Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

1. lipnja 2022.*

„Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju propasti ili vjerojatne propasti subjekta – Sanacijski program za društvo Banco Popular Español koji je donio SRB – Delegiranje ovlasti – Obveza obrazlaganja – Načelo dobre uprave – Članak 20. Uredbe (EU) br. 806/2014 – Pravo na saslušanje – Pravo na vlasništvo”

U predmetu T-570/17,

Algebris (UK) Ltd, sa sjedištem u Londonu (Ujedinjena Kraljevina),

Anchorage Capital Group LLC, sa sjedištem u New Yorku, New York (Sjedinjene Američke Države),

koje zastupaju T. Soames, N. Chesaites, odvjetnici, i R. East, *solicitor*,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru

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

i

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

intervenijenti,

* Jezik postupka: engleski

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje Odluke Komisije (EU) 2017/1246 od 7. lipnja 2017. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español S. A. (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.),

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

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

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 24. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

Pravni okvir

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

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

3 Nakon toga je donesena Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.). U njezinoj se uvodnoj izjavi 1. navodi sljedeće:

„Financijska kriza pokazala je da na razini Unije postoji značajan nedostatak odgovarajućih instrumenata za djelotvorno rješavanje problema nezdravih ili propadajućih kreditnih institucija i investicijskih društava […]. Takvi su instrumenti posebno potrebni da bi se spriječila insolventnost ili, kada insolventnost nastupi, da bi se smanjile negativne posljedice tako da se očuvaju funkcije predmetne institucije važne za sustav. Tijekom krize ti su izazovi bili bitan čimbenik koji je

prisilio države članice na spašavanje institucija novcem poreznih obveznika. Cilj je vjerodostojnog okvira za oporavak i sanaciju u najvećoj mogućoj mjeri izbjeći potrebu za takvim djelovanjem.”

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

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

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

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

„Osiguranje djelotvornih odluka o sanaciji banaka koje propadaju unutar Unije, uključujući odluke o primjeni sredstava prikupljenih na razini Unije, nužno je za konačnu uspostavu unutarnjeg tržišta u području financijskih usluga. Na unutarnjem tržištu propast banaka u jednoj državi članici može utjecati na stabilnost financijskih tržišta cijele Unije. Osiguranje djelotvornih i ujednačenih propisa o sanaciji i jednakih uvjeta financiranja sanacije u svim državama članicama, kao sredstvo osiguranja jednakih uvjeta tržišnog natjecanja i poboljšanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, u najvećem su interesu ne samo država članica u kojima banke posluju nego i svih drugih država članica. Bankarski sustavi na unutarnjem tržištu snažno su međusobno povezani, bankarske grupe su međunarodne, a banke imaju velik udio strane imovine. U nedostatku jedinstvenog sanacijskog mehanizma, krize institucija u državama članicama uključenima u jedinstveni nadzorni mehanizam imale bi jači negativni sistemski učinak i na države članice nesudionice. Uspostavom jedinstvenog sanacijskog mehanizma osigurat će se neutralni pristup pri postupanju s bankama koje propadaju te će se stoga povećati stabilnost institucija država članica sudionica i spriječiti ‚prelijevanje’ krize na neuključene države članice, čime će se olakšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta u cijelosti. Mehanizmi za suradnju u vezi s institucijama s poslovnim nastanom u državama članicama sudionicama i nesudionicama trebali bi biti jasni, te niti jedna država članica ili skupina država članica ne bi smjela biti izložena izravnoj ili neizravnoj diskriminaciji kao mjesto pružanja financijskih usluga.”

8 Cilj je Uredbe br. 806/2014, u skladu s njezinim člankom 1. prvim stavkom, utvrditi jedinstvena pravila i jedinstven postupak sanacije subjekata iz članka 2. s poslovnim nastanom u državama članicama sudionicama, odnosno banaka čije je domaće nadzorno tijelo ESB ili nadležno

nacionalno tijelo u državama članicama čija je valuta euro ili u državama članicama čija valuta nije euro, koje su uspostavile blisku suradnju u skladu s člankom 7. Uredbe br. 1024/2013 (vidjeti uvodnu izjavu 15. Uredbe br. 806/2014).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Okolnosti spora i činjenice koje su nastale nakon podnošenja tužbe

24 Tužitelji, Algebris (UK) Ltd i Anchorage Capital Group LLC, upravitelji su investicijskih fondova koji su držali instrumente dodatnog osnovnog kapitala i instrumente dopunskog kapitala koje je društvo Banco Popular Español, SA (u daljnjem tekstu: društvo Banco Popular) izdalo prije nego što se za njega donio sanacijski program.

Situacija društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

42 Agencija Reuters objavila je 31. svibnja 2017. članak naslovljen „Unija je bila upozorena na rizik od sanacije društva Banco Popular” (*EU warned of wind-down risk for Spain's Banco Popular*). U tom se članku osobito navodi da je, prema riječima dužnosnika Unije koji je ostao anoniman, jedno od glavnih tijela za nadzor banaka u Europi upozorilo dužnosnike Unije da bi društvo Banco Popular moglo biti likvidirano ako ne uspije pronaći kupca. Prema tom članku, taj je dužnosnik naveo i da je SRB-ova predsjednica nedavno izdala „rano upozorenje” i izjavila da SRB s posebnom pozornošću prati postupak (društva Banco Popular) radi moguće intervencije.

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

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

45 Banco Popular je 5. lipnja 2017. ujutro Bancu de España (Banka Španjolske) podnio prvi zahtjev za hitnu likvidnosnu pomoć, a poslijepodne i drugi, koji je sadržavao povećanje traženog iznosa zbog značajnog kretanja likvidnosti. Na temelju zahtjeva Banke Španjolske i nakon ESB-ove procjene od istog dana u pogledu zahtjeva za hitnu likvidnosnu pomoć društva Banco Popular, upravno vijeće

ESB-a nije uložilo prigovor na hitnu likvidnosnu pomoć za društvo Banco Popular za razdoblje do 8. lipnja 2017. Banco Popular primio je dio te hitne likvidnosne pomoći, nakon čega je Banka Španjolske navela da mu ne može pružiti dodatnu hitnu likvidnosnu pomoć.

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

Druge činjenice koje su nastale prije donošenja sanacijskog programa

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

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

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

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

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

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

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

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

55 U tom je pogledu naveo da je Banco Popular u veljači 2017. prilikom podnošenja godišnjih financijskih izvještaja objavio potrebu za izvanrednim rezervacijama u iznosu od 5,7 milijardi eura, što je dovelo do gubitka od 3,485 milijardi eura u 2016., kao i zamjenu svojeg dugoročnog

predsjednika, koji je proveo reviziju strategije banke. Zbog najave dodatnih rezervacija i gubitaka na kraju financijske godine DBRS je 10. veljače 2017. snizio rejting društva Banco Popular te je ona izazvala ozbiljnu zabrinutost kod klijenata društva Banco Popular, koja se odrazila u znatnom i neočekivanom povlačenju depozita te u povećanom broju posjeta klijenata podružnicama banke.

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

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

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

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

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

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

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

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

59 ESB je smatrao da mjere koje je Banco Popular već donio nisu bile dovoljno učinkovite da se promijeni trend pogoršanja njegove likvidnosti. Istaknuo je da je Banco Popular, kao alternativnu mjeru za jamčenje sposobnosti da ispuni svoje obveze po njihovu dospijeću, pokušao provesti korporativnu transakciju, odnosno prodaju snažnijem konkurentu. Međutim, ESB je smatrao da, s obzirom na pogoršanje likvidnosti društva Banco Popular, nepostojanje dokaza o njegovoj sposobnosti da u bliskoj budućnosti promijeni taj trend u pogledu likvidnosti i činjenicu da pregovori do tada nisu doveli do pozitivnog rezultata, potvrda takve privatne transakcije nije bila izgledna u roku koji bi društvu Banco Popular omogućio da podmiri svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospijeću.

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

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

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

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

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

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

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

67 Dopisom od 7. lipnja 2017. FROB je obavijestio SRB da je Banco Santander podnio ponudu 7. lipnja u 3:12 i da cijena koju je Banco Santander ponudio za prodaju dionica društva Banco Popular iznosi jedan euro. FROB je naveo da je njegov upravni odbor utvrdio da je Banco Santander uspješni ponuditelj u natjecateljskom postupku prodaje društva Banco Popular i da je SRB-u odlučio predložiti da se društvo Banco Santander odredi kao kupac u SRB-ovoj odluci o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

79 Iz uvodne izjave 4. pobijane odluke proizlazi sljedeće:

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

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

Činjenice koje su nastale nakon donošenja odluke o sanaciji

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

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

83 SRB je 17. ožujka 2020. donio Odluku SRB/EES/2020/52 kojom se utvrđuje treba li isplatiti odštetu dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete sanacijske mjere u pogledu društva Banco Popular. Ta je odluka objavljena 20. ožujka 2020. u *Službenom listu Europske unije* (SL 2020., C 91, str. 2.). U toj je odluci SRB smatrao da dioničari i vjerovnici na koje je utjecala sanacija društva Banco Popular nemaju pravo na odštetu iz SRF-a u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (e) Uredbe br. 806/2014.

Postupak i zahtjevi stranaka

84 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 17. kolovoza 2017. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.

85 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 20. studenoga odnosno 18. prosinca 2017. društvo Banco Santander i SRB zatražili su intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu Komisije. Rješenjima od 12. travnja 2019. predsjednik osmog vijeća Općeg suda odobrio je intervencije SRB-a i društva Banco Santander. Intervenijenti su podnijeli podneske, a tužitelji očitovanja na te podneske u za to određenim rokovima.

86 Dopisom od 6. srpnja 2018. Opći sud je u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. njegova Poslovnika postavio glavnim strankama pisana pitanja. Glavne stranke odgovorile su na taj zahtjev u za to određenom roku.

87 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 31. listopada 2019. tužitelji su podnijeli novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika. Komisija i SRB podnijeli su očitovanja u za to određenom roku.

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

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

90 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 16. listopada 2020. tužitelji su podnijeli novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika. Komisija, SRB i Banco Santander podnijeli su očitovanja u za to određenom roku.

91 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika Opći sud tražio je 15. ožujka 2021. od Komisije da podnese nekoliko dokumenata. U dopisu od 30. ožujka 2021. Komisija je navela da ne može postupiti u skladu sa zahtjevom Općeg suda, ali da može podnijeti dokumente zatražene u okviru mjere izvođenja dokaza.

92 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika Opći sud tražio je 15. travnja 2021. od SRB-a da podnese neke dokumente. SRB je u dopisu od 20. travnja 2021. odgovorio da su zatraženi dokumenti dijelom povjerljivi i da ih može podnijeti ako Opći sud donese mjeru izvođenja dokaza.

93 Opći sud je rješenjem od 21. svibnja 2021., na temelju, s jedne strane, članka 24. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i, s druge strane, članka 91. točke (b) i članka 92. stavka 3., kao i članka 103. Poslovnika, Komisiji naložio da podnese cjelovite verzije sanacijskog programa, vrednovanja 2 i ESB-ove procjene od 6. lipnja 2017. o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular. Opći sud je SRB-u naložio i da podnese dopis društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., uključujući njegov prilog, te dopis ESB-a društvu Banco Popular od 18. svibnja 2017., i to verziju koja nije klasificirana oznakom tajnosti i povjerljivu verziju.

94 Dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 4. lipnja 2021. tužitelji su podnijeli novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika. Ostale stranke pozvane su da na raspravi podnesu očitovanja o tom prijedlogu.

95 Opći sud je rješenjem od 16. lipnja 2021., s jedne strane, izdvojio iz spisa povjerljive verzije dokumenata koje su Komisija i SRB podnijeli u skladu s rješenjem od 21. svibnja 2021. i, s druge strane, ostalim strankama proslijedio dopis društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., bez njegova priloga.

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

97 Na raspravi održanoj 24. lipnja 2021. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.

98 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi pobijanu odluku ili, podredno, njezin članak 1.;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

99 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

100 Banco Santander i SRB od Općeg suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

101 U prilog svojoj tužbi tužitelji ističu šest tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na tome da Komisija nije ispitala sanacijski program prije nego što ga je potvrdila. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi obveze čuvanja poslovne tajne i obveze dobre uprave. Četvrti tužbeni razlog temelji se na očitim pogreškama u ocjeni prilikom primjene članaka 14., 18., 20. do 22. i 24. Uredbe br. 806/2014. Peti tužbeni razlog temelji se na povredi prava na vlasništvo. Šesti tužbeni razlog temelji se na povredi prava na saslušanje.

102 Najprije valja istaknuti da, što se tiče opsega nadzora koji provodi Opći sud, tužitelji tvrde da Opći sud treba provesti cjelovit i temeljit nadzor sanacijskog programa.

103 Komisija smatra da su sudovi Unije u okviru tužbi za poništenje, kad postoji složeno tehničko pitanje, dužni ispitati točnost činjeničnih i pravnih utvrđenja na kojima se temelji pobijani akt, provjeriti postoji li očita pogreška ili zlouporaba ovlasti i provjeriti je li tuženik jasno prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti.

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

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

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

107 Budući da se odluke koje SRB treba donijeti u okviru sanacijskog postupka temelje na iznimno složenim gospodarskim i tehničkim ocjenama, valja smatrati da se načela koja proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 105. i 106. ove presude primjenjuju na nadzor koji sud treba izvršiti.

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

109 U tom pogledu, kako bi se utvrdilo da je SRB počinio očitu pogrešku u ocjeni činjenica, što bi moglo opravdati poništenje sanacijskog programa, dokazi tužiteljâ moraju biti dostatni da ocjenu činjenica u tom programu liše vjerodostojnosti (vidjeti po analogiji presudu od 14. lipnja 2018., Lubrizol France/Vijeće, C-223/17 P, neobjavljenu, EU:C:2018:442, t. 39. i presude od 12. prosinca 1996., AIUFFASS i AKT/Komisija, T-380/94, EU:T:1996:195, t. 59. i od 13. prosinca 2018., Comune di Milano/Komisija, T-167/13, EU:T:2018:940, t. 108. i navedenu sudsku praksu).

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da Komisija nije ispitala sanacijski program prije nego što ga je potvrdila

110 Tužitelji u biti tvrde da, s obzirom na kratak rok koji joj je bio na raspolaganju za potvrđivanje sanacijskog programa, Komisija nije mogla provesti odgovarajuću procjenu diskrecijskih aspekata tog programa, čime je povrijedila načela u području delegiranja ovlasti uspostavljena presudom od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7). Tvrde da je Komisija samo potvrdila sanacijski program i nezakonito delegirala izvršavanje svoje diskrecijske ovlasti SRB-u.

111 Komisija tvrdi da je od 2. svibnja 2017., dana na koji ju je SRB obavijestio o tome da Banco Popular ima probleme s likvidnošću i da bi mogla biti potrebna sanacijska mjera, bila uključena u pripreme za sve moguće scenarije. U okviru SRB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje sudjelovala je u svojstvu stalnog promatrača. Imala je pristup svim dokumentima te su njezini stručnjaci pomogli SRB-u u izradi sanacijskog programa. Tvrdi da je stoga mogla provesti procjenu tog programa u roku koji joj je bio na raspolaganju.

112 Valja istaknuti da je Sud u točki 41. presude od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18) naveo da je u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7) u bitnome naglasio da su posljedice dodjeljivanja ovlasti vrlo različite ovisno o tome radi li se kod potonje, s jedne strane, o jasno određenim provedbenim ovlastima čije izvršavanje, stoga, podliježe strogoj kontroli objektivnih kriterija koje je utvrdila vlast koja dodjeljuje ovlast ili, s druge strane, o „diskrecijskoj ovlasti, koja uključuje široku slobodu procjene, koja može, ovisno o načinu na koji se koristi, omogućiti izražavanje stvarne ekonomske politike”.

113 Sud je dodao da je u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7) također naveo da dodjeljivanje ovlasti prve vrste ne može značajno izmijeniti posljedice koje uključuje izvršavanje predmetnih ovlasti, dok druga vrsta dodjeljivanja, s obzirom na to da se njime zamjenjuje izbor vlasti koja dodjeljuje ovlasti onim vlasti kojoj su dodijeljene ovlasti, dovodi do „stvarnog prenošenja odgovornosti” (presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 42.).

114 Kako bi se ocijenio doseg ovog tužbenog razloga, valja pojasniti koji se postupak donošenja sanacijskih programa uspostavlja Uredbom br. 806/2014 i osobito koja je uloga Komisije.

115 U tom pogledu valja istaknuti da su se u postupku donošenja sanacijskih mjera koji je zakonodavac uspostavio u Uredbi br. 806/2014 uzele u obzir napomene koje je pravna služba Vijeća iznijela u mišljenju od 7. listopada 2013. o prijedlogu uredbe Komisije, čiji je cilj bio ocijeniti usklađenost prvotno predviđenog postupka u prijedlogu uredbe s načelima u području delegiranja ovlasti, kako se tumače u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

116 Izvorno je u prijedlogu uredbe koji se ispituje u tom mišljenju podjela ovlasti između Komisije i SRB-a bila drukčija nego što je naposljetku utvrđena u Uredbi br. 806/2014. Komisija je, među ostalim, bila ovlaštena podvrgnuti subjekt sanaciji, utvrditi okvir za upotrebu sanacijskih instrumenata i odlučiti mogu li se i kako primjenjivati ovlasti za otpis i konverziju instrumenata kapitala, dok je SRB, u skladu s okvirom koji je utvrdila Komisija, bio nadležan za donošenje odluka koje se upućuju nacionalnim sanacijskim tijelima.

117 Pravna služba Vijeća u svojem je mišljenju istaknula da određene mjere koje SRB može uključiti u odluku o sanaciji nisu dovoljno precizno definirane. Pravna služba Vijeća smatrala je da su opća struktura i struktura prijedloga uredbe, u kojem Komisija donosi osnovnu odluku o sanaciji, a SRB je dužan djelovati u okviru kriterija koje je utvrdila Komisija, u skladu s pravom Unije kako se ono tumači u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7). Međutim, smatrala je da se SRB-ove ovlasti u pogledu provođenja sanacijskih instrumenata i odluka u određenoj mjeri čine diskrecijskima i da se čini da prekoračuju izvršavanje isključivo tehničkih ovlasti. Zaključila je da je stoga možda potrebno uključiti u uredbu druge odredbe s ciljem točnog određivanja granica u kojima SRB primjenjuje sanacijske instrumente ili u izvršavanje tih ovlasti uključiti instituciju Unije kojoj su povjerene provedbene ovlasti.

118 Zakonodavac Unije izmijenio je, uzimajući u obzir to mišljenje pravne službe Vijeća, mehanizam za donošenje sanacijskih mjera. Budući da donošenje sanacijske mjere podrazumijeva diskrecijsku marginu prosudbe, zakonodavac je tu ovlast namijenio instituciji, a ne SRB-u.

119 To osobito proizlazi iz uvodnih izjava 24. i 26. Uredbe br. 806/2014 kojima se predviđa:

„(24) Uzimajući u obzir da samo institucije Unije mogu oblikovati politiku Unije na području sanacije i budući da pri usvajanju svakog pojedinog sanacijskog programa postoji pravo diskrecijske ocjene, nužno je predvidjeti odgovarajuću uključenost Vijeća i Komisije kao institucija koje u skladu s člankom 291. UFEU-a mogu izvršavati provedbene ovlasti. Ocjenu diskrecijskih aspekata odluka o sanaciji koje donese Odbor trebala bi provoditi Komisija. Uzimajući u obzir značajan učinak odluka o sanaciji na financijsku stabilnost država članica i na Uniju kao takvu, kao i na fiskalni suverenitet država članica, važno je da se provedbene ovlasti za donošenje određenih odluka koje se odnose na sanaciju dodijele Vijeću. Na Vijeću bi stoga trebalo biti da, na prijedlog Komisije, provodi učinkovitu kontrolu ocjenjivanja, koje provodi Odbor, postojanja javnog interesa te da ocjenjuje sve materijalne promjene iznosa sredstava Fonda koji će se koristiti u određenoj mjeri sanacije. […]

(26) […] Ako smatra da su ispunjeni svi kriteriji povezani s pokretanjem sanacije, Odbor bi trebao usvojiti sanacijski program. Postupak koji se odnosi na usvajanje sanacijskog programa, koji uključuje Vijeće i Komisiju, jača potrebnu operativnu neovisnost Odbora poštujući pritom načelo delegiranja ovlasti agencijama na način na koji to tumači Sud Europske unije […]. Stoga se ovom Uredbom predviđa da sanacijski program koji usvoji Odbor stupa na snagu samo ako Vijeće ili Komisija ne ulože prigovor u razdoblju od 24 sata nakon što ga usvoji Odbor, ili ako program sanacije odobri Komisija. Razlozi na osnovi kojih je Vijeću dopušteno, na prijedlog Komisije, uložiti prigovor na sanacijski program Odbora trebali bi biti strogo ograničeni na postojanje javnog interesa i na materijalne promjene Komisije koje se odnose na iznos korištenja sredstava Fonda koji je predložio Odbor. […] Kao promatrač na sjednicama Odbora, Komisija bi trebala provjeravati je li sanacijski program koji je usvojio Odbor u potpunosti u skladu s ovom Uredbom, pruža li uravnoteženost različitih ciljeva i interesa, poštuje li javni interes i cjelovitost unutarnjeg tržišta. Budući da mjera sanacije zahtijeva vrlo brzi postupak donošenja odluka, Vijeće i Komisija trebali bi usko surađivati i Vijeće ne bi trebalo duplicirati pripremni rad koji je Komisija već obavila. […]”

120 Stoga, što se tiče sanacijskog postupka, člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da ga Komisija potvrđuje ili ulaže prigovor u odnosu na njegove diskrecijske aspekte i da sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga SRB dostavi.

121 Stoga je, u skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014, potrebno da institucija Unije, odnosno Komisija ili Vijeće, potvrdi sanacijski program u odnosu na njegove diskrecijske aspekte kako bi on mogao proizvesti pravne učinke. Zakonodavac Unije tako je instituciji povjerio pravnu i političku odgovornost da odredi politiku Unije u području sanacije, čime je izbjegao „stvarno prenošenje odgovornosti" u smislu presude od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

122 Stoga Komisija treba stvarno ocijeniti diskrecijske aspekte sanacijskog programa prije njegova stupanja na snagu. U suprotnom bi, kao što to tvrde tužitelji, Komisija nezakonito delegirala svoju diskrecijsku ovlast SRB-u i time povrijedila načela u području delegiranja ovlasti koja proizlaze iz presude od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

123 Da je, kako to tvrde tužitelji, sanacijski program stupio na snagu nakon Komisijina potvrđivanja koje se nije temeljilo na ocjeni, nego na jednostavnom priznavanju, to bi značilo da je SRB sam ocijenio diskrecijske aspekte koji uključuju izbor gospodarske politike i, stoga, potrebe za provedbom sanacije, što ne bi bilo u skladu s načelima uspostavljenima u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

124 U tom je pogledu Komisija u uvodnoj izjavi 4. pobijane odluke navela da se slaže sa sanacijskim programom, osobito s razlozima koje je SRB iznio kako bi opravdao potrebu sanacijske mjere radi javnog interesa.

125 Stoga je Komisija potvrdila SRB-ovu odluku da društvo Banco Popular podvrgne sanacijskoj mjeri jer je smatrala, među ostalim, da je odabir instrumenta prodaje poslovanja nužan i proporcionalan u svrhu ostvarivanja ciljeva da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija i izbjegnu veliki štetni učinci na financijsku stabilnost.

126 Tužitelji svojim argumentima tvrde, u pogledu odvijanja postupka, da je Komisija samo potvrdila sanacijski program, a da ga pritom nije ispitala, i nezakonito delegirala izvršavanje svoje diskrecijske ovlasti SRB-u.

127 Kao prvo, tužitelji tvrde da je sanacijski program dostavljen Komisiji 7. lipnja 2017. u 5:13 i da je stupio na snagu istog dana u 6:30. Smatraju da je nemoguće da je Komisija u tom kratkom roku ispunila svoju obvezu provedbe odgovarajuće procjene diskrecijskih aspekata sanacijskog programa.

128 Kao drugo, tužitelji ističu da se u zapisniku s Komisijina sastanka održanog 7. lipnja 2017. navodi da je sanacijski program potvrđen slijedom hitnog pisanog postupka. Prema mišljenju tužiteljâ, Glavna uprava za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala trebala je ispitati je li SRB došao do odgovarajućih zaključaka u pogledu diskrecijskih aspekata sanacijskog programa i tada Komisiji preporučiti da potvrdi sanacijski program. Tu je preporuku trebalo dostaviti uredima povjerenika, glavnim upravama i pravnoj službi, pri čemu je trebalo navesti rok u kojem treba uložiti prigovore te je, ako nema prigovora, odluku trebalo smatrati donesenom u

skladu s člankom 12. Komisijina poslovnika. Smatraju da je nemoguće da je Komisija uz praćenje tog postupka u 77 minuta mogla provesti odgovarajuće ispitivanje diskrecijskih aspekata sanacijskog programa. Člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014 određuje joj se rok od 24 sata.

129 Valja utvrditi da tužitelji ne osporavaju da je sanacijski program trebalo hitno donijeti.

130 Iz članka 30. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da, s jedne strane, SRB obavješćuje Komisiju o svim mjerama koje poduzima u cilju pripreme sanacije i da, s druge strane, SRB i, među ostalim, Komisija, moraju pri izvršavanju svojih nadležnosti utvrđenih tom uredbom blisko surađivati, posebno u vezi s planiranjem sanacije, ranom intervencijom i fazama sanacije, i da si međusobno dostavljaju sve informacije potrebne za izvršavanje njihovih zadaća.

131 Štoviše, člankom 43. stavkom 3. Uredbe br. 806/2014 predviđa se da Komisija imenuje predstavnika koji je ovlašten sudjelovati na SRB-ovim izvršnim sjednicama i plenarnim sjednicama kao stalni promatrač i da je njezin predstavnik ovlašten sudjelovati u raspravama i ima pristup svim dokumentima.

132 Kao što to navode SRB i Komisija, Komisija je sudjelovala u različitim fazama koje su prethodile donošenju sanacijskog programa od svibnja 2017., u skladu sa svojim obvezama na temelju Uredbe br. 806/2014.

133 Komisija u tom pogledu u svojem odgovoru na tužbu navodi pojedinosti o različitim fazama svojeg sudjelovanja u pripremnim fazama donošenja sanacijskog programa. Među ostalim navodi nekoliko sastanaka sa SRB-om od 22. svibnja 2017. i svakodnevne sastanke od 30. svibnja 2017., primitak prednacrta sanacijskog programa koje je 6. i 7. lipnja 2017. dostavio SRB te aktivnosti svojih raznih službi od 6. lipnja 2017. u 17:30 do 7. lipnja u 5:13.

134 Komisija navodi i da je kao stalni promatrač imala pristup svim dokumentima korisnima za pripremu sanacijskog programa, osobito onima koji su se odnosili na financijsko stanje društva Banco Popular, i da su njezini stručnjaci sudjelovali u pripremi sanacijskog programa sa SRB-om, osobito u vidu sastavljanja modela sanacijskog programa. Dodaje da su njezini stručnjaci od 6. lipnja 2017. bili prisutni u SRB-ovim prostorima kako bi mu pomogli u izradi sanacijskog programa.

135 U tom je pogledu Komisija u odgovoru na mjeru upravljanja postupkom, kao prvo, podnijela popis zapisnika sa SRB-ovih izvršnih sjednica na kojima je sudjelovala od 22. svibnja 2017. Taj popis svjedoči o Komisijinu sudjelovanju na trima sjednicama, 24. svibnja, 2. lipnja te 6. i 7. lipnja 2017. Kao drugo, Komisija je podnijela popis neslužbenih internih izvješća svojih službi povezanih s pripremom sanacijskog programa, od 22., 24. i 29. svibnja te od 2. i 6. lipnja 2017. Kao treće, Komisija je podnijela nekoliko poruka elektroničke pošte, od 1., 3., 6. i 7. lipnja 2017., koje su razmijenile njezine službe i SRB, a koje su se odnosile na dostavljanje modelâ sanacije ovisno o scenariju prodaje poslovanja te prednacrtâ sanacijskog programa. Te poruke elektroničke pošte osobito svjedoče o tome da je Komisija zaprimila prednacrte sanacijskog programa 6. lipnja 2017. u 18:59 i 7. lipnja 2017. u 00:33.

136 Iz toga proizlazi da su Komisijine službe sudjelovale na nekoliko sastanaka sa SRB-om i da je ona imala uvid u prednacrte sanacijskog programa i sudjelovala u njihovu sastavljanju prije 7. lipnja 2017. u 5:13.

137 Tužitelji su na raspravi priznali da je Komisija sudjelovala u pripremnim fazama donošenja sanacijskog programa. Međutim, tvrdili su da Komisija nije podnijela nikakav dokaz o tome da su se rasprave odnosile na konačnu verziju sanacijskog programa.

138 Međutim, s obzirom na njezino sudjelovanje u pripremnim fazama donošenja sanacijskog programa, Komisija je već bila upoznata s poteškoćama s kojima je bio suočen Banco Popular, s mjerama koje je SRB predvidio za rješavanje te situacije i s bitnim sadržajem sanacijskog programa. Tužitelji stoga ne mogu tvrditi da već nije imala vremena provesti procjenu sanacijskog programa. Činjenica da se rasprave tijekom pripremnih faza nisu odnosile na konačni tekst sanacijskog programa u tom pogledu nije važna.

139 Iz toga proizlazi da se taj tužbeni razlog temelji na pogrešnoj pretpostavci tužiteljâ prema kojoj je Komisijina intervencija tijekom pripremnih faza donošenja sanacijskog programa bila ograničena na razdoblje od trenutka u kojem je SRB dostavio sanacijski program 7. lipnja 2017. u 5:13 do trenutka u kojem ga je Komisija potvrdila.

140 Stoga, budući da se temelji na pogrešnoj pretpostavci, valja odbiti argument tužiteljâ u skladu s kojim je Komisija samo potvrdila sanacijski program a da pritom nije provela odgovarajuću procjenu njegovih diskrecijskih aspekata, čime je povrijedila načela u području delegiranja ovlasti.

141 Drugi argumenti tužiteljâ ne dovode u pitanje taj zaključak.

142 Što se tiče argumenta tužiteljâ u skladu s kojim su se pojedinosti sanacijskog programa razlikovale od onih predviđenih u planu sanacije koji je donesen u skladu s člankom 8. Uredbe br. 806/2014 i odobren u prosincu 2016., valja utvrditi da je bespredmetan. Naime, sanacijski program koji je donio SRB i koji je potvrdila Komisija ne temelji se na tom planu, kao što se to navodi u uvodnim izjavama 44. do 46. sanacijskog programa.

143 Što se tiče argumenta tužiteljâ u skladu s kojim se člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014 Komisiji daje rok od 24 sata da donese sanacijski program, dovoljno je istaknuti da je riječ o maksimalnom roku. Kao što to naglašava Komisija, rok od 24 sata najdulji je rok koji može imati na raspolaganju kad se sanacija odvija tijekom vikenda. Međutim, kad se, kao u ovom slučaju, propast kreditne institucije dogodi na radni dan, sanacijsku mjeru treba donijeti preko noći kako bi se osigurao kontinuitet temeljnih funkcija te institucije. Tako je sanacijski program trebalo hitno donijeti, prije otvaranja tržištâ 7. lipnja 2017. u 7 sati.

144 Stoga prvi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

145 Tužitelji tvrde da obrazloženje pobijane odluke iz uvodne izjave 4. nije dostatno. Kao prvo, tvrde da se u uvodnoj izjavi 4. pobijane odluke općenito upućuje na razloge koje je istaknuo SRB, pri čemu se ne navodi konkretan razlog ili posebne odredbe sanacijskog programa. Kao drugo, „razlozi” koji se odnose na kriterij javnog interesa ne otkrivaju ništa o procjeni koju je izvršila Komisija, nego samo potvrđuju sanacijski program. Kao treće, pobijana odluka ne sadržava nikakvo obrazloženje diskrecijskih aspekata sanacijskog programa koje je Komisija dužna ocijeniti. Komisija je samo izjavila da potvrđuje sanacijski program, ali nije pružila dodatna objašnjenja ni obrazloženje.

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

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

148 Valja podsjetiti na to da iz uvodne izjave 4. pobijane odluke proizlazi sljedeće:

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

149 Štoviše, s jedne strane, Komisija je u uvodnoj izjavi 2. pobijane odluke uputila na činjenicu da je u sanacijskom programu Jedinstveni sanacijski odbor naveo da su u pogledu društva Banco Popular ispunjeni svi uvjeti za sanaciju utvrđeni u članku 18. stavku 1. prvom podstavku Uredbe br. 806/2014 te da je ocijenio razloge zbog kojih je mjera sanacije nužna radi javnog interesa. S druge strane, Komisija je u uvodnoj izjavi 3. pobijane odluke istaknula da se sanacijskim programom, u skladu s člankom 18. stavkom 6. Uredbe br. 806/2014, društvo Banco Popular podvrgava sanacijskom postupku te se određuje primjena instrumenta prodaje poslovanja te da se navode i razlozi zbog kojih su svi ti elementi primjereni.

150 Iz toga proizlazi da je Komisija u pobijanoj odluci izričito uputila na razloge zbog kojih je SRB smatrao da su ispunjeni uvjeti za donošenje sanacijskog programa i da valja primijeniti instrument prodaje poslovanja. Stoga potvrđivanje sanacijskog programa iz uvodne izjave 4. pobijane odluke treba tumačiti s obzirom na te druge uvodne izjave te se ono odnosi na sve te razloge. Komisija je u toj uvodnoj izjavi izričito navela da se slaže s razlozima navedenima u sanacijskom programu kojima se opravdava donošenje sanacijske mjere u pogledu društva Banco Popular, osobito u pogledu kriterija javnog interesa. Tako je, suprotno onomu što tvrde tužitelji, Komisija u pobijanoj odluci izričito uputila na diskrecijske aspekte sanacijskog programa, osobito na poštovanje kriterija javnog interesa.

151 Stoga valja smatrati da sanacijski program i njegovo obrazloženje čine dio konteksta u kojem je donesena pobijana odluka.

152 Kao što to naglašava Komisija, tužitelji pak ne tvrde da sanacijski program nije dovoljno obrazložen.

153 Usto valja podsjetiti na to da Komisija u skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014 „potvrđuje” sanacijski program ili ulaže prigovor u odnosu na njegove diskrecijske aspekte.

154 Iz toga proizlazi da, kada Komisija, kao u ovom slučaju, potvrđuje sanacijski program, u obrazloženju njezine odluke može se samo navesti da se slaže s razlozima sadržanima u tom programu. U svakom drugom dodatnom obrazloženju njezina potvrđivanja mogu se samo ponoviti elementi koji su već navedeni u sanacijskom programu. Naime, u skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014, Komisija ne treba ponoviti SRB-ovu analizu u svojoj odluci, nego je samo treba potvrditi.

155 Osim toga, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 147. ove presude, valja uzeti u obzir vrlo kratak rok kojim je Komisija raspolagala, u skladu s člankom 18. stavkom 7. Uredbe br. 806/2014, za donošenje svoje odluke od trenutka u kojem joj je SRB dostavio sanacijski program.

156 Iz toga slijedi da valja smatrati da je obrazloženje u kojem Komisija navodi da se slaže sa sadržajem sanacijskog programa i razlozima koje je SRB istaknuo u prilog njegovu donošenju dovoljno da opravda Komisijino potvrđivanje.

157 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze čuvanja poslovne tajne i obveze dobre uprave

158 Tužitelji tvrde da je povrijeđeno načelo povjerljivosti i čuvanja poslovne tajne koje je predviđeno člankom 339. UFEU-a, kao i pravo na dobru upravu propisano člankom 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

159 Prema mišljenju tužiteljâ, intervju koji je SRB-ova predsjednica dala za televizijski kanal Bloomberg 23. svibnja 2017. i Reutersov članak od 31. svibnja 2017., naveden u točki 42. ove presude, čine povredu obveze povjerljivosti i čuvanja poslovne tajne koja bi se mogla pripisati SRB-u ili Komisiji. Tvrde da je otkrivanje informacija 23. i 31. svibnja 2017. prouzročilo tešku krizu likvidnosti društva Banco Popular te je stoga dovelo do njegove sanacije. Tužitelji navode hipotetski scenarij u kojem, da nije došlo do tih otkrivanja informacija, a stoga ni krize likvidnosti, sanacijski program ne bi bio donesen ili bi imao drukčiji sadržaj.

160 Komisija tvrdi da je za donošenje i potvrđivanje sanacijskog programa dovoljno da su ispunjeni uvjeti za sanaciju i da razlozi koji su doveli do te situacije ne utječu na valjanost pobijane odluke. SRB tvrdi i da događaji koje navode tužitelji ne mogu utjecati na zakonitost pobijane odluke jer pitanje što je dovelo do propasti društva Banco Popular nije relevantno.

161 Valja istaknuti da, čak i pod pretpostavkom da su tužitelji utvrdili da su SRB ili Komisija otkrili povjerljive informacije medijima, prema ustaljenoj sudskoj praksi, nepravilnost te vrste može dovesti do poništenja predmetne odluke ako se utvrdi da bi bez te nepravilnosti navedena odluka imala drukčiji sadržaj (vidjeti presude od 6. srpnja 2000., Volkswagen/Komisija, T-62/98, EU:T:2000:180, t. 283. i navedenu sudsku praksu; od 5. travnja 2006., Degussa/Komisija, T-279/02, EU:T:2006:103, t. 416. i navedenu sudsku praksu i od 3. ožujka 2011., Siemens/Komisija, T-110/07, EU:T:2011:68, t. 402. i navedenu sudsku praksu).

162 U tom je pogledu, kao što to tvrde Komisija i SRB, sanacijski program valjano donesen kad su ispunjeni uvjeti predviđeni Uredbom br. 806/2014, neovisno o razlozima koji su doveli do propasti ili vjerojatne propasti predmetnog subjekta.

163 Tužitelji pak ne osporavaju da su uvjeti predviđeni člankom 18. Uredbe br. 806/2014 bili ispunjeni u trenutku donošenja sanacijskog programa.

164 Tako je SRB, s obzirom na to da je smatrao da su uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 ispunjeni, donio sanacijski program, a Komisija ga je potvrdila jer je smatrala da je sanacijski program u skladu s odredbama Uredbe br. 806/2014. Okolnosti koje su dovele do toga da Banco Popular ispunjava uvjete koji opravdavaju donošenje sanacijskog programa, osobito uvjet da propada ili je vjerojatno da će propasti, nisu relevantne.

165 Stoga navodna uzročna veza, na koju se pozivaju tužitelji, između otkrivanja informacija 23. i 31. svibnja 2017. i krize likvidnosti društva Banco Popular nije važna i ne može dovesti do poništenja pobijane odluke.

166 Iz toga proizlazi da je bespredmetan i argument, koji su tužitelji istaknuli na raspravi, prema kojem je Komisija povrijedila načelo dobre uprave time što je potvrdila sanacijski program, iako je do sanacije društva Banco Popular došlo zbog toga što je SRB povrijedio svoje obveze povjerljivosti i čuvanja poslovne tajne.

167 Uostalom, tužitelji ne mogu valjano tvrditi da je otkrivanje informacija 23. i 31. svibnja 2017. prouzročilo tešku krizu likvidnosti društva Banco Popular i da sanacija društva Banco Popular, u slučaju da nije došlo do nezakonitog otkrivanja informacija, a stoga ni do krize likvidnosti početkom lipnja 2017., ne bi bila potrebna ili bi bila drukčija.

168 Ti se argumenti temelje na djelomičnom i pogrešnom predstavljanju činjenica zbog kojih je došlo do krize likvidnosti društva Banco Popular, kao i uzrokâ njegove propasti ili vjerojatne propasti.

169 Stoga valja podsjetiti na to da je ESB u svojoj procjeni o propasti ili vjerojatnoj propasti društva Banco Popular, na koju se upućuje u točkama 53. do 61. ove presude, naveo različite događaje koji su doveli do pogoršanja likvidnosti društva Banco Popular.

170 SRB je u uvodnoj izjavi 24. sanacijskog programa naveo druge okolnosti koje su dovele do brzog pogoršanja likvidnosti društva Banco Popular, odnosno:

– Banco Popular je u veljači 2017. najavio potrebu za izvanrednim rezervacijama u iznosu od 5,7 milijardi eura, što je dovelo do konsolidiranog gubitka od 3,485 milijardi eura te je imenovao novog predsjednika;

– DBRS je 10. veljače 2017. snizio rejting društva Banco Popular;

– Banco Popular objavio je 3. travnja 2017. *ad hoc* javnu izjavu u kojoj su se naveli rezultati nekoliko unutarnjih revizija koje su mogle znatno utjecati na financijsko stanje institucije te je potvrdio zamjenu svojeg glavnog izvršnog direktora manje od jedne godine nakon što je stupio na dužnost;

– Standard & Poor's snizio je 7. travnja 2017. rejting društva Banco Popular, a Moody's 21. travnja;

– Banco Popular prekršio je 12. svibnja 2017. zahtjev za likvidnosnu pokrivenost od 80 % te nakon toga nije mogao ponovno postići usklađenost s propisanom graničnom vrijednosti;

– negativna i stalna medijska pokrivenost financijskih rezultata društva Banco Popular te navodnog neposrednog rizika od stečaja ili nelikvidnosti dovela je do povećanog povlačenja depozita;

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

171 SRB je istaknuo da su sve te okolnosti dovele do velikog povlačenja depozita.

172 Iz tih činjenica, koje tužitelji ne osporavaju, proizlazi da se situacija društva Banco Popular pogoršala već puno prije 23. svibnja 2017. i da su krizu likvidnosti društva Banco Popular prouzročili brojni čimbenici, čiji su uzrok loši rezultati koje je banka najavila u veljači i travnju 2017. Konkretno, zahtjev za likvidnosnu pokrivenost društva Banco Popular nije bio u skladu s pravnim zahtjevima od 12. svibnja 2017.

173 Valja istaknuti da tužitelji ne mogu zanemariti sve objektivne okolnosti koje su dovele do problema s likvidnošću društva Banco Popular, osobito od travnja 2017. Ne mogu valjano tvrditi da su izjava od 23. svibnja 2017. i članak od 31. svibnja 2017., čak i pod pretpostavkom da su oni rezultat SRB-ove ili Komisijine povrede načela povjerljivosti, prouzročili krizu likvidnosti društva Banco Popular i da sanacija ne bi bila potrebna da nije bilo tih izjava.

174 Iz toga proizlazi da se hipotetski scenarij na koji se pozivaju tužitelji i sadržaj njihova stručnog izvješća priloženog tužbi, čiji je cilj utvrditi da sanacija društva Banco Popular, u slučaju da nije došlo do nezakonitog otkrivanja i curenja informacija, a stoga ni do krize likvidnosti početkom lipnja 2017., ne bi bila potrebna ili bi bila drukčija, temelje na pogrešnoj pretpostavci.

175 Budući da se rješenja predviđena u stručnom izvješću priloženom tužbi temelje na potpuno teoretskoj pretpostavci prema kojoj se Banco Popular nije trebao suočiti s krizom likvidnosti te se predviđa situacija u kojoj se trebao suočiti s manjkom kapitala, valja smatrati da taj hipotetski scenarij nije relevantan.

176 Iz toga također proizlazi da novi dokazni prijedlog koji su tužitelji podnijeli tajništvu Općeg suda 31. listopada 2019. na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika, koji se sastoji od dopisa društva Pacific Investment Management Company LLC (PIMCO) od 30. svibnja 2017., upućenog društvu Deutsche Bank, koji se odnosi na postojanje alternativnog rješenja za sanaciju u okviru tog hipotetskog scenarija, nije relevantan za rješenje spora.

177 U svakom slučaju, tužitelji nisu utvrdili postojanje povrede obveze povjerljivosti ili čuvanja poslovne tajne koja bi se mogla pripisati Komisiji.

178 Tužitelji u okviru prvog prigovora tvrde da je zakonodavac Unije SRB-u dodijelio znatne ovlasti za sanaciju banaka i da samo informacija o tome da SRB ispituje treba li primijeniti svoje ovlasti u odnosu na određeni subjekt predstavlja važan događaj za tržište, koji ulagatelje, vjerovnike i deponente navodi na to da poduzmu zaštitne mjere kako bi izbjegli gubitke. Stoga je ključno da SRB strogo poštuje načelo čuvanja poslovne tajne te se člankom 88. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 SRB-u i njegovim dužnosnicima nalaže obveza čuvanja poslovne tajne.

179 U tom pogledu tvrde da intervju koji je SRB-ova predsjednica dala za televizijski kanal Bloomberg 23. svibnja 2017., u kojem je navela da SRB „nadzire" društvo Banco Popular, predstavlja informaciju u skladu s kojom SRB ispituje banku u smislu uvodne izjave 116. Uredbe br. 806/2014 te se ona može pripisati SRB-u. Stoga ta izjava predstavlja povredu obveza čuvanja poslovne tajne i dobre uprave koju je počinio SRB.

180 Valja istaknuti da se tužitelji tim prigovorom pozivaju na povredu obveza čuvanja poslovne tajne i povjerljivosti koju je počinio SRB, a ne Komisija. Međutim, budući da SRB nije stranka u ovom postupku, taj prigovor treba odbiti kao bespredmetan.

181 U tom su pogledu tužitelji u dopisu podnesenom tajništvu Općeg suda 4. lipnja 2021. podnijeli dokazni prijedlog koji se odnosi na, s jedne strane, rješenje Juzgada Central de Instruccion nº 4 de l'Audiencia Nacional (Središnji istražni sud br. 4 Visokog nacionalnog suda, Španjolska) od 19. svibnja 2021., kojim se predviđa saslušanje SRB-ove predsjednice u pogledu njezinih izjava u intervjuu koji je dala za Bloomberg te na, s druge strane, članak na internetskoj stranici *elconfidencial* od 27. svibnja 2021. u kojem se navodi da se predsjednik FROB-a u okviru istog postupka pred Audienciom Nacional (Visoki nacionalni sud) žalio na te izjave SRB-ove predsjednice.

182 Dovoljno je istaknuti da ti dokumenti koji se odnose na SRB, a ne na Komisiju, nisu relevantni za rješenje ovog spora.

183 Tužitelji u okviru drugog prigovora tvrde da članak koji je Reuters objavio 31. svibnja 2017., u kojem se citira „dužnosnik Unije" prema kojem je SRB pratio društvo Banco Popular „radi eventualne intervencije", predstavlja povredu obveze čuvanja poslovne tajne koja se može pripisati SRB-u ili dužnosnicima drugih institucija Unije, kao što je Komisija, i povredu prava na dobru upravu.

184 U tom pogledu, zbog istog razloga kao što je onaj naveden u točki 180. ove presude, valja odbiti kao bespredmetne argumente tužiteljâ kojima se SRB-u nastoje pripisati izjave anonimnog dužnosnika Unije, koje su prenesene u tom članku, i kojima se želi utvrditi da je SRB povrijedio članak 88. Uredbe br. 806/2014.

185 Člankom 339. UFEU-a predviđa se:

„Članovi institucija Unije, članovi odborâ te dužnosnici i ostali službenici Unije ne smiju, čak ni nakon prestanka njihove dužnosti, otkrivati one podatke koji su obuhvaćeni obvezom čuvanja poslovne tajne, a osobito podatke o poduzećima, njihovim poslovnim odnosima ili troškovima."

186 Prema sudskoj praksi, iako se ta odredba posebno odnosi na podatke prikupljene od poduzetnika, izraz „osobito" pokazuje da je riječ o općem načelu koje se primjenjuje i na druge povjerljive informacije (vidjeti po analogiji presudu od 3. ožujka 2011., Siemens/Komisija, T-110/07, EU:T:2011:68, t. 400. i navedenu sudsku praksu).

187 Osim toga, iz uvodne izjave 116. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da:

„Trebalo bi se osigurati primjereno obavještavanje o sanacijskim mjerama i, podložno ograničenim iznimkama iz ove [Uredbe], njihovo objavljivanje. Međutim, s obzirom na to da postoji vjerojatnost da su informacije dostupne Odboru, sanacijskim tijelima i njihovim stručnim savjetnicima tijekom postupka sanacije osjetljive prirode, te bi informacije prije objavljivanja odluke o sanaciji trebale podlijegati zahtjevima za čuvanje profesionalne tajne. U obzir se mora

uzeti da informacije o sadržaju i detaljima sanacijskog plana te rezultatima bilo kakve ocjene tih planova mogu imati dalekosežne posljedice, posebno za poduzetnike o kojima se radi. Za svaku informaciju koja se pruži u vezi s odlukom prije negoli je ona donesena, bilo o tome jesu li uvjeti za sanaciju zadovoljeni, o upotrebi određenog instrumenta ili o bilo kojoj mjeri tijekom postupka, mora se pretpostaviti da se odražava na javne i privatne interese koji su mjerama obuhvaćeni. Ipak, informacija da Odbor i nacionalna sanacijska tijela ispituju određeni subjekt, može biti dostatna da se negativno odrazi na taj subjekt. Stoga je potrebno osigurati da postoje prikladni mehanizmi za održavanje povjerljivosti informacija kao što su sadržaj i detalji sanacijskih planova te rezultati bilo kakve ocjene provedene u tom pogledu."

188 Valja podsjetiti na sadržaj članka koji je Reuters objavio 31. svibnja 2017., naslovljen „Unija je bila upozorena na rizik od sanacije društva Banco Popular" (*EU warned of wind-down risk for Spain's Banco Popular*). U tom se članku navodi da je, prema riječima dužnosnika Unije koji je ostao anoniman, jedno od glavnih tijela za nadzor banaka u Europi upozorilo dužnosnike Unije da bi društvo Banco Popular moglo biti likvidirano ako ne uspije pronaći kupca i da je SRB-ova predsjednica nedavno izdala „rano upozorenje". Prema tom članku, taj je dužnosnik naveo i da je SRB-ova predsjednica izjavila da SRB s posebnom pozornošću prati postupak (društva Banco Popular) radi moguće intervencije te je dodao da bi ponuda u pogledu spajanja banke mogla biti neuspješna.

189 U tom se Reutersovu članku navodi i da su, prema drugom izvoru koji je također ostao anoniman, u tijeku bile opće pripreme, iako još nije bila donesena nijedna konkretna mjera. Prema tom članku, glasnogovornik društva Banco Popular izjavio je da banka radi na više planova, među kojima su spajanje, povećanje kapitala i prodaja dionica.

190 Valja istaknuti i da se u tom članku navodi SRB-ovo priopćenje za medije, objavljeno istog dana, u kojem je SRB naveo da ne komentira poteškoće pojedinačnih banaka, da ne može potvrditi tumačenja navodnih riječi svoje predsjednice i da u pogledu banaka nikad ne izdaje upozorenja.

191 Valja smatrati da tužitelji ne ističu nijedan argument na temelju kojeg bi se utvrdilo da se tim člankom povređuje obveza čuvanja poslovne tajne koja bi se mogla pripisati Komisiji.

192 Na prvom mjestu, izjave tog dužnosnika Unije, prenesene u tom članku, nisu se odnosile na povjerljive informacije koje su mogle biti poznate samo članovima Komisije.

193 Tako je, kao prvo, što se tiče tvrdnje tog dužnosnika da je obaviješten da bi Banco Popular mogao biti likvidiran ako ne uspije pronaći kupca, dovoljno utvrditi da je ta informacije već bila javna.

194 Naime, kao što se to navodi u točkama 40. do 42. ove presude, već se u nekoliko novinskih članaka tijekom svibnja navodila činjenica da je Banco Popular u poteškoćama i da je pokrenuo postupak privatne prodaje.

195 Iz članka od 11. svibnja 2017. objavljenog na internetskoj stranici *elconfidencial.com* osobito proizlazi da je predsjednik društva Banco Popular naložio hitnu prodaju banke zbog rizika od stečaja. Čini se da upućivanje iz članka od 31. svibnja 2017. na činjenicu da je dužnosnike Unije obavijestilo „jedno od glavnih tijela za nadzor banaka u Europi" odgovara informaciji navedenoj u tom članku u skladu s kojom je, zbog ozbiljnog rizika od stečaja koji je nastao, među ostalim, zbog kontinuiranog povlačenja depozita, predsjednik društva Banco Popular morao provesti postupak

prodaje kako bi ispunio zahtjeve ESB-a. Usto, u članku od 15. svibnja 2017. objavljenom na internetskoj stranici *elconfidencial.com* navodi se da je predsjednik društva Banco Popular proveo plan prodaje tog društva nakon ESB-ove inspekcije.

196 Kao drugo, dužnosnik je naveo „rano upozorenje" koje je izdala SRB-ova predsjednica. Međutim, dovoljno je istaknuti da ta tvrdnja ne odgovara SRB-ovim ovlastima, na što je potonji odbor uostalom podsjetio u svojem priopćenju za medije od 31. svibnja 2017.

197 Kao treće, što se tiče tvrdnje tog dužnosnika u skladu s kojom je „SRB-ova predsjednica izjavila da SRB s posebnom pozornošću prati postupak (društva Banco Popular) radi moguće intervencije", dovoljno je utvrditi da se time ponavlja ono što je SRB-ova predsjednica javno izjavila u intervjuu koji je dala za televizijski kanal Bloomberg 23. svibnja 2017., odnosno da se društvo Banco Popular „nadzire". Štoviše, SRB je opovrgnuo tumačenje tih tvrdnji u svojem priopćenju za medije.

198 Usto, činjenica da se u tom članku prenose navodne riječi SRB-ove predsjednice ne može biti dostatna da se utvrdi njihova vjerodostojnost, tim više što sama osoba koja navodno prenosi te riječi nije identificirana.

199 Kao četvrto, što se tiče tvrdnje tog dužnosnika u skladu s kojom bi ponuda u pogledu spajanja banke mogla biti neuspješna, iz istog članka proizlazi da je samo društvo Banco Popular navelo da treba odgoditi rok za podnošenje ponuda u okviru postupka privatne prodaje koji je prvotno utvrđen na 10. lipnja 2017.

200 Stoga se mogućnost neuspjeha postupka privatne prodaje pokrenutog u travnju 2017. ne može smatrati povjerljivom informacijom, nego običnim zaključkom koji proizlazi iz okolnosti da Banco Popular 31. svibnja 2017. još nije bio pronašao kupca u okviru tog postupka i da je datum zaključenja tog postupka odgođen.

201 Iz toga proizlazi, suprotno onomu što tvrde tužitelji, da izjave dužnosnika Unije koji je ostao anoniman prenesene u tom članku ne sadržavaju povjerljive informacije o provedbi sanacijskog postupka koji se odnosi na Banco Popular, kao što su one iz uvodne izjave 116. Uredbe br. 806/2014, koje su mogli znati samo dužnosnici Komisije.

202 Na drugom mjestu, tužitelji nisu utvrdili da je dužnosnik Unije kojeg se citira u tom članku Komisijin dužnosnik.

203 Naime, valja smatrati da su brojne druge osobe osim članova SRB-ova osoblja ili Komisijinih dužnosnika mogle iznijeti takve tvrdnje, osobito s obzirom na mogućnosti razmjene informacija predviđene, među ostalim, člankom 88. stavkom 6. Uredbe br. 806/2014.

204 U tom pogledu valja istaknuti da tužitelji priznaju da se curenje informacija od 31. svibnja 2017. mora moći pripisati SRB-u ili dužnosnicima drugih institucija, kao što je Komisija, koji su znali za informacije primljene od SRB-a. Usto, tužitelji samo tvrde da je pripisivanje tvrdnji navedenih u tom članku dužnosniku Unije „moguće". Tužitelji se stoga ne mogu osloniti na sudsku praksu prema kojoj Opći sud pripisuje curenje informacija instituciji ili agenciji Unije ako je očito da je ono moglo doći samo od nje.

205 Također valja odbiti argument tužiteljâ prema kojem je, s obzirom na to da je činjenica da je u pogledu društva Banco Popular trebalo provesti sanaciju bila poznata samo ograničenom broju osoba unutar SRB-a i Komisije, jedini logični zaključak taj da su te informacije došle od tih institucija. One uostalom nisu pružile nikakav dokaz kojim bi se dokazalo suprotno.

206 Naime, pod pretpostavkom da su izjave navedene u tom članku proizašle iz curenja informacija koje je iznio dužnosnik Unije i da se iz tog članka može zaključiti da je bila predviđena sanacija društva Banco Popular, s obzirom na to da nije utvrđeno da su Komisijine službe odgovorne za curenje informacija o kojem svjedoči novinski članak na koji upućuju tužitelji, iz sudske prakse proizlazi da se takav izvor curenja informacija ne može pretpostaviti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. ožujka 2006., BASF/Komisija, T-15/02, EU:T:2006:74, t. 605.).

207 Usto, čak i u slučaju da je Komisija vjerojatno mogla biti izvor tog curenja informacija, sama ta mogućnost nije dovoljna, kao što to tvrde tužitelji, da se na Komisiju stavi teret dokazivanja suprotnog (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2006., Degussa/Komisija, T-279/02, EU:T:2006:103, t. 412.).

208 U ovom slučaju ne postoji pretpostavka da je Komisija bila izvor navodnog curenja informacija te nije na njoj da dokaže da nije bila taj izvor.

209 Stoga valja odbiti kao bespredmetne argumente tužiteljâ koji se odnose na činjenicu da Komisija nije provela istragu u pogledu izvora curenja informacija od 31. svibnja 2017. ni podnijela dokaz kojim bi se dokazalo da joj se curenje informacija ne može pripisati.

210 Naime, s jedne strane, neprovođenje unutarnje istrage ni u kojem slučaju nije dokaz toga da je Komisija povrijedila svoje obveze povjerljivosti. S druge strane, činjenica da Komisija nije provela unutarnju istragu kako bi utvrdila izvor mogućeg curenja informacija nakon donošenja odluke o sanaciji nije relevantna za ocjenu zakonitosti pobijane odluke.

211 U tom su pogledu dopisom podnesenim tajništvu Općeg suda 16. listopada 2020. tužitelji podnijeli novi dokazni prijedlog na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika. Taj se dokazni prijedlog odnosio na dvije SRB-ove interne poruke elektroničke pošte od 10. i 18. kolovoza 2017. u vezi s mogućim curenjem informacija na kojem se temelji Reutersov članak od 31. svibnja 2017. Tužitelji tvrde da ti novi dokazi potvrđuju da SRB nije pokušao pravilno istražiti curenje informacija od 31. svibnja, nego je u biti samo sažeo mjere u pogledu povjerljivosti koje su bile na snazi u SRB-u.

212 Budući da se ti novi dokazi odnose isključivo na SRB i da se na temelju njih ne može utvrditi da je navodno curenje informacija na kojem se temelji Reutersov članak od 31. svibnja 2017. pripisivo Komisiji, ne treba ih smatrati relevantnima za rješenje spora.

213 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelji nisu utvrdili da je Komisija povrijedila načelo povjerljivosti i čuvanja poslovne tajne.

214 Stoga treći tužbeni razlog treba odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na očitim pogreškama u ocjeni prilikom primjene članaka 14., 18., 20. do 22. i 24. Uredbe br. 806/2014

215 Tužitelji tvrde da vrednovanje 2 koje je proveo Deloitte nije „pravično, oprezno i realistično" u smislu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Stoga smatraju da vrednovanje 2 ne može potkrijepiti pobijanu odluku te da su SRB i Komisija počinili očitu pogrešku jer su smatrali da sanacijski program zadovoljava zahtjeve iz članaka 14., 18., 20. do 22. i 24. Uredbe br. 806/2014.

216 Tužitelji u replici objašnjavaju da tim tužbenim razlogom tvrde da je, budući da je vrednovanje 2 očito pogrešno s obzirom na članak 20. Uredbe br. 806/2014, sanacijski program koji je donesen na temelju tog vrednovanja nezakonit.

217 Kao što to navodi Komisija, tužitelji ne ističu nijedan konkretan argument u pogledu očitih pogrešaka koje je počinila prilikom primjene članaka 14., 18., 21., 22. i 24. Uredbe br. 806/2014.

218 Stoga valja smatrati da tužitelji tim tužbenim razlogom samo tvrde da vrednovanje 2 nije „pravično, oprezno i realistično" u smislu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 i da je Komisija stoga potvrđivanjem sanacijskog programa počinila očitu pogrešku u ocjeni s obzirom na to da se on temelji na vrednovanju 2.

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

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

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

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

223 Deloitte je u vrednovanju 2 naveo da se oslonio na zahtjeve iz članka 36. Direktive 2014/59 (koji odgovara članku 20. Uredbe br. 806/2014) i na poglavlje 3. konačnog nacrta regulatornih tehničkih standarda Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) br. 2017/05 i br. 2017/06 od 23. svibnja 2017. o vrednovanju za potrebe sanacije i vrednovanju za potrebe utvrđivanja razlike u postupanju nakon sanacije predviđene Direktivom 2014/59.

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

225 Poglavlje 3. konačnog nacrta EBA-inih regulatornih tehničkih standarda, navedeno u točki 223. ove presude, odnosi se na nacrt regulatornih tehničkih standarda br. 2017/05 o vrednovanju za potrebe sanacije (u daljnjem tekstu: regulatorni tehnički standardi) i, među ostalim, sadržava, u skladu s člankom 36. stavkom 15. Direktive 2014/59, nacrt Delegirane uredbe Komisije o dopuni Direktive 2014/59 u pogledu regulatornih tehničkih standarda kojima se određuju kriteriji koji se odnose na metodologiju za procjenu vrijednosti imovine i obveza institucija ili subjekata.

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

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

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

229 Stoga je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 104. do 109. ove presude, nadzor koji provodi Opći sud ograničeni nadzor kojim se samo provjerava je li Komisija potvrđivanjem sanacijskog programa počinila očitu pogrešku u ocjeni s obzirom na to da se on temelji na vrednovanju 2. Na tužiteljima je da podnesu dostatne dokaze kojima bi dokazali nevjerodostojnost vrednovanja 2.

230 U prilog svojoj argumentaciji kojom nastoje dokazati da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni tužitelji u biti ističu tri prigovora kojima žele utvrditi da vrednovanje 2 nije „pravično, oprezno i realistično” u smislu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Prvim prigovorom osporavaju pouzdanost vrednovanja 2 i njegovu privremenu prirodu. Drugim i trećim prigovorom osporavaju procjenu koju je proveo Deloitte, s jedne strane, zbog toga što su prilagodbe bilance društva Banco Popular koje je izvršio Deloitte bile pogrešne i, s druge strane, zbog toga što raspon vrijednosti utvrđen u vrednovanju 2 nije bio pouzdan.

Prvi prigovor, koji se odnosi na pouzdanost vrednovanja 2 i njegovu privremenu prirodu

231 Kao prvo, tužitelji tvrde da je Deloitte naveo da vrednovanje 2 nije pouzdano zbog ograničenog roka za njegovu pripremu i zbog nedostatka dostupnih informacija.

232 U tom pogledu valja istaknuti da je Deloitte u dopisu uz obavijest o vrednovanju 2 upućenu SRB-u naveo da se, s obzirom na tešku likvidnosnu poziciju društva Banco Popular, od njega zatražilo da provede vrednovanje u iznimno kratkom roku. Glavni posao bio je ograničen na dvanaest dana od dana na koji je dobio pristup dokumentaciji, iako bi takav projekt obično trebao trajati šest tjedana. Deloitte je istaknuo da postoji određen broj nedostataka i nedosljednosti u dostupnim informacijama. Deloitte je naveo da vrednovanje treba smatrati iznimno nesigurnim i

privremenim na temelju članka 36. Direktive 2014/59 i da je u vrednovanje u skladu s člankom 36. stavkom 9. Direktive 2014/59, koji odgovara članku 20. stavku 10. Uredbe br. 806/2014, uključen zaštitni sloj za dodatne gubitke.

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

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

235 Usto, iz članka 20. stavka 13. Uredbe br. 806/2014 proizlazi da se, s obzirom na žurne okolnosti, SRB mogao osloniti na vrednovanje 2 provedeno na temelju članka 20. stavka 10. Uredbe br. 806/2014 kako bi donio sanacijski program.

236 Činjenica da je Deloitte utvrdio da su, s obzirom na raspoloživ rok, određene informacije bile manjkave nije dovoljna da se dovede u pitanje mogućnost oslanjanja na vrednovanje 2 za donošenje sanacijskog programa.

237 Usto valja istaknuti, kao što je to učinila Komisija, da je u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014 pri provedbi vrednovanja 2 u žurnim okolnostima bilo potrebno pridržavati se zahtjeva iz stavaka 1., 7. i 9. „u mjeri u kojoj je to [bilo] razumno praktično u okolnostima”. Suprotno onomu što tvrde tužitelji, Komisija tim argumentom nije tvrdila da se SRB i ona sama mogu osloniti na vrednovanje koje nije „pravično, oprezno i realistično”.

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

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

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

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

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

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

243 Iz toga slijedi da je, s obzirom na žurne okolnosti, Komisija pravilno smatrala da se SRB mogao osloniti na vrednovanje 2 provedeno na temelju članka 20. stavka 10. Uredbe br. 806/2014 kako bi donio sanacijski program.

244 Kao drugo, tužitelji osporavaju činjenicu da je vrednovanje 2 bilo privremeno. Ta je činjenica u suprotnosti sa SRB-ovom potvrdom da se neće provesti *ex post* konačno vrednovanje na temelju članka 20. stavka 11. Uredbe br. 806/2014. Usto, Deloitte je uključio zaštitu od dodatnih gubitaka koja je sastavni dio vrednovanja. Međutim, budući da vrednovanje 2 treba smatrati konačnim, ono ne može uključivati takvu zaštitu.

245 Valja podsjetiti, s jedne strane, na to da se člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014 izričito predviđa da privremeno vrednovanje uključuje zaštitu od dodatnih gubitaka i, s druge strane, na to da je, u skladu s člankom 20. stavkom 13. te uredbe, privremeno vrednovanje kao što je vrednovanje 2 valjana osnova za donošenje sanacijskog programa.

246 Činjenica da je SRB nakon donošenja pobijane odluke naveo da se neće provesti *ex post* konačno vrednovanje ne može imati za učinak retroaktivnu izmjenu zahtjeva koji se odnose na provedbu vrednovanja u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014.

247 Konačno, tužitelji u svojim očitovanjima na SRB-ov intervencijski podnesak tvrde da je SRB utvrdio parametre prodajnog postupka u dopisu o postupku na temelju vrednovanja 2 time što je ponuditelje naveo da smatraju da je vrijednost imovine bila minus 2 milijarde eura. Ponuda u iznosu od jednog eura zapravo je bila negativna ponuda u iznosu od minus 2 milijarde eura.

248 U tom je pogledu dovoljno utvrditi da je taj argument potpuno špekulativan te se temelji na činjeničnoj pogrešci jer je dopis o postupku na koji upućuju tužitelji sastavio FROB.

249 Stoga prvi prigovor treba odbiti.

Drugi prigovor, koji se odnosi na prilagodbe koje je izvršio Deloitte

250 Tužitelji tvrde da su prilagodbe bilance društva Banco Popular na nižu vrijednost koje je proveo Deloitte bile pogrešne jer se njima neopravdano smanjila neto vrijednost njegove imovine. Deloitte je izvršio prilagodbe koje uvelike premašuju rezervacije koje je Banco Santander napravio nakon što je kupio društvo Banco Popular te procjena sadržana u vrednovanju 2 ne

može biti toliko različita od vrijednosti koju je utvrdio Banco Santander. Prema njihovu mišljenju, kad bi se prihvatio pristup društva Banco Santander u svim područjima osim neprihodonosne imovine te njegova procjena neprihodonosne imovine zamijenila Deloitteovim osnovnim scenarijem, to bi dovelo do pozitivnog vrednovanja društva Banco Popular u iznosu od 1 milijarde eura. Smatraju da je procjena ekonomske vrijednosti društva Banco Popular koja je provedena u njihovu dodatnom stručnom izvješću, koja iznosi između 4,5 i 7,3 milijarde eura, točan pokazatelj razmjera vrednovanja. Razlike između vrijednosti koje je naveo njihov stručnjak i vrijednosti koje je naveo Banco Santander ograničene su te odražavaju činjenicu da su procijenjene u različite svrhe, pri čemu su stručnjaci tužiteljâ nastojali utvrditi ekonomsku vrijednost društva Banco Popular, dok je vrednovanje društva Banco Santander izrađeno u računovodstvene svrhe.

251 Na temelju svojeg dodatnog stručnog izvješća osporavaju analizu prilagodbi imovine društva Banco Popular koje je izvršio Deloitte u pogledu prihonodosnih kredita, rezervacija radi pravnih rizika, odgođene porezne imovine društva Banco Popular te imovine društva Banco Popular koja nije temeljna u obliku zajedničkih pothvata, društava kćeri i povezanih poduzetnika. Ne osporavaju prilagodbu neprihodonosne imovine društva Banco Popular provedenu u vrednovanju 2, nego razinu prilagodbi koje je proveo Banco Santander. Smatraju da Deloitte nije pravilno procijenio vrijednost nematerijalne imovine društva Banco Popular.

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

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

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

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

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

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

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

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

258 U tom pogledu valja istaknuti da tužitelji ne osporavaju SRB-ovu odluku da na društvo Banco Popular primijeni instrument prodaje poslovanja. Stoga, budući da je vrednovanje 2 provedeno uzimajući u obzir činjenicu da će se primijeniti instrument prodaje poslovanja, prodajna vrijednost koju je upotrijebio Deloitte činila je pravilnu metodologiju za procjenu vrijednosti društva Banco Popular u okviru vrednovanja 2.

259 Valja istaknuti da se, kako bi osporili procjenu imovine društva Banco Popular provedenu u okviru vrednovanja 2, tužitelji oslanjaju, s jedne strane, na svoje dodatno stručno izvješće priloženo replici i, s druge strane, na vrijednost koju je utvrdio Banco Santander.

260 Kao prvo, što se tiče dodatnog stručnog izvješća priloženog replici, Banco Santander tvrdi da se temelji na pogrešnoj metodologiji.

261 U tom se pogledu u stručnom izvješću priloženom replici navodi da, „[u] slučaju da se poduzetnik u cijelosti proda i da ta imovina neće biti predmet zasebne prodaje, smatramo da je osnovna sadašnja vrijednost primjerena”. Štoviše, kao što to ističe Banco Santander, u dodatnom se stručnom izvješću priloženom replici navodi:

„Kao što je prethodno navedeno, da bi se utvrdila ekonomska vrijednost svake imovine, potrebno je ispitati je li primjerena osnovica „sadašnja vrijednost” […] ili „prodajna vrijednost” […]. Smatramo da je primjena fer vrijednosti koju je opisao Banco Popular slična onoj koja je potrebna za procjenu pripremljenu na temelju „sadašnje vrijednosti” kako je definirana u članku 1. regulatornih tehničkih standarda.”

262 Tužitelji tvrde da se u njihovim stručnim izvješćima iznijela procjena imovine društva Banco Popular u skladu sa smjernicama definiranima u regulatornim tehničkim standardima. Tvrde da se u njihovim stručnim izvješćima vrijednost banke procijenila u skladu s načelom kontinuiteta poslovanja, pri čemu su procijenili novčani tok koji je banka stvarala zadržavanjem ili prodajom određene imovine. Tvrde da, ovisno o očekivanjima kupca, treba procijeniti različite kategorije imovine s obzirom na to zadržava li se ta imovina ili prodaje. Pristup koji se upotrebljava u dodatnom stručnom izvješću tužiteljâ u skladu je s člankom 11. stavkom 4. regulatornih tehničkih standarda, u skladu s kojim procjenitelj za prodaju institucije koja trajno posluje, kao u ovom slučaju, treba upotrijebiti sadašnju vrijednost.

263 Stoga se, kao što to priznaju tužitelji, njihova stručna izvješća, kako bi se procijenila vrijednost različitih kategorija imovine društva Banco Popular, temelje na sadašnjoj vrijednosti, a ne na prodajnoj vrijednosti.

264 Međutim, dovoljno je utvrditi da se člankom 11. stavkom 4. regulatornih tehničkih standarda, navedenim u točki 255. ove presude, izričito predviđa da se sadašnja vrijednost ne upotrebljava kao osnovica za mjerenje ako se primjenjuje instrument prodaje poslovanja.

265 Usto, čini se da iz argumenata tužiteljâ proizlazi da, kako bi opravdali metodu upotrijebljenu u svojem stručnom izvješću, uzimaju u obzir vrijednost po kojoj bi sam kupac bio spreman prodati društvo Banco Popular u cijelosti ili jedan njegov dio nakon što ga kupi.

266 Stoga u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak društva Banco Santander objašnjavaju da su njihova stručna izvješća omogućila procjenu ekonomske vrijednosti društva Banco Popular koje trajno posluje. Navode da, ovisno o očekivanjima kupca u pogledu toga što bi s njom učinio, treba procijeniti različite kategorije imovine s obzirom na to zadržava li se ta imovina ili prodaje. Dodaju da je, primjerice, moguće očekivati da kupac proda neprihodonosnu imovinu u određenom roku, ali da želi zadržati prihodonosne kredite. Ovisno o slučaju, imovinu treba procijeniti s obzirom na prodajnu vrijednost ili sadašnju vrijednost.

267 Ti argumenti proizlaze iz zabune. Cilj je vrednovanja 2 bio utvrditi vrijednost društva Banco Popular u okviru upotrebe instrumenta prodaje poslovanja, odnosno utvrditi vrijednost po kojoj bi potencijalni kupac bio spreman kupiti društvo Banco Popular na dan sanacije. Deloitte u izvješću o vrednovanju 2 navodi da je njegova ekonomska procjena trebala pružiti procjenu vrijednosti koju bi potencijalni kupac mogao ponuditi za cijelu banku. Nije bila riječ o tome da se, kao što to, čini se, smatraju tužitelji, procijeni vrijednost društva Banco Popular nakon prodaje kupcu, ovisno o imovini koju bi potonji kupac htio prodati ili zadržati.

268 Iz toga proizlazi da metodologija upotrijebljena u stručnim izvješćima koje su dostavili tužitelji ne odgovara metodologiji koju je Deloitte trebao upotrijebiti u vrednovanju. Usto, kao što to naglašava Komisija, dodatno stručno izvješće temelji se na podacima za razdoblje nakon što je Banco Santander kupio društvo Banco Popular, koji nisu relevantni za ocjenjivanje procjene provedene u okviru vrednovanja 2 kojom se nastojala utvrditi prodajna vrijednost za potencijalnog kupca prije sanacije.

269 Stoga valja smatrati da ta stručna izvješća nisu relevantna za to da se utvrdi je li u okviru vrednovanja 2 pravilno procijenjena vrijednost imovine društva Banco Popular. Konkretno, procjena ekonomske vrijednosti društva Banco Popular koja je provedena u njihovu dodatnom stručnom izvješću, koja iznosi između 4,5 i 7,3 milijarde eura, temelji se na pogrešnoj metodologiji i stoga nije relevantna. Usporedbu rezultata procjena različitih kategorija imovine sadržanih, s jedne strane, u njihovu dodatnom stručnom izvješću i, s druge strane, u vrednovanju 2, koju su proveli tužitelji, treba smatrati bespredmetnom.

270 Kao drugo, tužitelji upućuju na prilagodbe koje je Banco Santander proveo nakon kupnje društva Banco Popular, kad je prikazao bilancu društva Banco Popular. Tvrde da se za procjenu ekonomske vrijednosti društva Banco Popular u okviru vrednovanja 2 ne može smatrati da je „pravičn[a], oprezn[a] i realističn[a]” kad se razlikuje od one koju je utvrdio kupac.

271 Valja utvrditi, kao što je to učinio SRB, da se računovodstvena evidencija o stjecanjima društva Banco Santander ne može usporediti s rezultatima vrednovanja 2 jer nema istu svrhu i ne upotrebljava istu metodologiju.

272 Tužitelji u tom pogledu u replici priznaju da je vrednovanje koje je proveo Banco Santander imalo drukčiji cilj nego što su ga imali njihovi stručnjaci i da se njime nije nastojala procijeniti ekonomska vrijednost društva Banco Popular, nego njegova računovodstvena vrijednost.

273 Usto, cilj vrednovanja 2 bio je utvrditi prodajnu vrijednost društva Banco Popular za svakog potencijalnog kupca. Međutim, kao što to naglašava SRB, u računovodstvenoj evidenciji društva Banco Santander posebna se vrijednost dodjeljuje imovini i obvezama društva Banco Popular nakon integracije tog društva u njegovo poslovanje u skladu s računovodstvenim pravilima.

274 U svakom slučaju valja smatrati da je ekonomska vrijednost koju je Banco Santander dodijelio društvu Banco Popular na dan donošenja sanacijskog programa vrijednost koja se nalazi u ponudi za preuzimanje, odnosno jedan euro.

275 Usto, valja odbiti kao bespredmetne argumente tužiteljâ kojima se nastoje osporiti prilagodbe koje se odnose na neprihodonosnu imovinu, koje je izvršio Banco Santander nakon sanacije.

276 Tužitelji podredno u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak smatraju da bi, čak i da je imovinu društva Banco Popular trebalo procijeniti s obzirom na prodajnu vrijednost pojedinačne imovine koju bi Banco Popular trebao zadržati u okviru trajnog poslovanja, vrijednost društva Banco Popular iznosila između 1,5 i 4,3 milijarde eura.

277 Tužitelji u tom pogledu samo iznose brojčanu tablicu s usporedbom vrijednosti društva Banco Popular koje je procijenio Deloitte u okviru vrednovanja 2, vrijednosti koje je procijenio Banco Santander i onih iz njihova stručnog izvješća, s prilagodbom i bez nje. Međutim, iznošenje rezultata izračuna njihovih stručnjaka nakon prilagodbe, bez drugog objašnjenja o upotrijebljenoj metodi i prirodi provedenih prilagodbi, ne omogućuje Općem sudu da razumije doseg tog argumenta.

278 Primjerice, iz te tablice proizlazi da redak koji odgovara „prilagodbi vrijednosti imovine” u dodatnom stručnom izvješću dovodi do raspona od 5,2 do 7,9 milijardi eura i da ta ista vrijednost „nakon prilagodbe” iznosi od 8,2 do 11 milijardi eura. Tužitelji ne pružaju nikakvo objašnjenje takvih razlika.

279 Kao treće, tužitelji u replici naglašavaju posebne argumente kojima nastoje osporiti metodu koju je Deloitte upotrijebio za vrednovanje određenih kategorija imovine.

280 Što se tiče prihodonosnih kredita, tužitelji tvrde da je Deloitte u vrednovanju 2 priznao da nije upotrijebio metodu diskontiranog novčanog toka *(Discounting Cash Flows)* i da je primijenio metodu koja nije bila primjerena, odnosno standard MSFI 9 (*International Financial Reporting Standard* (Međunarodni standard financijskog izvještavanja), koji se odnosi na knjiženje financijskih instrumenata.

281 Deloitte je u okviru vrednovanja 2, što se tiče kredita i potraživanja, naveo:

„[…] za taj portfelj nije bilo moguće u potpunosti primijeniti pristup modeliranja diskontiranih novčanih tokova koji bi bio dovoljno pouzdan. Umjesto toga smo, s obzirom na dostupne podatke i vrijeme, predvidjeli dva pristupa u području vrednovanja:

pristup „odozdo prema gore”, prilagođen s obzirom na očekivane gubitke, kojim se uzimaju u obzir podaci o odnosnoj izloženosti banke u slučaju neispunjavanja obveza, vjerojatnosti neispunjavanja obveza tijekom vijeka trajanja (koja se procjenjuje na temelju vjerojatnosti neispunjavanja obveza iznesene u određenom trenutku) i gubicima zbog neispunjavanja obveza te u okviru kojeg se prilagođavaju parametri na temelju referentnih tržišnih vrijednosti, referentnih vrijednosti Banke Španjolske za gubitke zbog neispunjavanja obveza te Deloitteove analize, a sve na temelju opreznih pretpostavki. Taj pristup u biti odražava način na koji će kupac banke upravljati portfeljima u budućnosti […]”.

282 Deloitte je istaknuo da se njegova metoda izračuna ekonomske vrijednosti kredita i potraživanja sastoji od procjene očekivanog kreditnog gubitka te je objasnio parametre koje je odabrao kako bi utvrdio izloženost riziku od neispunjavanja obveza ili vjerojatnosti neispunjavanja obveza.

283 Valja smatrati da je ta metoda u skladu s regulatornim tehničkim standardima.

284 U tom pogledu valja istaknuti da je vrednovanje kredita i potraživanja nepouzdano kako je objašnjeno u članku 8. točki (a) regulatornih tehničkih standarda, koji je preuzet u članku 8. točki (a) Delegirane uredbe 2018/345, u skladu s kojim:

„Procjenitelj se posebno usredotočuje na područja čije je vrednovanje vrlo nepouzdano te koja znatno utječu na ukupno vrednovanje. Rezultate vrednovanja tih područja procjenitelj iskazuje najboljom procjenom jednim brojem te, prema potrebi, rasponom vrijednosti, kako je utvrđeno člankom 2. stavkom 3. Ta područja uključuju:

(a) kredite i kreditne portfelje, čiji očekivani novčani tokovi ovise o kapacitetu, spremnosti ili poticaju druge ugovorne strane da izvrši svoju obvezu, pri čemu se ta očekivanja temelje na pretpostavkama povezanima sa stopama dospjelih obveza po kreditima, vjerojatnostima neispunjenja obveza, gubitkom zbog neispunjenja obveza ili sa značajkama instrumenta, posebno ako je to vidljivo iz uobičajene strukture gubitaka za kreditni portfelj.”

285 Štoviše, Deloitte je na stranicama 4. do 11. priloga vrednovanju 2 objasnio prilagodbe koje je proveo u pogledu vrednovanja kredita i potraživanja, osobito u pogledu rizika od neispunjavanja obveza plaćanja. Tužitelji ne ističu nijedan argument kojim bi se te prilagodbe osporile.

286 Tužitelji usto priznaju da, s obzirom na ograničeni rok kojim je raspolagao, Deloitte nije mogao provesti potpunu i pouzdanu analizu diskontiranih novčanih tokova.

287 Što se tiče argumenata u skladu s kojima standard MSFI 9, koji je računovodstveni standard, nije bio primjeren, dovoljno je istaknuti da je Deloitte u vrednovanju 2 naveo da, „iako shvaćamo da će novi standard MSFI 9 uključivati povećanje rezervacija, to neće promijeniti izračune koji su provedeni u ovom slučaju”. Iz toga proizlazi da Deloitte nije upotrijebio tu metodu i da su argumenti tužiteljâ bespredmetni.

288 Što se tiče vrednovanja prilagodbi rezervacija radi pravnih rizika, valja utvrditi da usporedba vrednovanja 2 i vrednovanja 3 nakon donošenja pobijane odluke, koju su proveli tužitelji, nije relevantna. Dovoljno je istaknuti da je vrednovanje 3 provedeno prema metodi i s ciljem koji su bili različiti od metode i cilja vrednovanja 2. Isto tako, usporedba s procjenom koju je provela Bankia na temelju novinskog članka nije relevantna, tim više što se ne pojašnjava odnosi li se ta procjena na sve pravne rizike analizirane u vrednovanju 2, kao ni jesu li rezultati doista bili usporedivi.

289 Što se tiče vrednovanja odgođene porezne imovine, tužitelji priznaju da nije pouzdano i uvelike ovisi o kupcu. Smatraju da je raspon koji je utvrdio Deloitte premalen, zbog čega su SRB i Komisija trebali smatrati da Deloitteov pristup nije primjeren, i da taj raspon ne odgovara prilagodbi koju je proveo Banco Santander.

290 Deloitte je na stranici 32. priloga vrednovanju 2, među ostalim, naveo da vrednovanje nezaštićene odgođene porezne imovine ovisi o kupcu, osobito o tome je li riječ o španjolskom ili inozemnom subjektu, i da, u slučaju da je kupac španjolska banka, mogućnost njezina povrata i priznavanja u bilanci ovisi o poslovnom planu društva Banco Popular i poslovnom planu kupca. U prilogu vrednovanju 2 navodi se da se u procjeni koju je proveo Deloitte uzimaju u obzir te različite situacije.

291 Tužitelji ne objašnjavaju na koji način nepouzdanost koju je istaknuo Deloitte opravdava provedbu različitih prilagodbi u najboljem i najgorem scenariju. U tom pogledu stručnjak u dodatnom stručnom izvješću priloženom replici samo ističe „iznenađujuću” prirodu tog raspona. Usto, valja podsjetiti na to da usporedba s prilagodbama koje je proveo Banco Santander nije relevantna.

292 Što se tiče vrednovanja nematerijalne imovine, tužitelji tvrde da Deloitte nije dodijelio nikakvu ekonomsku vrijednost, s jedne strane, nematerijalnoj imovini povezanoj s osnovnim depozitima *(Core Deposit Intangibles)*, iako su se povlačenja vjerojatno odnosila na najmanje stabilne depozite, ni, s druge strane, marki Banco Popular, iako je priznao minimalnu vrijednost marki Banco Pastor. Prema mišljenju tužiteljâ, taj je pristup dovoljan da se zaključi da vrednovanje 2 nije pouzdano.

293 S jedne strane, što se tiče nematerijalne imovine povezane s osnovnim depozitima, Deloitte je u vrednovanju 2 smatrao da joj potencijalni kupac ne bi dodijelio nikakvu vrijednost zbog velikih povlačenja depozita na dan procjene.

294 Valja istaknuti da se, s obzirom na opseg likvidnosnih odljeva na dan provedbe vrednovanja 2, ni na temelju jednog elementa ne može tvrditi, kao što to čine tužitelji, da je većina stabilnih depozita ostala u banci.

295 S druge strane, što se tiče *goodwilla* društva Banco Popular, Deloitte je objasnio da potencijalni kupac ne bi dodijelio nikakvu vrijednost postojećem *goodwillu* jer nije riječ o imovini koja se može utvrditi u kontekstu poslovnog spajanja. Naveo je da bi, s obzirom na snažnu prisutnost marke Banco Pastor u Galiciji, ta marka imala vrijednost za treću osobu i da je raspon vrijednosti procijenio primjenom metode koja se temelji na izračunu uštede od naknada za licenciju (metoda *relief from royalty*), koja se najčešće upotrebljava za procjenu marki.

296 Tužitelji ne ističu nikakav poseban argument kojim se mogu dovesti u pitanje ta objašnjenja.

297 Što se tiče vrednovanja zajedničkih pothvata, društava kćeri i povezanih poduzetnika, tužitelji samo tvrde da je, na temelju suvremenih izvješća o analizi te stvarnih ili navodnih transakcija, iznos koji je utvrdio Deloitte podcijenjen i da razumna procjena iznosi 1,5 milijardi eura.

298 Dovoljno je utvrditi da, s jedne strane, tužitelji ne utvrđuju na čemu se temelji ta procjena i da, s druge strane, na temelju tih argumenata nije moguće utvrditi pogreške koje je Deloitte počinio u vrednovanju 2.

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

300 S obzirom na to da se u replici nisu iznijeli argumenti, ne mogu se ispitati opća upućivanja tužiteljâ na dodatno stručno izvješće priloženo toj replici.

301 Valja istaknuti da je Deloitte u vrednovanju 2 za svaku od kategorija imovine objasnio metodu upotrijebljenu za vrednovanje i nepouzdanost koja opravdava izvršene prilagodbe. Iz prethodno navedenog proizlazi da argumenti tužiteljâ ne dovode u pitanje prilagodbe koje je Deloitte izvršio u vrednovanju 2 u pogledu različitih kategorija imovine društva Banco Popular te na temelju njih nije moguće zaključiti da vrednovanje 2 nije „pravično, oprezno i realistično” u skladu s člankom 20. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014.

302 Tužitelji podredno tvrde i da je procjena koju je Deloitte proveo u okviru vrednovanja 2 u pogledu četiriju ključnih elemenata, na koje ne utječe primjenjiva metoda vrednovanja, dovela do podcjenjivanja vrijednosti društva Banco Popular za 4,8 do 5 milijardi eura. Tužitelji upućuju na prilagodbu odgođene porezne imovine, neuzimanje u obzir materijalne imovine, osobito one povezane s osnovnim depozitima, precjenjivanje pravnih rizika i podcjenjivanje vrijednosti zajedničkih pothvata, društava kćeri i povezanih poduzetnika koji se nalaze u vrednovanju 2.

303 U tom je pogledu dovoljno utvrditi da, s jedne strane, tužitelji samo provode usporedbu procjena iz vrednovanja 2 i procjena iz njihova dodatnog stručnog izvješća. S druge strane, ne objašnjavaju zbog kojih razloga metoda vrednovanja nije relevantna za procjenu tih četiriju kategorija imovine.

304 Stoga drugi prigovor treba odbiti.

Treći prigovor, koji se odnosi na raspon utvrđen u vrednovanju 2

305 Tužitelji tvrde da su zbog širine raspona utvrđenog u vrednovanju 2 i činjenice da je on odstupao od novijih vrednovanja neto imovine društva Banco Popular SRB i Komisija trebali smatrati da to vrednovanje nije „pravično, oprezno i realistično” i da ne pruža pouzdanu osnovu za donošenje sanacijskog programa.

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

307 Kao prvo, tužitelji tvrde da širina raspona navedena u vrednovanju 2 upućuje na to da ono nije pouzdano.

308 Valja istaknuti da se širina raspona opravdava metodom upotrijebljenom u vrednovanju 2.

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

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

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

311 Stoga se pridavanjem najnižih vrijednosti svakom razredu imovine i obveza iznijela donja procjena u rasponu, dok se pridavanjem najviših vrijednosti iznijela gornja procjena u rasponu. Ta metoda stoga objašnjava širinu raspona koji je utvrđen u vrednovanju 2. Usto valja podsjetiti na to da iz analize prvog prigovora proizlazi da se utvrđivanje prodajne vrijednosti temelji na procjenama koje podrazumijevaju određenu nepouzdanost, koja opravdava prikaz rezultata u obliku raspona.

312 Štoviše, kao što to naglašava Komisija, s obzirom na veličinu ukupne bilance društva Banco Popular, čiji iznos premašuje 130 milijardi eura, razlika između dviju vrijednosti raspona predstavlja svega otprilike 7 % bilance.

313 Tužitelji u replici tvrde da ta usporedba nije relevantna i da širinu raspona, odnosno 9,5 milijardi eura, treba usporediti s vrijednošću neto imovine društva Banco Popular, odnosno 10,78 milijardi eura.

314 U tom pogledu valja utvrditi, s jedne strane, da se Komisijinim upućivanjem na veličinu bilance društva Banco Popular ne namjerava ocijeniti točnost raspona, nego samo relativizirati njegova širina. S druge strane, razlika između najboljeg i najgoreg scenarija vrednovanja koju je utvrdio Deloitte nije podatak koji se može usporediti s računovodstvenom vrijednošću neto imovine društva Banco Popular.

315 Kao drugo, tužitelji ističu da je Banco Popular prošao testiranje otpornosti na stres iz 2016. i da je, unatoč tomu što je Banco Popular bio suočen s problemima s likvidnošću, 31. ožujka 2017. njegova neto imovina iznosila 10,78 milijardi eura, dok je njegova glavna franšizna djelatnost u segmentu malih i srednjih poduzetnika (MSP) i dalje bila profitabilna.

316 U tom je pogledu, s jedne strane, dovoljno utvrditi da se testiranje otpornosti društva Banco Popular na stres iz 2016., objavljeno u srpnju 2016., stoga odnosi na situaciju društva Banco Popular nekoliko mjeseci prije dana donošenja sanacijskog programa te se ne može smatrati pokazateljem financijskog kretanja društva Banco Popular. S druge strane, upućivanje na neto imovinu nije relevantno jer odražava samo računovodstvenu vrijednost društva Banco Popular, a ne prodajnu vrijednost na dan sanacije.

317 Stoga treći prigovor treba odbiti.

318 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužitelji nisu dokazali da vrednovanje 2 nije „pravično, oprezno i realistično” u smislu članka 20. stavka 1. Uredbe br. 806/2014.

319 Valja zaključiti da Komisija potvrđivanjem sanacijskog programa nije počinila očitu pogrešku u ocjeni s obzirom na to da se on temeljio na vrednovanju 2.

320 Stoga četvrti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na saslušanje

321 Tužitelji tvrde da je Komisija povrijedila njihovo pravo na saslušanje time što je donijela pobijanu odluku a da im nije pružila mogućnost da podnesu očitovanja. Tvrde da nisu bili saslušani tijekom sanacijskog postupka, iako je pobijana odluka izravno i osobno utjecala na njihove interese. Komisija je dužna osigurati saslušanje tužiteljâ u skladu s člankom 41. Povelje, iako se to ne predviđa Uredbom br. 806/2014.

322 Smatraju da su mogli korisno podnijeti očitovanja čak i u kratkom roku da su SRB i Komisija poštovali njihovo pravo na saslušanje. Tužitelji su mogli razmotriti pitanje pravilnog vrednovanja društva Banco Popular te je, s obzirom na dokaze istaknute u četvrtom tužbenom razlogu, vjerojatno da bi SRB ili Komisija imali drukčije mišljenje o vrednovanju društva Banco Popular, što bi dovelo do donošenja drukčijeg sanacijskog programa od onog koji je potvrđen pobijanom odlukom.

323 Komisija tvrdi da postupak predviđen člankom 18. Uredbe br. 806/2014 dovodi do donošenja mjere opće primjene u pogledu dioničara i vjerovnika institucije na koju se odnosi sanacijska mjera i da članak 41. Povelje nije primjenjiv. Podredno smatra da je nepostojanje mogućnosti saslušanja za tužitelje opravdano na temelju članka 52. stavka 1. Povelje.

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

325 Pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese. Usto, valja pojasniti da pravo na saslušanje slijedi dvostruki cilj. S jedne strane, služi proučavanju spisa i utvrđivanju činjenica što je preciznije i točnije moguće i, s

druge strane, omogućava osiguranje djelotvorne zaštite dotične osobe. Pravo na saslušanje odnosi se konkretno na jamstvo da se svaka odluka kojom se negativno utječe donosi uz puno poznavanje slučaja i njegov je cilj osobito omogućiti nadležnom tijelu da ispravi pogrešku ili dotičnoj osobi da iznese informacije koje se odnose na njezinu osobnu situaciju, koje idu za tim u smislu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti presudu od 4. lipnja 2020., ESVD/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, t. 68. i 69. i navedenu sudsku praksu).

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

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

328 Najprije valja istaknuti da je cilj sanacijskog programa koji je donio SRB sanacija društva Banco Popular, koje stoga treba smatrati osobom u odnosu na koju je donesena pojedinačna mjera i kojoj je pravo na saslušanje zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje.

329 Stoga valja uzeti u obzir činjenicu da tužitelji nisu adresati sanacijskog programa, koji nije pojedinačna odluka donesena u odnosu na njih, niti su adresati pobijane odluke kojom se potvrđuje taj sanacijski program.

330 Međutim, valja istaknuti da je SRB u skladu s člankom 21. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 izvršavao ovlast za otpis ili konverziju instrumenata kapitala društva Banco Popular.

331 Stoga postupak koji je SRB slijedio u svrhu donošenja sanacijskog programa, iako nije pojedinačni postupak pokrenut u odnosu na tužitelje, može dovesti do donošenja mjere koja bi mogla nepovoljno utjecati na njihove interese u svojstvu imatelja instrumenata kapitala društva Banco Popular.

332 Naime, sudskom praksom Suda, navedenom u točki 326. ove presude, utvrđeno je široko tumačenje prava na saslušanje u smislu da se jamči svakoj osobi u postupku koji može rezultirati aktom koji na nju negativno utječe.

333 Usto, s jedne strane, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 121., Uredbom br. 806/2014 poštuju se temeljna prava i prava, slobode i načela priznata osobito u Povelji, među kojima je pravo na obranu, te bi se ona trebala provesti u skladu s tim pravima i načelima. S druge strane, nijednom se odredbom Uredbe br. 806/2014 izričito ne isključuje i ne ograničava pravo na saslušanje dioničara ili imatelja instrumenata kapitala predmetnog subjekta u sanacijskom postupku.

334 U tom pogledu valja istaknuti da tužitelji ne ističu prigovor nezakonitosti protiv Uredbe br. 806/2014 jer se njome ne predviđa prethodno saslušanje imatelja instrumenata kapitala prije donošenja sanacijskog programa. Tvrde da im se pravo na saslušanje trebalo priznati u okviru postupka sanacije društva Banco Popular u skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje.

335 Međutim, ako se dioničari i vjerovnici subjekta na koji se odnosi sanacijska mjera mogu pozivati na pravo na saslušanje u okviru sanacijskog postupka, ostvarivanje tog prava može biti ograničeno u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje.

336 U članku 52. stavku 1. Povelje navodi se:

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

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

338 Iz toga proizlazi da se može opravdati činjenica da tužitelje u svojstvu imatelja instrumenata kapitala društva Banco Popular u okviru sanacijskog postupka nisu saslušali ni SRB ni Komisija.

339 Valja podsjetiti na to da je SRB u članku 4.2. sanacijskog programa smatrao da je sanacija društva Banco Popular u skladu s javnim interesom jer je nužna i proporcionalna ostvarivanju dvaju ciljeva iz članka 14. stavka 2. Uredbe br. 806/2014, odnosno cilju izbjegavanja velikih štetnih učinaka na financijsku stabilnost i cilju osiguravanja kontinuiteta temeljnih funkcija društva Banco Popular. Naveo je da se likvidacijom društva Banco Popular redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ti ciljevi ne bi postigli u jednakoj mjeri. Komisija je u pobijanoj odluci izričito potvrdila razloge koje je SRB iznio kako bi opravdao to da je sanacijska mjera potrebna radi javnog interesa.

340 U ovom se slučaju ograničenje prava na saslušanje tužiteljâ može opravdati, s jedne strane, ciljem stabilnosti financijskih tržišta i, s druge strane, potrebom da se osigura učinkovitost sanacije društva Banco Popular, koju je trebalo provesti žurno.

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

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

343 Sud je u tom pogledu istaknuo da financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije. Banke i kreditne institucije ključan su izvor financiranja za poduzetnike koji djeluju na različitim tržištima. Štoviše, banke su često međusobno povezane, a mnoge od njih obavljaju djelatnost na međunarodnoj razini. Iz tog bi se razloga propast jedne ili više njih mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama. To sa svoje strane može proizvesti negativne učinke prelijevanja u drugim sektorima gospodarstva (presude od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 50.; od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 72. i od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 108.).

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

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

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

347 Ta se razmatranja po analogiji primjenjuju na situaciju bivših imatelja instrumenata kapitala banke koja je podvrgnuta sanacijskom postupku u skladu s Uredbom br. 806/2014, kao što su to tužitelji.

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

349 U ovom slučaju valja istaknuti da tužitelji ne osporavaju da je postupak sanacije društva Banco Popular u skladu s ciljem kojim se nastoji zajamčiti financijska stabilnost iz članka 14. Uredbe br. 806/2014.

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

351 Usto valja istaknuti da i drugi cilj koji se nastoji postići sanacijskim programom, odnosno cilj da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija društva Banco Popular, pridonosi cilju zaštite stabilnosti financijskih tržišta koji je od općeg interesa.

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

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

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

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

356 SRB je u tom pogledu u članku 4.2. sanacijskog programa naveo da je sanacija društva Banco Popular nužna i proporcionalna ostvarivanju, među ostalim, cilja kojim se nastoji osigurati kontinuitet ključnih funkcija društva Banco Popular. SRB je u članku 4.4. sanacijskog programa utvrdio tri ključne funkcije društva Banco Popular u smislu članka 6. Delegirane uredbe 2016/778, odnosno primanje depozita od kućanstava i nefinancijskih društava, kreditiranje MSP-ova i usluge plaćanja gotovinom.

357 Tužitelji ne ističu nijedan argument kojim osporavaju te ocjene.

358 Iz prethodno navedenog proizlazi da se postupkom sanacije društva Banco Popular nastoji postići cilj od općeg interesa u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, odnosno cilj da se zajamči stabilnost financijskih tržišta, koji može opravdati ograničenje prava na saslušanje.

359 Na drugom mjestu, opći interes Unije, osobito postizanje ciljeva kojima se nastoji očuvati stabilnost financijskih tržišta i osigurati kontinuitet temeljnih funkcija društva Banco Popular, zahtijeva da se sanacijska mjera donese u najkraćem mogućem roku nakon što se ispune uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014.

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

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

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

363 Iz toga proizlazi da se, nakon što subjekt ispuni uvjete za donošenje sanacijske mjere, odnosno, kao prvo, ako propada ili je vjerojatno da će propasti, kao drugo, ako nije razumno očekivati da bi druge mjere privatnog sektora ili nadzorne mjere spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju i, kao treće, ako je njegova sanacija nužna radi postizanja jednog ili više ciljeva iz članka 14. Uredbe br. 806/2014, člankom 18. te uredbe predviđa da odluku treba donijeti u vrlo kratkom roku.

364 Stoga se u ovom slučaju, nakon što je ESB utvrdio da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti te je SRB ocijenio da su uvjeti predviđeni člankom 18. Uredbe br. 806/2014 ispunjeni, sanacijski program trebao donijeti u najkraćem mogućem roku.

365 To brzo donošenje odluke opravdava se potrebom da se osigura kontinuitet temeljnih funkcija društva Banco Popular i potrebom da se izbjegnu veliki štetni učinci stanja potonjeg društva na financijska tržišta, posebno sprječavanjem rizika od širenja. U ovom je slučaju, budući da se propast društva Banco Popular dogodila na radni dan, bilo potrebno dovršiti postupak i donijeti odluku prije otvaranja tržišta 7. lipnja 2017. ujutro.

366 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona u točki 80. svojeg mišljenja u spojenim predmetima ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:16), brzina kojom te institucije i te agencije Unije moraju donositi odluke nužna je kako bi izbjegle negativan učinak sanacije banke na financijska tržišta te ta brzina *de facto* obvezuje na to da odluka bude „spremna” prije pokretanja postupka kako bi se iskoristilo zatvaranje tržišta vrijednosnih papira.

367 Brzina donošenja odluke stoga je uvjet za njezinu učinkovitost.

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

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

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

371 To vrijedi tim više u slučaju, kao što je ovaj, kad se ograničenje prava na saslušanje ne odnosi na subjekt u sanaciji, odnosno društvo Banco Popular, nego na tužitelje u svojstvu imatelja instrumenata kapitala tog društva.

372 Također valja istaknuti da je ESLJP u svojoj odluci od 1. travnja 2004., Camberrow MM5 AD protiv Bugarske (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), utvrdio da se prodaja banke u stečaju kao poduzetnika s trajnim poslovanjem provela kako bi se brzo i na sigurniji način namirili njezini vjerovnici, koji su godinama čekali da im se isplate potraživanja, i kako bi se brzo dovršio stečajni

postupak. Stoga je potreba da postupak koji je doveo do prodaje banke bude jednostavan i brz imala ključnu važnost. Da je zakonom bilo predviđeno da se sud nadležan za stečajni postupak mora savjetovati sa svim dioničarima i vjerovnicima banke, to bi dovelo do znatnog usporavanja postupka, a stoga i dodatnog kašnjenja u plaćanju potraživanih iznosa vjerovnicima i dovršetku stečajnog postupka.

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

374 Usto, činjenica da sanacijski program može dovesti do zadiranja u pravo tužiteljâ na vlasništvo ne može opravdati obvezu da im se prije njegova donošenja odobri pravo na saslušanje.

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

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

377 Tu je ocjenu potvrdio Sud koji je smatrao da je Opći sud svoje rasuđivanje pravilno temeljio na presudi ESLJP-a od 21. srpnja 2016., Mamatas i dr. protiv Grčke (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), iz koje proizlazi da se zahtjev u skladu s kojim svako ograničenje prava na vlasništvo mora biti predviđeno zakonom ne može tumačiti na način da se s predmetnim osobama moralo savjetovati prije donošenja tog zakona, osobito kad bi provedba takvog prethodnog savjetovanja neizbježno odgodila primjenu mjera čija je namjena bila

spriječiti propast predmetnih banaka (presuda od 16. prosinca 2020., Vijeće i dr./K. Chrysostomides & Co. i dr., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, t. 159.).

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

379 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 116. Uredbe br. 806/2014, navedene u točki 187. ove presude, za svaku informaciju koja se pruži u vezi s odlukom prije negoli je ona donesena, bilo o tome jesu li uvjeti za sanaciju zadovoljeni, o upotrebi određenog instrumenta ili o bilo kojoj mjeri tijekom postupka, mora se pretpostaviti da se odražava na javne i privatne interese koji su mjerama obuhvaćeni.

380 Valja istaknuti da tužitelji u tužbi priznaju da samo informacija o tome da SRB ispituje treba li primijeniti svoje ovlasti u odnosu na određeni subjekt predstavlja važan događaj za tržište, koji ulagatelje, vjerovnike i deponente navodi na to da poduzmu zaštitne mjere kako bi izbjegli gubitke.

381 Stoga valja smatrati da bi saslušanje tužiteljâ prije donošenja sanacijskog programa ili prije donošenja pobijane odluke dovelo do znatnog usporavanja postupka te stoga ugrozilo ostvarenje ciljeva mjere i njezinu učinkovitost.

382 Tužitelji u tom pogledu tvrde da su Komisija i SRB tijekom nekoliko tjedana ispitivali potencijalnu potrebu za sanacijskom mjerom prije nego što je donesena pobijana odluka, čime se Komisiji ostavilo dovoljno vremena da sasluša tužitelje.

383 Dovoljno je utvrditi da je prije 6. lipnja 2017., dana na koji je ESB utvrdio da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, i prije SRB-ove odluke o provedbi sanacijskog postupka sanacija društva Banco Popular bila samo potencijalna. Usto, tužitelji ne objašnjavaju u kojem se trenutku Komisija trebala savjetovati s imateljima instrumenata kapitala društva Banco Popular te valja uzeti u obzir činjenicu da se njihov identitet mogao promijeniti s obzirom na to da se instrumentima kapitala može trgovati na tržištima.

384 Iz toga slijedi, s jedne strane, da bi prethodno saslušanje tužiteljâ, kojim bi ih se obavijestilo o postojanju moguće sanacijske mjere, dovelo do rizika da na tržištu usvoje ponašanje kojim bi se otežalo financijsko stanje društva Banco Popular. Stoga je takvo saslušanje moglo ugroziti učinkovitost predviđene sanacijske mjere.

385 S druge strane, s obzirom na hitnost donošenja sanacijskog programa, nije bilo moguće prethodno se savjetovati s tužiteljima, kao ni s drugim dioničarima ili imateljima instrumenata kapitala društva Banco Popular, ne samo zbog poteškoća povezanih s njihovom identifikacijom, nego i zbog nemogućnosti učinkovite analize njihovih očitovanja prije donošenja sanacijskog programa ili pobijane odluke.

386 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da bi saslušanje tužiteljâ prije donošenja sanacijskog programa ili pobijane odluke ugrozilo ciljeve zaštite stabilnosti financijskih tržišta i kontinuiteta temeljnih funkcija subjekta, kao i zahtjeve žurnosti i učinkovitosti sanacijskog postupka.

387 Stoga činjenica da se tužitelje nije saslušalo u okviru postupka sanacije društva Banco Popular predstavlja ograničenje prava na saslušanje koje je opravdano i nužno kako bi se ispunio cilj od općeg interesa i kojim se poštuje načelo proporcionalnosti, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje.

388 Stoga šesti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na vlasništvo

389 Tužitelji tvrde da se sanacijskim programom koji je potvrđen pobijanom odlukom povređuje njihovo pravo na vlasništvo propisano člankom 17. stavkom 1. Povelje. Tvrde da ih je sanacijski program koji je potvrđen pobijanom odlukom izvlastio njihovih instrumenata kapitala. Otpis instrumenata kapitala o kojem je odlučeno u sanacijskom programu predstavlja nezakonito izvlaštenje, kojim se ne poštuju zahtjevi iz članka 17. stavka 1. Povelje, s obzirom na to da se time ne poštuju uvjeti „koje propisuje zakon” i ne predviđa pravična naknada.

390 Člankom 17. stavkom 1. Povelje predviđa se:

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

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

392 Iz toga proizlazi da pravo na vlasništvo nije apsolutno pravo, nego da, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, navedenim u točki 336. ove presude, može biti ograničeno ako su ta ograničenja predviđena primjenjivim tekstovima, potrebna radi postizanja općeg cilja i proporcionalna tom cilju.

393 Valja podsjetiti na to da je SRB u članku 6. sanacijskog programa odlučio, u skladu s člankom 21. Uredbe br. 806/2014, otpisati i konvertirati instrumente kapitala društva Banco Popular u skladu s pravilima pojašnjenima u točki 73. ove presude.

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

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

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

397 Sud je u području državnih potpora smatrao da, budući da su dioničari odgovorni za dugove banke do iznosa njezina društvenog kapitala, ne može se smatrati da činjenica da točke 40. do 46. Komunikacije Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”) (SL 2013., C 216, str. 1.) zahtijevaju da za prevladavanje manjka temeljnog kapitala neke banke prije dodjele državne potpore ti dioničari doprinose pokrivanju gubitaka koje je banka pretrpjela u istoj mjeri kao u slučaju nepostojanja takve državne potpore negativno utječe na njihovo pravo vlasništva (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 74.).

398 Po analogiji valja smatrati da je odluka iz sanacijskog programa o otpisu i konverziji instrumenata kapitala društva Banco Popular čiji su imatelji bili tužitelji posljedica činjenice da dioničari nekog subjekta trebaju snositi rizike svojstvene svojim ulaganjima i činjenice da, s obzirom na to da je taj subjekt predmet sanacijske mjere zbog toga što propada, trebaju snositi ekonomske posljedice.

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

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

401 Usto valja podsjetiti na to da iz sudske prakse navedene u točki 343. ove presude proizlazi da financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije i da bi se propast jedne ili više banaka mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama.

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

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

404 Valja pak podsjetiti na to da je SRB u članku 4.2. sanacijskog programa smatrao da je sanacija nužna i proporcionalna ciljevima predviđenima člankom 14. stavkom 2. točkama (a) i (b) Uredbe br. 806/2014, kojima se nastoji osigurati kontinuitet temeljnih funkcija i izbjeći velike štetne učinke na financijsku stabilnost, posebno sprječavanjem širenja, uključujući na tržišne infrastrukture, te održavanjem tržišne discipline. Naveo je da se likvidacijom društva Banco Popular redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ti ciljevi ne bi postigli u jednakoj mjeri. Komisija je u pobijanoj odluci izričito potvrdila razloge koje je SRB iznio kako bi opravdao sanacijsku mjeru koja je od javnog interesa.

405 Stoga sanacijski program, s obzirom na to da se njime nastoji očuvati ili obnoviti financijski položaj društva Banco Popular i osobito s obzirom na to da predstavlja alternativu za njegovu likvidaciju, ispunjava cilj od općeg interesa u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, odnosno cilj da se zajamči stabilnost financijskih tržišta.

406 Tužitelji navode da ne dovode u pitanje usklađenost jedinstvenog sanacijskog mehanizma kako je predviđen Uredbom br. 806/2014 s Poveljom i da priznaju da se sanacijom banke koja propada, u skladu s odredbama te uredbe, kojom se nastoji zaštititi stabilnost bankovnog sustava, zakonito slijedi javni interes.

407 Kao prvo, tužitelji tvrde da je odluka o otpisu i konverziji instrumenata kapitala društva Banco Popular koje su držali protivna zahtjevima iz članka 17. stavka 1. Povelje jer se njome ne poštuju uvjeti koje propisuje zakon. Sanacijskim programom i pobijanom odlukom ne poštuju se opća načela prava Unije, ni odredbe Uredbe br. 806/2014 zbog razloga navedenih u njihovim drugim tužbenim razlozima.

408 U tom je pogledu dovoljno utvrditi da iz analize drugih tužbenih razloga proizlazi da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni prilikom primjene odredbi Uredbe br. 806/2014 niti je povrijedila opća načela prava.

409 Usto, s jedne strane, valja utvrditi da tužitelji u svojim drugim tužbenim razlozima ne osporavaju da su uvjeti predviđeni člankom 18. Uredbe br. 806/2014 kojima se opravdava donošenje sanacijskog programa bili ispunjeni. S druge strane, tužitelji ne ističu konkretne argumente kojima bi se utvrdilo da otpis i konverzija instrumenata kapitala o kojima je odlučio SRB, a koji predstavljaju mjeru kojom se može povrijediti njihovo pravo na vlasništvo, nisu u skladu s odredbama članka 21. Uredbe br. 806/2014 i da ih Komisija stoga nije trebala potvrditi.

410 Iz toga proizlazi da tužitelji nisu istaknuli nijedan argument kojim bi se dovela u pitanje, s jedne strane, činjenica da je SRB-ova odluka o otpisu i konverziji instrumenata kapitala društva Banco Popular u skladu s uvjetima predviđenima Uredbom br. 806/2014 i, s druge strane, činjenica da je ta odluka bila nužna za postizanje općeg cilja kojim se može opravdati ograničenje prava na vlasništvo.

411 Kao drugo, tužitelji tvrde da se sanacijskim programom i pobijanom odlukom povređuje članak 17. stavak 1. Povelje jer se njima ne predviđa dodjela naknade štete.

412 Valja istaknuti da se člankom 15. stavkom 1. točkom (g) Uredbe br. 806/2014 određuje da niti jedan vjerovnik ne trpi veće gubitke od onih koje bi pretrpio da se subjekt u sanaciji likvidirao redovnim postupkom u slučaju insolventnosti.

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

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

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

416 Usto, suprotno onomu što tvrde tužitelji, činjenica da nisu dobili naknadu štete na dan donošenja sanacijskog programa nije dovoljna da se utvrdi povreda njihova prava na vlasništvo jer se člankom 17. stavkom 1. Povelje ne predviđa isplata naknade istodobno s ograničenjem prava na vlasništvo, nego pravodobna isplata.

417 Osim toga, što se tiče argumenata tužiteljâ, istaknutih u replici, kojima se nastoji osporavati vrednovanje 3 i koji se odnose na nedostatak Deloitteove neovisnosti i povredu njihova prava na pristup spisu, dovoljno je utvrditi da su oni bespredmetni. Naime, ti se argumenti odnose na vrednovanje 3 provedeno nakon donošenja pobijane odluke i zasebnog postupka te se njima stoga ne može dovesti u pitanje zakonitost pobijane odluke.

418 Kao treće, tužitelji u replici tvrde da naknada određena na temelju razlike u postupanju prema vjerovnicima u okviru sanacijske mjere i u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti ne čini pravičnu naknadu u smislu članka 17. stavka 1. Povelje. Tvrde da se, da je Komisija poštovala pravo Unije, pobijana odluka ne bi donijela ili da bi sanacijski program bio drukčiji te stoga plaćanje odštete na temelju članka 76. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 ne čini pravičnu naknadu. Stvarnu odštetu tužiteljâ treba odrediti na temelju pravilnog hipotetskog scenarija, odnosno nepostojanja sanacije nakon koje slijedi privatno rješenje ili, podredno, rješenja koje se temelji na pravilnom vrednovanju društva Banco Popular.

419 Valja podsjetiti na to da je cilj načela iz članka 15. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 806/2014, prema kojem nijedan vjerovnik ne smije u slabijem položaju, zajamčiti da, ako je povreda prava tužiteljâ na vlasništvo koja proizlazi iz sanacijskog programa veća od one koju bi pretrpjeli da se Banco Popular likvidirao redovnim postupkom u slučaju insolventnosti, tužitelji imaju pravo na naknadu štete.

420 Međutim, SRB je u ovom slučaju u sanacijskom programu utvrdio da su uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 ispunjeni, odnosno da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, da nijedna druga nadzorna mjera ili mjera privatnog sektora ne može spriječiti njegovo propadanje s obzirom na propisane rokove i da je sanacijska mjera nužna radi javnog interesa. Valja podsjetiti na to da tužitelji ne osporavaju da su ti uvjeti u ovom slučaju bili ispunjeni.

421 Iz toga slijedi da bi, da se sanacijski program nije donio, alternativa bila likvidacija društva Banco Popular redovnim postupkom u slučaju insolventnosti, što su tužitelji priznali na raspravi.

422 Štoviše, iz analize trećeg tužbenog razloga proizlazi da nije relevantan hipotetski scenarij na koji se pozivaju tužitelji i koji se nalazi u njihovu dodatnom stručnom izvješću, a koji uključuje nepostojanje sanacije društva Banco Popular, nakon čega slijedi privatno rješenje.

423 Osim toga, suprotno onomu što tvrde tužitelji, vrijednost njihova ulaganja ne treba izračunati s obzirom na stanje koje je prethodilo donošenju sanacijskog programa, nego se ona odnosi na slučaj u kojem sanacijski program ne bi bio donesen, što odgovara likvidaciji društva Banco Popular redovnim postupkom u slučaju insolventnosti.

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

425 Sud je istaknuo da točka 46. Komunikacije o bankarstvu propisuje da „[se] treba […] pridržavati načela prema kojem se nijedan vjerovnik ne smije nalaziti u gorem položaju” i da, „[p]rema tome, podređeni vjerovnici u ekonomskom smislu ne bi smjeli primiti manje nego što bi njihova sredstva vrijedila da državna potpora nije bila odobrena” (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 77.).

426 Prema mišljenju Suda, iz te točke proizlazi da mjere podjele obveza kojima će biti podvrgnuta dodjela državne potpore u korist banke s manjkom kapitala ne mogu izvršiti zahvat u pravo vlasništva podređenih vjerovnika koji ne bi nastao u okviru stečajnog postupka nakon nedodjeljivanja takve potpore. U tim se uvjetima ne može valjano smatrati da su mjere podjele obveza poput onih predviđenih Komunikacijom o bankarstvu zahvat u pravo vlasništva dioničara i podređenih vjerovnika (presuda od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, EU:C:2016:570, t. 78. i 79.).

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

428 Stoga po analogiji valja smatrati da u ovom slučaju primjena načela prema kojem niti jedan vjerovnik ne smije biti u slabijem položaju, predviđenog u članku 15. stavku 1. točki (g) Uredbe br. 806/2014, tužiteljima jamči pravičnu naknadu u skladu sa zahtjevima iz članka 17. stavka 1. Povelje.

429 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je, kao prvo, Banco Popular propadao ili je bilo vjerojatno da će propasti i da nisu postojale alternativne mjere kojima bi se mogla spriječiti ta situacija, da bi se, kao drugo, da nije provedena sanacija u pogledu društva Banco Popular proveo redovan postupak u slučaju insolventnosti i da su, kao treće, dioničari društva Banco Popular trebali preuzeti rizik za svoja ulaganja te se Uredbom br. 806/2014 predviđa eventualna isplata naknade u skladu s načelom prema kojem nijedan vjerovnik nije u slabijem položaju. Stoga valja zaključiti da odluka o otpisu i konverziji instrumenata kapitala društva Banco Popular u sanacijskom programu ne predstavlja nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti prava tužiteljâ na vlasništvo, nego je treba smatrati opravdanim i proporcionalnim ograničenjem njihova prava na vlasništvo u skladu s odredbama članka 17. stavka 1. i članka 52. stavka 1. Povelje.

430 Osim toga, valja istaknuti da tužitelji tvrde da je postupanje u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti dobar kriterij za utvrđivanje naknade štete ako se sanacija banke provede zakonito. Tvrde da se, u ovom slučaju, budući da sanacijski program nije bio u skladu s odredbama Uredbe br. 806/2014, naknada štete koju im treba platiti mora temeljiti na situaciji u kojoj bi se nalazili da nije bilo nezakonitih akata.

431 Valja utvrditi da se takvom argumentacijom ne nastoji dokazati povreda prava na vlasništvo, nego ona zapravo predstavlja zahtjev za naknadu štete pretrpljene zbog nezakonitosti koju je počinila institucija Unije, koja se može dodijeliti u okviru tužbe za naknadu štete.

432 Stoga peti tužbeni razlog treba odbiti.

Zahtjevi za određivanje mjera upravljanja postupkom

433 Tužitelji u tužbi podnose zahtjeve za određivanje mjera upravljanja postupkom kojima se želi postići da Opći sud Komisiji, SRB-u i ESB-u naloži da podnesu određene dokumente.

434 Valja istaknuti da je Opći sud svojim rješenjem o mjerama izvođenja dokazâ od 21. svibnja 2021., na temelju članka 91. točke (b), članka 92. stavka 3. i članka 103. Poslovnika, naložio Komisiji i SRB-u da podnesu određene dokumente navedene u točki 93. ove presude. U rješenju od 16. lipnja 2021. Opći sud smatrao je da povjerljive verzije dokumenata koje su podnijeli Komisija i SRB nisu relevantne za rješenje spora. Suprotno tomu, dopis društva Banco Popular ESB-u od 6. lipnja 2017., bez priloga, dostavljen je drugim strankama.

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

436 U ovom slučaju valja istaknuti da su elementi sadržani u spisu, kao i objašnjenja dana na raspravi, dostatni da Opći sud donese odluku s obzirom na to da može korisno odlučiti na temelju zahtjeva, tužbenih razloga i argumenata iznesenih tijekom postupka, kao i dokumenata koje su podnijele stranke.

437 Iz toga slijedi da zahtjeve tužiteljâ za određivanje mjera upravljanja postupkom treba odbiti.

438 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužbu treba odbiti u cijelosti, pri čemu nije potrebno odlučiti o dopuštenosti podredno istaknutog zahtjeva tužiteljâ za poništenje članka 1. pobijane odluke.

Troškovi

439 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova te troškova Komisije i društva Banco Santander, u skladu s njihovim zahtjevima.

440 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. U skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (f) Poslovnika, izraz „institucije” znači institucije Unije iz članka 13. stavka 1. UEU-a i tijela, urede i agencije uspostavljene Ugovorima ili aktom donesenim radi njihove provedbe, a koji mogu biti stranke pred Općim sudom. U skladu s člankom 42. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014, SRB je agencija Unije. Stoga će SRB snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Algebris (UK) Ltd i Anchorage Capital Group LLC snosit će vlastite troškove kao i troškove Europske komisije i društva Banco Santander, SA.**

3. **Jedinstveni sanacijski odbor (SRB) snosit će vlastite troškove.**

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 1. lipnja 2022.

Potpisi

Sadržaj

Pravni okvir 2

Okolnosti spora i činjenice koje su nastale nakon podnošenja tužbe 5

Situacija društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa 5

Druge činjenice koje su nastale prije donošenja sanacijskog programa 8

Sanacijski program za društvo Banco Popular od 7. lipnja 2017. 11

Činjenice koje su nastale nakon donošenja odluke o sanaciji 12

Postupak i zahtjevi stranaka 13

Pravo 14

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da Komisija nije ispitala sanacijski program prije nego što ga je potvrdila 16

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja 20

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze čuvanja poslovne tajne i obveze dobre uprave 22

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na očitim pogreškama u ocjeni prilikom primjene članaka 14., 18., 20. do 22. i 24. Uredbe br. 806/2014 29

Prvi prigovor, koji se odnosi na pouzdanost vrednovanja 2 i njegovu privremenu prirodu . . . 30

Drugi prigovor, koji se odnosi na prilagodbe koje je izvršio Deloitte 32

Treći prigovor, koji se odnosi na raspon utvrđen u vrednovanju 2 40

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na saslušanje 41

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na vlasništvo 50

Zahtjevi za određivanje mjera upravljanja postupkom 55

Troškovi 56