten i ärendet enligt artikel 41.2 b i stadgan.

468 Sökandena har för det tredje gjort gällande att de inte kunde utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel, eftersom de inte fick tillgång till de handlingar som SRB och kommissionen grundat sig på i de angripna besluten, efter antagandet av dessa beslut. De har kritiserat SRB och kommissionen för att inte ha bifogat dessa handlingar till sitt svaromål och för att inte ha förklarat varför dessa handlingar var konfidentiella. De anser att även om dessa handlingar innehåller konfidentiella uppgifter, borde deras företrädare få tillgång till dem i förevarande mål.

469 Tribunalen påpekar att det inte finns någon bestämmelse som garanterar sökandena en rätt till tillgång till de fullständiga versionerna av resolutionsordningen och värdering 2 eller till andra handlingar som SRB har grundat sig på för att anta resolutionsordningen, eftersom SRB är skyldig att skydda vissa uppgifters konfidentialitet.

470 Enligt artikel 339 FEUF, artikel 41.2 b i stadgan och artikel 88.1 och 88.3 i förordning nr 806/2014 är SRB och kommissionen nämligen skyldiga att skydda konfidentiella uppgifter om samtliga enheter, inklusive affärshemligheter.

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

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

473 Tribunalen påpekar emellertid att artikel 88.1 i förordning nr 806/2014, som rör SRB:s ledamöters tystnadsplikt, innehåller en bestämmelse som motsvarar artikel 54.1 i direktiv 2004/39.

474 Av artikel 34.1 i förordning nr 806/2014 framgår dessutom för att kunna utföra sina uppgifter enligt denna förordning får SRB antingen direkt eller genom de nationella resolutionsmyndigheterna, efter att ha informerat dem, med fullt utnyttjande av all information som står till förfogande för ECB eller nationella behöriga myndigheter, ålägga bland annat de enheter som omfattas av en resolutionsåtgärd att tillhandahålla alla uppgifter som behövs för att utföra de uppgifter som den har tilldelats enligt denna förordning. I artikel 34.2 preciseras att krav på tystnadsplikt inte får leda till att dessa enheter och personer undantas från skyldigheten att lämna den informationen. I artikel 34.4 i förordning nr 806/2014 föreskrivs att SRB ska ha möjlighet att, även på kontinuerlig basis, få sådan information som är nödvändig för utövandet av dess uppgifter enligt denna förordning, i synnerhet om kapital, likviditet, tillgångar och skulder för varje institut som omfattas av dess resolutionsbefogenhet.

475 De handlingar som SRB grundade sig på för att anta resolutionsordningen, i synnerhet handlingarna avseende Banco Populars likviditetssituation, dess begäran om akut likviditetsstöd och ECB:s bedömning av huruvida banken var sig i en situation där den fallerar eller sannolikt kommer att fallera, innehåller konfidentiella uppgifter, bland annat affärshemligheter, som SRB är skyldig att skydda.

476 Härav följer att sökandena inte hade någon rätt att få tillgång till samtliga handlingar som SRB och kommissionen grundade sig på när de antog de angripna besluten, eftersom dessa handlingar kunde innehålla konfidentiella uppgifter, vilket sökandena inte har bestritt. Sökandena kan således inte anföra den omständigheten att de nekats tillgång till dessa handlingar för att göra gällande att deras rätt till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts.

477 Vad gäller de handlingar som enligt sökandena ligger till grund för de angripna besluten och svaromålen, har sökandena i en bilaga till ansökan hänvisat till deras olika yrkanden om tillgång till handlingar som översänts till kommissionen, SRB och ECB, bland annat med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43). I repliken har de hänvisat till SRB:s och kommissionens vägran att ge dem tillgång till de handlingar som de begärt tillgång till i samband med dessa förfaranden.

478 Det räcker att påpeka att svaren på dessa yrkanden om tillgång till handlingar är föremål för en separat talan vid tribunalen.

479 Sökandena har även hänvisat till sin begäran om åtgärder för processledning med stöd av artikel 88 i rättegångsreglerna, vilken inkom till tribunalens kansli den 9 oktober 2018, och i vilken det yrkades att SRB och kommissionen skulle föreläggas att förete ett visst antal handlingar som förtecknas i bilagan till begäran.

480 Tribunalen har i detta avseende möjlighet att begära att SRB ska inkomma med alla handlingar som den anser vara relevanta för att avgöra tvisten, genom en åtgärd för processledning eller bevisupptagning, i enlighet med artiklarna 91 b och 92.3 i rättegångsreglerna. Enligt artikel 103.1 i rättegångsreglerna kan tribunalen emellertid anse att vissa uppgifter i dessa handlingar har en konfidentiell karaktär och därför besluta att de inte ska lämnas ut till övriga parter, i synnerhet inte till sökandena.

481 Härav följer att ett beslut av tribunalen om företeende av handlingar inte garanterar sökandena tillgång till samtliga dessa handlingar om tribunalen finner att handlingarna innehåller konfidentiella uppgifter.

482 I förevarande fall begärde tribunalen den 21 maj 2021, genom ett beslut om åtgärd för bevisupptagning, att SRB skulle inkomma med vissa handlingar, bland annat de konfidentiella versionerna av resolutionsordningen, värdering 2 och ECB:s bedömning av huruvida Banco Popular var i en situation där banken fallerar eller sannolikt kommer att fallera. I enlighet med artikel 103 i rättegångsreglerna fann tribunalen, efter att ha granskat innehållet i dessa handlingar, att de uppgifter som maskerats i de versioner av dessa handlingar som offentliggjorts på SRB:s och ECB:s webbplatser inte var relevanta för utgången av förevarande mål. Genom beslut av den 16 juni 2021 har tribunalen därför tagit bort de konfidentiella versionerna av dessa handlingar från ärendeakten.

483 Vad slutligen gäller sökandenas argument om avsaknad av domstolsprövning under resolutionsförfarandet, räcker det att erinra om att detta argument underkändes vid bedömningen av den första grundens andra del.

484 Den andra anmärkningen kan därför inte godtas och talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: åsidosättande av rätten till egendom

485 Sökandena har gjort gällande att SRB och kommissionen, utan motivering och på ett oproportionerligt sätt, har åsidosatt deras rätt till egendom enligt artikel 17.1 i stadgan. De har hävdat att nedskrivningen av aktiekapitalet i Banco Popular samt nedskrivningen och konverteringen av bankens kapitalinstrument har medfört att de aktier och obligationer som sökandena innehade i Banco Popular förlorade hela sitt ekonomiska värde.

486 Kommissionen, SRB, Konungariket Spanien och Banco Santander har i huvudsak gjort gällande att rätten till egendom, som stadfästs i artikel 17 i stadgan, inte är en absolut rättighet och kan bli föremål för inskränkningar som motiveras av mål av allmänintresse, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan. De angripna besluten har ett mål av allmänintresse, nämligen att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet, vilket motiverar en inskränkning av sökandenas rätt till egendom.

487 I artikel 17.1 i stadgan föreskrivs följande:

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

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

489 Av detta följer att rätten till egendom inte är en absolut rättighet, utan att rätten till egendom, enligt artikel 52.1 i stadgan, som återgavs i punkt 131 ovan, kan inskränkas om begränsningarna föreskrivs i tillämpliga rättsakter, är nödvändiga för att uppnå ett mål av allmänt intresse och står i proportion till detta mål.

490 Tribunalen erinrar om att SRB i artikel 6 i resolutionsordningen, i enlighet med artikel 21 i förordning nr 806/2014, beslutade att skriva ned och konvertera Banco Populars kapitalinstrument på det sätt som angetts i punkt 73 ovan.

491 Dessutom framgår det av skäl 61 i förordning nr 806/2014 att begränsandet av aktieägarnas och borgenärernas rättigheter bör följa principerna i artikel 52.1 i stadgan, och av skäl 62 i samma förordning att inskränkandet av rätten till egendom inte bör vara oproportionerligt.

492 Enligt artikel 15.1 a i förordning nr 806/2014, som anger allmänna resolutionsprinciper, ska aktieägarna i institutet under resolution bära de första förlusterna.

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

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

495 Tribunalen anser analogt att beslutet i resolutionsordningen att skriva ned och konvertera de kapitalinstrument i Banco Popular som sökandena innehade följer av att en enhets aktieägare måste bära de risker som är förenade med deras investeringar och av att denna enhet, eftersom den är föremål för en resolutionsåtgärd på grund av fallissemang, ska bära de ekonomiska konsekvenserna av detta.

496 Tribunalen har i en tidigare dom redan slagit fast att en åtgärd som består i en minskning av det nominella värdet på aktierna i en cypriotisk bank stod i proportion till det mål som eftersträvas med åtgärden. I domen påpekade tribunalen inledningsvis att åtgärden syftade till att bidra till rekapitaliseringen av banken och att åtgärden var lämplig för att bidra till ändamålet att säkerställa stabiliteten i det cypriotiska finanssystemet och euroområdet som helhet. Därefter konstaterade den att denna åtgärd inte gick längre än vad som var lämpligt och nödvändigt för att förverkliga detta ändamål, eftersom mindre ingripande åtgärder inte var genomförbara eller otillräckliga för att uppnå det ändamål som eftersträvats. Tribunalen slog slutligen fast att mot bakgrund av den stora betydelsen av det ändamål som eftersträvades, kunde åtgärden inte anses ge upphov till oproportionerliga olägenheter. Den erinrade i detta avseende om att aktieägarna i bankerna fullt ut bär risken för sina investeringar (dom av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, punkt 330).

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

498 Tribunalen påpekar vidare att det av den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 137 ovan framgår att finansiella tjänster spelar en central roll i unionens ekonomi och att en eller flera bankers obestånd riskerar att snabbt sprida sig till andra banker, antingen i den berörda medlemsstaten eller i andra medlemsstater

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

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

501 Tribunalen erinrar emellertid om att SRB, i artikel 4.2 i resolutionsordningen, ansåg att resolutionen var nödvändig och proportionerlig i förhållande till de mål som anges i artikel 14.2 a och b i förordning nr 806/2014, nämligen att säkerställa att de kritiska funktionerna upprätthålls och att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridningseffekter, även på marknadsinfrastruktur, och genom att upprätthålla marknadsdisciplin. SRB angav att avvecklingen av Banco Popular enligt ett normalt insolvensförfarande inte skulle ha gjort det möjligt att uppnå dessa mål i samma utsträckning. I det angripna beslutet godkände kommissionen uttryckligen de skäl som SRB hade anfört för att motivera att resolutionsåtgärden var nödvändig av hänsyn till allmänintresset.

502 Resolutionsordningen svarade således mot ett mål av allmänt samhällsintresse i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, nämligen att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna, eftersom den syftade till att bevara eller återställa Banco Populars finansiella situation och i synnerhet genom att den utgjorde ett alternativ till avveckling av banken.

503 Åtgärderna för nedskrivning och konvertering av Banco Populars kärnprimärkapitalinstrument i resolutionsordningen ingick emellertid i detta mål.

504 Sökandena har angett att de inte ifrågasätter huruvida den resolutionsmekanism som föreskrivs i förordning nr 806/2014 är förenlig med artikel 17 i stadgan. De har gjort gällande att de angripna besluten på ett omotiverat sätt har åsidosatt deras rätt till egendom och till stöd för detta anfört tre anmärkningar. De har för det första anfört att de angripna besluten inte uppfyller de ”förutsättningar som föreskrivs i lag”, för det andra att de innebär ett åsidosättande av det väsentliga innehållet i deras rätt till egendom genom att det inte föreskrivs någon ersättning, och för det tredje att detta åsidosättande är oproportionerligt.

505 Som första anmärkning har sökandena gjort gällande att ingreppet i deras rätt till egendom inte var förenligt med de villkor som föreskrivs i lag. De har i detta avseende gjort gällande att villkoren i artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014 inte var uppfyllda, att villkoren i artikel 21.1 i samma förordning inte var uppfyllda, att det inte gjorts en korrekt värdering i enlighet med artikel 20 i denna förordning och att de angripna besluten antogs utan lämpliga skyddsåtgärder avseende ett vederbörligt förfarande, samt hänvisat till de argument som anförts i den andra, den fjärde, den femte och den sjätte grunden.

506 Det räcker att erinra om att argumenten i den andra, den fjärde, den femte och den sjätte grunden har underkänts. Det framgår nämligen av bedömningen av dessa grunder att SRB och kommissionen inte har gjort någon uppenbart oriktig bedömning vid tillämpningen av artiklarna 18, 20 och 21 i förordning nr 806/2014 och att sökandenas rätt att yttra sig inte har åsidosatts.

507 Den första anmärkningen kan således inte godtas

508 Som andra invändning har sökandena gjort gällande att berövandet av deras egendom utan ersättning strider mot kärnan i deras rätt till egendom. De har hävdat att det varken har gjorts en oberoende värdering eller en definitiv efterhandsvärdering enligt artikel 20.11 i förordning nr 806/2014, vilka utgör de två specifika ”skyddsåtgärder” som föreskrivs i förordning nr 806/2014 för att säkerställa det skydd som sökandena ges genom artikel 17 i stadgan, vilket gör det möjligt att garantera dem en rimlig ersättning. Sökandena har gjort gällande att det inte gjorts någon oberoende och fullständig förhandsvärdering, som gör det möjligt att värdera enhetens tillgångar och skulder, och att en sådan värdering inte kan grundas på den omständigheten att ett resolutionsverktyg redan hade valts. De anser att eftersom det inte har gjorts någon sådan definitiv efterhandsvärdering som föreskrivs i artikel 20.11 i förordning nr 806/2014 har de ”skyddsåtgärder” som är utformade för att skydda aktieägarnas rätt till ersättning inte har respekterats. Den värdering 3 som föreskrivs i artikel 20.16 i förordning nr 806/2014 har andra syften och SRB kan inte med framgång hävda att den är tillräcklig.

509 Tribunalen påpekar för det första att sökandenas argument att värdering 2 inte var ”skälig, försiktig och realistisk” i den mening som avses i artikel 20.1 i förordning nr 806/2014, och enligt vilka kommissionen skulle beakta flera möjliga resolutionsalternativ, redan har underkänts i samband med prövningen av den fjärde grunden. Vidare erinrar tribunalen om att SRB, i enlighet med artikel 20.13 i förordning nr 806/2014, kunde grunda sig på en preliminär värdering för att anta resolutionsordningen. Slutligen framgår det av prövningen av den fjärde grunden att avsaknaden av en definitiv efterhandsvärdering, i den mening som avses i artikel 20.11 i förordning nr 806/2014, inte påverkar de angripna beslutens giltighet.

510 För det andra föreskrivs i förordning nr 806/2014 en mekanism för ersättning till aktieägare och borgenärer i en enhet som är föremål för en resolutionsåtgärd, med stöd av principen i artikel 15.1 g i förordning nr 806/2014 om att ingen borgenär ska åsamkas större förluster än om enheten under resolution hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden.

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

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

513 Härav följer att det genom förordning nr 806/2014 inrättats en mekanism som syftar till att garantera aktieägarna eller borgenärerna i den enhet som försatts i resolution en rättmätig ersättning i enlighet med kraven i artikel 17.1 i stadgan.

514 Tribunalen påpekar att sökandenas hänvisningar till kommissionens konsekvensbedömning bekräftar att mekanismen uppfyller kraven i artikel 17.1 i stadgan. I det utdrag ur konsekvensbedömningen som sökandena har citerat i repliken anges följande:

”Åsidosättandet av rätten till egendom är inte oproportionerligt, eftersom det i regelverket föreskrivs att berörda aktieägare och borgenärer har rätt till ersättning. Aktieägarna och borgenärerna har rätt till samma ersättning för värdet på sina aktier eller fordringar som de skulle ha haft rätt till vid en normal avveckling av bolaget. Kravet på att ersättningsbeloppet ska fastställas av en oberoende experts bedömning av företagets värde utgör ytterligare en garanti. Dessutom bör ersättningen garantera att aktieägarna och borgenärerna inte behandlas sämre till följd av tillämpningen av resolutionsverktyget eller utövandet av resolutionsbefogenheten än vad de hade om detta verktyg eller denna befogenhet inte hade använts och om hela kreditinstitutet hade varit föremål för ett insolvensförfarande enligt tillämplig nationell rätt. Särskilt om en borgenärs fordran på ett kreditinstitut kvarstår när detta kreditinstituts tillgångar, rättigheter eller åtaganden har överförts till en annan enhet och om den resterande enheten avvecklas, ska borgenären ersättas om det belopp som erhållits vid avvecklingen är lägre än det belopp som borgenären skulle ha erhållit enligt insolvensförfarandet om överlåtelsen inte hade ägt rum.

De ovannämnda bestämmelserna om ersättning skyddar kärnan i rätten till egendom. Om resolutionsbefogenheterna inte utövades skulle det fallerande bolaget nämligen bli föremål för ett insolvensförfarande. Enligt konkursrätten har borgenärerna rätt till en proportionell del av intäkterna från försäljningen av banktillgångarna, och aktieägarna har rätt att efter det att samtliga borgenärer har betalats få del av resterande tillgångar. Kärnan i rätten till egendom skyddas av de principer som styr ersättningen. Inskränkningarna begränsar följaktligen inte rätten till egendom på ett oproportionerligt sätt.”

515 I motsats till vad sökandena tycks hävda är den omständigheten att de inte erhöll någon ersättning vid resolutionstidpunkten dessutom inte tillräcklig för att styrka att deras rätt till egendom har åsidosatts, eftersom det i artikel 17.1 i stadgan inte föreskrivs att ersättningen ska betalas i samband med inskränkandet av rätten till egendom, utan vid en lämplig tidpunkt.

516 Genom sökandenas argument att det är nödvändigt att göra en definitiv efterhandsvärdering enligt artikel 20.11 i förordning nr 806/2014 för att deras rätt till egendom ska respekteras, förefaller sökandena hävda att storleken på den ersättning som ska betalas ut till aktieägarna ska beräknas med hänsyn till resultatet av den definitiva efterhandsvärderingen. De har gjort gällande att syftet med en definitiv efterhandsvärdering är att fastställa värdet på enhetens tillgångar och skulder före antagandet av resolutionsåtgärden och att den definitiva efterhandsvärderingen genomförs i andra syften än den värdering 3 som föreskrivs i artikel 20.16 i förordning nr 806/2014.

517 I förevarande fall erinrar tribunalen om att om resolutionsordningen inte hade antagits hade alternativet varit en avveckling av Banco Popular enligt ett normalt insolvensförfarande.

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

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

520 Enligt domstolen följer det av denna punkt att åtgärderna för bördefördelning, vilka utgör ett villkor för beviljandet av statligt stöd till förmån för en bank med kapitalunderskott, inte kan innebära ett ingrepp i efterställda fordringshavares rätt till egendom som dessa inte skulle ha drabbats av i ett konkursförfarande med anledning av att ett statligt stöd inte beviljats. Mot denna bakgrund kan det inte med giltig verkan hävdas att åtgärderna för bördefördelning, såsom de som föreskrivs i bankmeddelandet, utgör ett ingrepp i aktieägarnas och efterställda fordringshavares rätt till egendom (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 78 och 79).

521 När det gäller värdepapper ska ersättningsbeloppet dessutom beräknas utifrån det verkliga marknadsvärdet vid tidpunkten för antagandet av den ifrågasatta regleringen och inte dess nominella värde eller värde som dess innehavare hoppades erhålla vid förvärvstidpunkten (se dom av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, punkt 314 och där angiven rättspraxis).

522 Analogt anser tribunalen således att genom att i förevarande fall tillämpa principen i artikel 15.1 g i förordning nr 806/2014, som nämnts i punkt 510 ovan, om att ingen borgenär får behandlas sämre, garanteras sökandena en rättmätig ersättning som uppfyller kraven i artikel 17.1 i stadgan.

523 I motsats till vad sökandena har gjort gällande ska värdet av deras investering inte beräknas med hänsyn till den situation som föregick antagandet av resolutionsordningen, såsom detta värde kunde ha varit till följd av en definitiv efterhandsvärdering, utan ska motsvara värdet för det fall resolutionsordningen inte hade antagits och Banco Popular hade avvecklats.

524 Såsom sökandena har medgett skiljer sig den definitiva efterhandsvärdering, som föreskrivs i artikel 20.11 i förordning nr 806/2014, och värdering 3, som föreskrivs i artikel 20.16 i samma förordning, dessutom från varandra. En definitiv efterhandsvärdering kan inte användas för samma syften som värdering 3, som har till syfte att jämföra hur Banco Populars aktieägare faktiskt behandlades till följd av resolutionen och hur de skulle ha behandlats i ett hypotetiskt insolvensförfarande. Sökandena kan således inte göra gällande att SRB och kommissionen, i avsaknad av en definitiv efterhandsvärdering, helt saknade grund för att hävda att en rimlig ersättning skulle betalas ut.

525 I motsats till vad sökandena har gjort gällande innebär den omständigheten att SRB har angett att det i förevarande fall inte kommer att göras någon definitiv efterhandsvärdering således inte att deras rätt till egendom har åsidosatts.

526 Tribunalen påpekar dessutom att sökandenas argumentation vilar på det felaktiga antagandet att de i förevarande fall hade kunnat erhålla ersättning med stöd av artikel 20.12 a i förordning nr 806/2014.

527 I artikel 20.12 a i förordning nr 806/2014 föreskrivs följande:

”Om det uppskattade substansvärdet i den definitiva värderingen i efterhand av en enhet som avses i artikel 2 är högre än den preliminära värderingens uppskattning av substansvärdet av den enheten får [SRB] begära att den nationella myndigheten ska göra följande:

a) utöva sin befogenhet att öka värdet av fordringar från borgenärer eller ägare till tillämpliga kapitalinstrument som har skrivits ned enligt skuldnedskrivningsverktyget”.

528 Det räcker att konstatera att denna bestämmelse är tillämplig när det resolutionsverktyg som används är det skuldnedskrivningsverktyg som föreskrivs i artikel 27 i förordning nr 806/2014. Så är emellertid inte fallet i förevarande mål.

529 Den andra anmärkningen kan således inte godtas.

530 Som tredje anmärkning har sökandena gjort gällande att åsidosättandet av deras rätt till egendom under alla omständigheter är oproportionerligt, oberoende av frågan huruvida åsidosättandet inte är förenligt med kärnan i denna rätt.

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

532 Sökandena har för det första gjort gällande att åsidosättandet av deras rätt till egendom är oproportionerligt, eftersom de angripna besluten antogs utan att sökandena hördes i förväg.

533 Såsom SRB har påpekat är rätten att yttra sig en självständig processuell rättighet vars åsidosättande inte automatiskt innebär ett åsidosättande av den rätt till egendom som garanteras i artikel 17.1 i stadgan.

534 Tribunalen erinrar om att det framgår av prövningen av den andra grunden, och särskilt av punkterna 160 och 161 ovan, att den redan har slagit fast att skyddet för rätten till egendom enligt artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen inte kan tolkas så, att den berörda personen under alla omständigheter måste kunna göra sin ståndpunkt gällande inför de behöriga myndigheterna innan åtgärder vidtas som innebär att hans eller hennes rätt till egendom åsidosätts.

535 Tribunalen konstaterar vidare att sökandena inte har anfört något argument för att förklara på vilket sätt den omständigheten att SRB inte hörde sökandena, innan resolutionsordningen antogs, skulle ha påverkat deras rätt till egendom.

536 Vad för det andra gäller sökandenas argument att deras rätt till egendom har åsidosatts på ett oproportionerligt sätt, eftersom de inte har haft rätt till ersättning, räcker det att hänvisa till prövningen av den andra anmärkningen.

537 För det tredje har sökandena nöjt sig med att hävda att SRB och kommissionen inte har visat att det resolutionsverktyg som antagits, genom att inkludera nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument, utgjorde den minst ingripande lösningen för att uppnå ett legitimt mål.

538 Det räcker att konstatera att detta påstående inte stöds av något argument och således är ogrundat.

539 Den tredje anmärkningen kan således inte godtas.

540 Av det ovan anförda följer för det första, att Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera och att det inte fanns några alternativa åtgärder som kunde hindra denna situation, för det andra att Banco Popular utan resolution hade varit föremål för ett normalt insolvensförfarande och för det tredje att aktieägarna i Banco Popular skulle bära risken för sina investeringar, samt att det i förordning nr 806/2014 föreskrivs att en eventuell ersättning ska betalas med tillämpning av principen om att ingen borgenär ska behandlas sämre. Tribunalen finner således att beslutet att skriva ned och konvertera Banco Populars kapitalinstrument i resolutionsordningen inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i sökandenas rätt till egendom, utan ska betraktas som en motiverad och proportionerlig inskränkning av sökandenas rätt till egendom, i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 17.1 och 52.1 i stadgan.

541 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

Den sjunde grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten

542 Sökandena har gjort gällande att kommissionen och SRB har åsidosatt motiveringsskyldigheten genom att inte ange specifika och konkreta skäl till att de antog de angripna besluten.

543 I artikel 41.2 c i stadgan, som rör rätten till god förvaltning, föreskrivs att denna rätt innebär att förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.

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

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

546 Vad för det första gäller resolutionsordningen har sökandena gjort gällande att SRB endast har ingett en maskerad version av resolutionsordningen och inte har lagt fram någon bevisning till stöd för denna lösning. Sökandena har i repliken tillagt att de inte med framgång kan använda sig av de rättsmedel som de har tillgång till på grund av SRB:s vägran att bevilja dem tillgång till de nyckelhandlingar som utgjorde en del av SRB:s motivering, inklusive en omaskerad version av resolutionsordningen.

547 Tribunalen påpekar att sökandena inte har hänvisat till innehållet i resolutionsordningen och inte har förklarat vilka omständigheter som är otillräckliga för att förstå dess räckvidd. I dessa handlingar anges inte vilken del av SRB:s resonemang i resolutionsordningen som inte är tillräckligt tydligt.

548 Tribunalen finner därför att sökandena genom dessa argument har motsatt sig att de inte har fått tillgång till en fullständig version av resolutionsordningen och de handlingar som ligger till grund för denna. Dessa argument har emellertid redan anförts inom ramen för den andra grundens andra del avseende åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd.

549 Det räcker i detta avseende att erinra om att det framgår av prövningen av den andra grundens andra del att sökandena inte kan göra gällande en rätt att erhålla fullständiga versioner av resolutionsordningen, värdering 2 eller andra handlingar som SRB har grundat sig på för att anta resolutionsordningen.

550 Vad för det andra gäller beslut 2017/1246 har sökandena gjort gällande att kommissionen i sitt beslut endast angav att den godkände SRB:s slutsatser, utan att förklara vilka bedömningar den gjort för att försäkra sig om att de tillämpliga villkoren var uppfyllda och att det resolutionsverktyg som SRB föreslog var det lämpligaste och mest proportionerliga verktyget.

551 Tribunalen erinrar om att följande framgår av skäl 4 i beslut 2017/1246:

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

552 I skäl 2 i beslut 2017/1246 hänvisade kommissionen dessutom till att SRB i resolutionsordningen hade angett att alla villkor för resolution som anges i artikel 18.1 första stycket i förordning nr 806/2014 var uppfyllda när det gällde Banco Popular Español SA, och förklarat varför resolutionsåtgärder var nödvändiga av hänsyn till allmänintresset. I skäl 3 i beslut 2017/1246 påpekade kommissionen vidare att resolutionsordningen, i enlighet med artikel 18.6 i förordning nr 806/2014, försatte Banco Popular i resolution och fastställde tillämpningen av försäljningsverktyget på institutet under resolution. Resolutionsordningen redovisade också varför alla dessa faktorer var tillräckliga.

553 Härav följer att kommissionen i beslut 2017/1246 uttryckligen hänvisade till varför SRB ansåg att villkoren för att anta resolutionsordningen var uppfyllda och att försäljningsverktyget skulle tillämpas. Godkännandet av resolutionsordningen i skäl 4 i beslut 2017/1246 ska således läsas mot bakgrund av de övriga skälen och rör samtliga motiv för beslutet. I nämnda skäl angav kommissionen uttryckligen att den instämde med den motivering som lämnats i resolutionsordningen till varför en resolutionsåtgärd mot Banco Popular var nödvändig, särskilt vad gäller kriteriet om hänsyn till allmänintresset.

554 Resolutionsordningen och dess motivering ingår således i det sammanhang i vilket beslut 2017/1246 antogs, i den mening som avses i den rättspraxis som angetts i punkt 544 ovan.

555 Såsom konstaterats i punkt 547 ovan har sökandena inte anfört något argument som syftar till att visa att resolutionsordningen är otillräckligt motiverat.

556 Tribunalen erinrar dessutom om att kommissionen, i enlighet med artikel 18.7 i förordning nr 806/2014, antingen ska ”godkänna” resolutionsordningen eller invända mot den med avseende på de skönsmässiga aspekterna av densamma.

557 Härav följer att när kommissionen, såsom i förevarande fall, godkänner resolutionsordningen, kan den i sin motivering begränsa sig till att ange att den instämmer i den motivering som lämnats i resolutionsordningen. Varje annan ytterligare motivering av dess godkännande skulle endast upprepa redan existerande delar i resolutionsordningen. Enligt artikel 18.7 i förordning nr 806/2014 ska kommissionen i sitt beslut emellertid inte göra om SRB:s bedömning, utan endast godkänna denna.

558 I enlighet med den rättspraxis som angetts i punkt 545 ovan ska hänsyn dessutom tas till den mycket korta tidsfrist som kommissionen enligt artikel 18.7 i förordning nr 806/2014 hade för att anta sitt beslut, räknat från SRB:s översändande av resolutionsordningen.

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

Den åttonde grunden: åsidosättande av proportionalitetsprincipen och principen om berättigade förväntningar

560 Sökandena har i andra hand gjort gällande att om villkoren i artikel 18 i förordning nr 806/2014 är uppfyllda har SRB och kommissionen, genom att välja verksamhetsförsäljningsverktyget och genom att utan motivering avvika från 2016 års resolutionsordning, åsidosatt proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

561 I ansökan har sökandena uppgett att de inte kan utveckla denna grund, eftersom de inte har haft tillgång till de relevanta uppgifterna, det vill säga den fullständiga versionen av resolutionsordningen och ECB:s bedömning av huruvida Banco Popular fallerar eller sannolikt kommer att fallera. Sökandena har i repliken angett att de inte kan anföra några argument avseende denna grund. SRB och kommissionen har inte förklarat varför de beslutat att inte följa 2016 års resolutionsordning eller varför de inte har gett Deloitte i uppdrag att pröva denna fråga.

562 Enligt artikel 76 i rättegångsreglerna ska ansökan bland annat innehålla de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. Ansökan ska på grund av detta tydligt uttrycka vad grunden för talan består i, vilket innebär att ett abstrakt omnämnande inte uppfyller kraven i rättegångsreglerna. Denna framställning ska, även om den är kortfattad,

dessutom vara så klar och precis att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. Med hänsyn till rättssäkerheten och en god rättskipning krävs det, för att en talan ska kunna tas upp till sakprövning, eller närmare bestämt för att talan ska kunna prövas på en viss grund, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundar sig på framgår på ett konsekvent och begripligt sätt av innehållet i själva ansökan (se dom av den 12 september 2018, De Geoffroy m.fl./parlamentet, T-788/16, ej publicerad, EU:T:2018:534, punkterna 72 och 73 och där angiven rättspraxis, och dom av den 8 maj 2019, PT/EIB, T-571/16, ej publicerad, EU:T:2019:301, punkt 109 och där angiven rättspraxis).

563 Såsom sökandena själva har angett i ansökan och i repliken, kan det konstateras att den grund som avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar inte stöds av några specifika argument. Eftersom det inte närmare förklaras vad denna grund baseras på måste den avvisas.

564 Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar framgår det under alla omständigheter av fast rättspraxis att rätten att åberopa denna princip förutsätter att tydliga försäkringar, som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor, har meddelats den berörde av behöriga unionsmyndigheter. Varje enskild person har nämligen denna rätt om han eller hon befinner sig i en situation av vilken det framgår att en institution, ett organ eller en byrå inom unionen, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar (se dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 62 och där angiven rättspraxis, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2020, rådet m.fl./K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P och C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punkt 178 och där angiven rättspraxis).

565 Det räcker emellertid att påpeka att sökandena inte har åberopat någon tydlig försäkran som kan ha väckt förhoppningar om att 2016 års resolution skulle tillämpas.

566 I den mån sökandenas påstående i repliken att SRB och kommissionen inte har förklarat sitt beslut att avvika från 2016 års resolutionsordning ska tolkas som ett argument om åsidosättande av motiveringsskyldigheten, räcker det dessutom att, i likhet med vad kommissionen, SRB och Konungariket Spanien har gjort gällande, hänvisa till skälen i skälen 19–22 i resolutionsordningen, vilka inte har bestritts av sökandena.

567 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den åttonde grunden.

Begäran om åtgärder för processledning

568 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 9 oktober 2018 begärde sökandena att tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 88 i rättegångsreglerna, skulle ålägga kommissionen och SRB att förete ett visst antal handlingar som förtecknas i bilagan till begäran. Sökandena har angett att de begärda handlingarna motsvarar de faktiska påståendena i SRB:s och kommissionens svaromål och att de ska lämnas ut så att de kan bemötas. Utan dessa handlingar är det inte möjligt för sökandena att bemöta svaromålen och för tribunalen att bedöma de angripna beslutens lagenlighet.

569 Kommissionen och SRB anser att denna begäran inte är förenlig med kraven i artikel 88.2 i rättegångsreglerna, eftersom sökandena inte har motiverat varför de inte har kunnat inge denna ansökan tidigare och eftersom de inte i detalj har redogjort för varför de begärda handlingarna var nödvändiga för att avgöra målet.

570 Genom sitt beslut om åtgärd för bevisupptagning av den 21 maj 2021, med stöd av artiklarna 91 b, 92.3 och 103 i rättegångsreglerna, ålade tribunalen SRB att inkomma med vissa handlingar som nämns i punkt 95 ovan. Genom beslut av den 16 juni 2021 fann tribunalen att de handlingar som kommissionen och SRB hade ingett i sin konfidentiella version inte var relevanta för utgången i målet. Däremot översändes skrivelsen från Banco Popular till ECB av den 6 juni 2017, utan bilaga, till övriga parter.

571 Vad beträffar en parts begäran om åtgärder för processledning eller bevisupptagning ska det erinras om att tribunalen ensam är behörig att avgöra huruvida det föreligger ett eventuellt behov av att komplettera den information som den har tillgång till i anhängiggjorda mål (se dom av den 26 januari 2017, Mamoli Robinetteria/kommissionen, C-619/13 P, EU:C:2017:50, punkt 117 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 november 2020, Fleig/utrikestjänsten, C-446/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:918, punkt 53).

572 Tribunalen erinrar om att för att den ska kunna bedöma nyttan av åtgärder för processledning, ska den part som har framställt yrkandet ange vilka handlingar som begärs och tillhandahålla tribunalen åtminstone ett minimum av uppgifter som styrker att dessa handlingar behövs för handläggningen av målet (se dom av den 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen, C-474/09 P–C-476/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:522, punkt 92 och där angiven rättspraxis, och dom av den 20 mars 2019, Hércules Club de Fútbol/kommissionen, T-766/16, EU:T:2019:173, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

573 I förevarande fall är uppgifterna i ärendeakten och de förklaringar som gavs vid förhandlingen tillräckliga för att tribunalen ska kunna döma i målet, eftersom den har kunnat avgöra målet på grundval av de yrkanden, grunder och argument som framförts under rättegången och med beaktande av de handlingar som parterna har ingett.

574 Av detta följer att sökandenas begäran om åtgärder för processledning ska avslås, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida begäran kan tas upp till sakprövning enligt artikel 88.2 i rättegångsreglerna.

575 Talan ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

576 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen, SRB och Banco Santander har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska kommissionens, SRB:s och Banco Santanders yrkanden bifallas.

577 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien, parlamentet och rådet ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Talan ogillas.**

2) **Antonio Del Valle Ruíz och övriga sökande vars namn finns upptagna i en bilaga till denna dom ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen, Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) och Banco Santander, SA.**

3) **Konungariket Spanien, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.**

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 juni 2022.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser . . . 2

Bakgrund till tvisten och faktiska omständigheter som inträffat efter det att talan väckts . . . 6

Banco Populars situation före antagandet av resolutionsordningen . . . 6

Andra faktiska omständigheter som förelåg före antagandet av resolutionsordningen . . . 8

Resolutionsordningen för Banco Popular av den 7 juni 2017 . . . 11

Faktiska omständigheter som inträffat efter resolutionsbeslutet . . . 12

Förfarande och parternas yrkanden . . . 13

Rättslig bedömning . . . 15

Den första grunden: invändning om rättegångshinder med motiveringen att artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artiklarna 41 och 47 i stadgan samt proportionalitetsprincipen . . . 17

Den första delgrunden: artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten att yttra sig . . . 18

Den andra delgrunden: artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter rätten till ett effektivt rättsmedel . . . 27

Den tredje delgrunden: artikel 18 i förordning nr 806/2014 åsidosätter proportionalitetsprincipen . . . 29

Den nionde grunden: invändning om rättsstridighet med motiveringen att artiklarna 18 och 22 i förordning nr 806/2014 åsidosätter principen om delegering av befogenhet . . . 30

Den fjärde grunden: åsidosättande av artikel 20 i förordning nr 806/2014 . . . 35

Den första anmärkningen, rörande värdering 1 . . . 37

Den andra anmärkningen: värdering 2 . . . 38

Den tredje anmärkningen: avsaknad av en definitiv efterhandsvärdering . . . 43

Den femte grunden: åsidosättande av artikel 18.1 a och b i förordning nr 806/2014 . . . 44

Den första delgrunden: åsidosättande av artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014 . . . 44

Den andra delgrunden: åsidosättande av artikel 18.1 b i förordning nr 806/2014 . . . 48

Den sjätte grunden: åsidosättande av artikel 21.1 i förordning nr 806/2014 . . . 55

Den andra grunden: åsidosättande av artiklarna 41 och 47 i stadgan . . . 55

Den första anmärkningen: rätten att yttra sig . . . 56

Den andra anmärkningen: rätten till ett effektivt domstolsskydd 59

Den tredje grunden: åsidosättande av rätten till egendom 65

Den sjunde grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten 72

Den åttonde grunden: åsidosättande av proportionalitetsprincipen och principen om berättigade förväntningar 74

Begäran om åtgärder för processledning 75

Rättegångskostnader 76