Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 1 czerwca 2022 r.*

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością – Przyjęcie przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Delegowanie uprawnień – Obowiązek uzasadnienia – Zasada dobrej administracji – Artykuł 20 rozporządzenia (UE) nr 806/2014 – Prawo do bycia wysłuchanym – Prawo własności

W sprawie T-570/17

Algebris (UK) Ltd, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo),

Anchorage Capital Group LLC, z siedzibą w Nowym Jorku, Nowy Jork (Stany Zjednoczone),

które reprezentowali adwokaci T. Soames i N. Chesaites oraz R. East, solicitor,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali L. Flynn i A. Steiblytė, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), którą reprezentowały J. King i M. Fernández Rupérez, w charakterze pełnomocników, te zaś wspierali adwokaci B. Meyring, S. Schelo, F. Fernández de Trocóniz Robles, T. Klupsch i S. Ianc,

oraz przez

Banco Santander SA, z siedzibą w Santander (Hiszpania), który reprezentowali adwokaci J. Rodríguez Cárcamo, A.M. Rodríguez Conde, D. Sarmiento Ramírez-Escudero i G. Cahill, barrister,

interwenienci,

* Język postępowania: angielski.

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji (UE) 2017/1246 z dnia 7 czerwca 2017 r. zatwierdzającej program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español SA (Dz.U. 2017, L 178, s. 15),

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. van der Woude, prezes, M. Jaeger, V. Kreuschitz, G. De Baere (sprawozdawca) i G. Steinfatt, sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 czerwca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 W następstwie kryzysu finansowego z 2008 r. podjęto decyzję o utworzeniu w ramach Unii Europejskiej unii bankowej, zbudowanej w oparciu o obszerny i szczegółowy jednolity zbiór przepisów dotyczących usług finansowych na rynku wewnętrznym jako całości i obejmującej jednolity mechanizm nadzorczy oraz nowe ramy gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

2 Pierwszym etapem na drodze do utworzenia unii bankowej było ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) przez rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63). Zgodnie z motywem 12 tego rozporządzenia SSM powinien zapewnić wdrażanie polityki Unii dotyczącej nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi w spójny i skuteczny sposób, stosowanie jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych w jednakowy sposób w odniesieniu do instytucji kredytowych we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich oraz objęcie tych instytucji kredytowych nadzorem najwyższej jakości, wolnym od uwarunkowań innych niż względy ostrożnościowe. W tym celu rozporządzenie nr 1024/2013 powierza Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, aby przyczynić się do bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych oraz stabilności systemu finansowego w ramach Unii i każdego państwa członkowskiego.

3 Następnie przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE,

2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190). W motywie 1 wskazuje ona, co następuje:

„Kryzys finansowy pokazał, że występuje znaczący niedobór odpowiednich instrumentów na szczeblu unijnym, umożliwiających skuteczne działanie względem instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych […] mających problemy finansowe lub będących na progu upadłości. Instrumenty te są niezbędne w szczególności po to, aby zapobiec niewypłacalności lub – gdy już dojdzie do stanu niewypłacalności – zminimalizować negatywne skutki poprzez utrzymanie ważnych funkcji systemowych danej instytucji. Podczas kryzysu wyzwania te były jednym z głównych czynników, które zmuszały państwa członkowskie do ratowania instytucji z wykorzystaniem pieniędzy podatników. Celem wiarygodnych ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zmniejszenie w jak największym stopniu konieczności takiego działania”.

4 Cel dyrektywy 2014/59 polega na ustanowieniu wspólnych zasad minimalnej harmonizacji krajowych przepisów regulujących restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków w Unii oraz przewiduje współpracę między organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podejmującymi działania w stosunku do transgranicznych banków będących na progu upadłości. W tym względzie dyrektywa 2014/59 przewiduje w szczególności w art. 3 ust. 1, że każde państwo członkowskie wyznacza jeden organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub, wyjątkowo, większą ich liczbę, które są upoważnione do stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wykonywania uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

5 Jednakże z uwagi na to, że dyrektywa 2014/59 z jednej strony nie doprowadziła do centralizacji procesu decyzyjnego w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ustanawiała wspólne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pozostawiając je zasadniczo do dyspozycji krajowych organów każdego państwa członkowskiego, oraz pozostawiała owym organom swobodę oceny w zakresie stosowania tych instrumentów i korzystania z krajowych mechanizmów finansowania na potrzeby restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a z drugiej strony nie zapobiegała całkowicie podejmowaniu przez państwa członkowskie odrębnych i potencjalnie niespójnych decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji grup transgranicznych, zadecydowano o ustanowieniu jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM).

6 I tak drugim etapem na drodze do utworzenia unii bankowej było przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach SRM oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1).

7 Motyw 12 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje:

„Zapewnienie w obrębie Unii skutecznych decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będących na progu upadłości, w tym dotyczących skorzystania ze środków pozyskanych na szczeblu unijnym, jest niezbędne do ukończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego usług finansowych. W ramach rynku wewnętrznego upadłość banków w jednym państwie

członkowskich może wpłynąć na stabilność rynków finansowych w całej Unii. Zapewnienie skutecznych i jednolitych zasad w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz równych warunków finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w państwach członkowskich leży w interesie nie tylko państw członkowskich, w których banki te prowadzą działalność, ale także wszystkich państw członkowskich; posłuży to bowiem zapewnieniu równych warunków konkurencji i poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Systemy bankowe na rynku wewnętrznym charakteryzują się wysokim stopniem współzależności, grupy banków są międzynarodowe, a banki posiadają wysoki odsetek aktywów zagranicznych. Przy braku [SRM] kryzysy bankowe w państwach członkowskich uczestniczących w [SSM] miałyby poważniejsze skutki systemowe również dla nieuczestniczących państw członkowskich. Ustanowienie [SRM] zapewni neutralne podejście do rozwiązania problemu banków będących na progu upadłości, co zwiększy stabilność banków w uczestniczących państwach członkowskich oraz zapobiegnie przenoszeniu się kryzysów do nieuczestniczących państw członkowskich, a w ten sposób usprawni funkcjonowanie całego rynku wewnętrznego. Mechanizmy współpracy dotyczące instytucji mających siedzibę zarówno w uczestniczących, jak i w nieuczestniczących państwach członkowskich powinny być jasne, a żadne państwo członkowskie lub grupa państw członkowskich nie mogą być bezpośrednio lub pośrednio dyskryminowane wobec innych jako miejsce świadczenia usług finansowych".

8 Rozporządzenie nr 806/2014, zgodnie z jego art. 1 akapit pierwszy, ma na celu ustanowienie jednolitych zasad i jednolitej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podmiotów określonych w art. 2, mających siedzibę w uczestniczących państwach członkowskich, a mianowicie banków, których organem nadzorczym w państwie macierzystym jest EBC lub które podlegają nadzorowi właściwego organu krajowego państwa członkowskiego, którego walutą jest euro, lub państwa członkowskiego, którego walutą nie jest euro, a które nawiązało bliską współpracę zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 1024/2013 (zob. motyw 15 rozporządzenia nr 806/2014).

9 Artykuł 1 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że owe jednolite zasady i jednolita procedura są stosowane przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), ustanowioną w art. 42 tego rozporządzenia, we współpracy z Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską oraz krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach SRM ustanowionego tym samym rozporządzeniem. Przewidziano również, że SRM opiera się na jednolitym funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF).

10 Zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 SRB podejmuje decyzję w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji względem instytucji finansowej mającej siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim, jeżeli spełnione są trzy warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 tego rozporządzenia.

11 Pierwszy warunek wymaga, by podmiot znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością. Ocena spełnienia tego warunku dokonywana jest przez EBC – po zasięgnięciu opinii SRB – lub przez SRB, a warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli dany podmiot znajduje się w co najmniej jednej z sytuacji wymienionych w art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 806/2014.

12 Drugi warunek zakłada, iż nie ma żadnych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe zapobiegną upadłości danego podmiotu w rozsądnych ramach czasowych.

13 Trzeci warunek wymaga, by działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było konieczne w interesie publicznym, to znaczy konieczne do osiągnięcia co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podczas gdy likwidacja danego podmiotu w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby zrealizować tych celów w takim samym zakresie.

14 Artykuł 14 rozporządzenia nr 806/2014 określa cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji: zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych; uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina; ochrona finansów publicznych przez ograniczenie do minimum korzystania z nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego; ochrona deponentów i inwestorów, a także ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów.

15 Artykuł 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że przed podjęciem decyzji w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub w sprawie wykonania uprawnienia do obniżenia wartości lub konwersji odpowiednich instrumentów kapitałowych SRB zapewnia, by osoba niezależna od wszelkich organów publicznych, w tym od SRB i krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także od odnośnego podmiotu, przeprowadziła rzetelną, ostrożną i realistyczną wycenę aktywów i zobowiązań tego podmiotu.

16 Zgodnie z art. 20 ust. 15 rozporządzenia nr 806/2014 wycena jest integralną częścią decyzji w sprawie zastosowania instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub w sprawie wykonania uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub decyzji w sprawie wykonania uprawnienia do obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych.

17 Jeżeli warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 są spełnione, SRB przyjmuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

18 Działając w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, SRB, Rada i Komisja muszą czuwać nad tym, aby działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęto zgodnie z określonymi zasadami wymienionymi w art. 15 rozporządzenia nr 806/2014, wśród których znajduje się zasada, zgodnie z którą w pierwszej kolejności straty ponoszą akcjonariusze instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także zasada, zgodnie z którą żaden z wierzycieli nie ponosi strat większych niż te, jakie poniósłby, gdyby podmiot objęty działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został zlikwidowany w trybie standardowego postępowania upadłościowego.

19 W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB określa zastosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Artykuł 22 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 wymienia poszczególne dostępne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie instrument zbycia działalności, instrument instytucji pomostowej, instrument wydzielenia aktywów oraz instrument umorzenia lub konwersji długu.

20 W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB może również wykonać uprawnienie do obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych danego podmiotu na warunkach przewidzianych w art. 21 rozporządzenia nr 806/2014. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 806/2014 działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może również obejmować przyznanie pomocy państwa lub skorzystanie z SRF.

21 Stosownie do art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 bezzwłocznie po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB przekazuje go Komisji. W terminie 24 godzin od przekazania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez SRB Komisja albo zatwierdza ten program, albo sprzeciwia się mu w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych innych niż te, o których mowa w akapicie trzecim, a mianowicie spełnienie kryterium interesu publicznego lub istotna zmiana kwoty SRF. Co się tyczy tych ostatnich aspektów uznaniowych, w terminie 12 godzin od przekazania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez SRB Komisja może zaproponować Radzie, aby ta sprzeciwiła się przyjętemu przez SRB programowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z takiego powodu, że program ten nie spełnia kryterium interesu publicznego, lub aby zatwierdziła istotną zmianę kwoty SRF przewidzianą w przyjętym przez SRB programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bądź sprzeciwiła się takiej zmianie. Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może wejść w życie tylko wówczas, gdy Rada lub Komisja nie wyraziły sprzeciwu w terminie 24 godzin od przekazania programu przez SRB.

22 Artykuł 18 ust. 9 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje, że SRB zapewnia podjęcie przez odpowiednie krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji koniecznych działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu realizacji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest skierowany do wspomnianych organów i zawiera instrukcje dla tych organów, które podejmują wszystkie konieczne środki w celu wdrożenia go zgodnie z art. 29 owego rozporządzenia poprzez wykonanie uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

23 Po podjęciu działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB, zgodnie z art. 20 ust. 16 rozporządzenia nr 806/2014, czuwa nad tym, aby niezależna osoba przeprowadziła wycenę w celu ustalenia, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby instytucja objęta procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji została poddana standardowemu postępowaniu upadłościowemu. Owa wycena może prowadzić, na podstawie art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 806/2014, do wypłaty akcjonariuszom lub wierzycielom rekompensaty, jeżeli w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ponieśli oni straty większe niż te, jakie ponieśliby w wyniku likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego.

Okoliczności powstania sporu oraz okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

24 Skarżące, Algebris (UK) Ltd i Anchorage Capital Group LLC, są podmiotami zarządzającymi funduszami inwestycyjnymi, które były posiadaczami instrumentów dodatkowych w Tier I i instrumentów w Tier II wyemitowanych przez Banco Popular Español SA (zwany dalej „Banco Popular”) przed przyjęciem w odniesieniu do tego banku programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

W przedmiocie sytuacji Banco Popular przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

25 Grupa Banco Popular, w której Banco Popular był spółką dominującą, w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji była szóstą hiszpańską grupą bankową.

26 W 2016 r. Banco Popular dokonał podwyższenia kapitału o 2,5 mld EUR.

27 W dniu 5 grudnia 2016 r. SRB na sesji wykonawczej przyjęła plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji grupy Banco Popular. Preferowanym w owym planie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instrumentem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był instrument umorzenia lub konwersji długu przewidziany w art. 27 rozporządzenia nr 806/2014.

28 W dniu 3 lutego 2017 r. Banco Popular opublikował sprawozdanie roczne za 2016 r., w którym ogłosił zapotrzebowanie na rezerwy nadzwyczajne w kwocie 5,7 mld EUR, co doprowadziło do straty skonsolidowanej w wysokości 3,485 mld EUR, oraz powołanie nowego prezesa.

29 W dniu 10 lutego 2017 r. DBRS Ratings Limited (DBRS) (obecnie DBRS Morningstar) obniżył rating Banco Popular, z perspektywą negatywną, ze względu na osłabioną sytuację kapitału Banco Popular w wyniku straty netto wyższej niż ta, jaką przewidziano w sprawozdaniu rocznym wspomnianym w pkt 28 powyżej, oraz wysiłki Banco Popular zmierzające do zmniejszenia wciąż wysokiego zasobu aktywów nierentownych.

30 W dniu 3 kwietnia 2017 r. Banco Popular ogłosił wyniki audytów wewnętrznych, wskazując, że może zajść konieczność dokonania korekt w sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Korekt tych dokonano w sprawozdaniu finansowym Banco Popular za pierwszy kwartał 2017 r.

31 W dniu 10 kwietnia 2017 r. na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy Banco Popular prezes zarządu ogłosił, że bank rozważa albo podwyższenie kapitału, albo przeprowadzenie transakcji korporacyjnej z uwagi na sytuację grupy w zakresie funduszy własnych i poziomu aktywów nierentownych. Niespełna rok po objęciu stanowiska prezes-dyrektor generalny Banco Popular został zastąpiony.

32 W następstwie ogłoszonej w dniu 3 kwietnia 2017 r. konieczności dokonania korekty wyników finansowych za 2016 r. DBRS w dniu 6 kwietnia obniżył rating Banco Popular, utrzymując perspektywę negatywną. Standard & Poor's w dniu 7 kwietnia oraz Moody's Investors service (zwany dalej „Moody's") w dniu 21 kwietnia 2017 r. również obniżyły rating Banco Popular z perspektywą negatywną.

33 W kwietniu 2017 r. Banco Popular wszczął procedurę sprzedaży prywatnej w celu dokonania sprzedaży tego banku na rzecz silnego konkurenta, co miało poprawić jego sytuację finansową. Termin składania ofert przez ewentualnych nabywców zainteresowanych nabyciem Banco Popular wyznaczono na dzień 10 czerwca 2017 r., a następnie przedłużono do końca czerwca 2017 r.

34 W dniu 5 maja 2017 r. Banco Popular przedstawił sprawozdanie finansowe za pierwszy kwartał 2017 r., ogłaszając straty w wysokości 137 mln EUR.

35 W dniu 12 maja 2017 r. wymóg pokrycia wypływów netto (*Liquidity Coverage Requirement*) Banco Popular spadł poniżej wynoszącego 80% minimalnego progu określonego w art. 460 ust. 2 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1).

36 Pismem z dnia 16 maja 2017 r. Banco Santander SA poinformował Banco Popular, że nie jest w stanie złożyć wiążącej oferty w ramach procedury sprzedaży prywatnej.

37 W dniu 16 maja 2017 r. Banco Popular w zgłoszeniu istotnej okoliczności faktycznej, skierowanym do Comisión nacional del mercado de valores (CNMV, krajowej komisji rynku papierów wartościowych, Hiszpania), wskazał, że potencjalni nabywcy wyrazili zainteresowanie procedurą sprzedaży prywatnej, lecz nie otrzymano żadnej wiążącej oferty.

38 W dniu 19 maja 2017 r. agencja FITCH obniżyła rating długoterminowy Banco Popular.

39 W dniu 23 maja 2017 r. Elke König, przewodnicząca SRB, udzieliła kanałowi telewizyjnemu Bloomberg wywiadu, podczas którego zapytano ją w szczególności o sytuację Banco Popular.

40 W maju 2017 r. w licznych artykułach prasowych donoszono o trudnościach Banco Popular. Tytułem przykładu należy wymienić opublikowany na stronie internetowej elconfidencial.com artykuł z dnia 11 maja 2017 r., zatytułowany „Saracho zleca JP Morgan i Lazard przeprowadzenie sprzedaży Popular w trybie pilnym z powodu ryzyka upadłości" (Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra). W artykule tym wskazano, że prezes banku zlecił JP Morgan i Lazard zorganizowanie sprzedaży banku w trybie pilnym z powodu ryzyka upadłości wynikającego z odpływu depozytów klientów indywidualnych i instytucjonalnych na wielką skalę oraz że uznał on, iż jedynym sposobem zapewnienia rentowności banku jest całkowita i rychła sprzedaż całej grupy. Stosownie do wspomnianego artykułu „w obliczu nieustającego wycofywania depozytów i zamknięcia zewnętrznych źródeł finansowania bankowi grozi poważne ryzyko upadłości, w związku z czym [jego prezes] został zmuszony do zastosowania najbardziej drastycznego środka i do stopniowego zaprzestania sprzedaży jego aktywów w celu poprawy współczynników kapitałowych i spełnienia wymogów EBC".

41 W dniu 15 maja 2017 r. w opublikowanym na stronie internetowej elconfidencial.com artykule, zatytułowanym „EBC przeprowadza dwumiesięczną kontrolę Banco Popular w toku procesu sprzedaży" (El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta), doniesiono, że do wdrożenia planu sprzedaży Banco Popular przez jego prezesa doszło po przeprowadzeniu przez EBC kontroli, która potwierdziła deficyt rezerw. Zgodnie z tym artykułem kontrolerzy EBC doszli do wniosku, że trudności Banco Popular były związane z deficytem rezerw na pokrycie jego ekspozycji w zakresie nieruchomości i że konieczne będzie unikanie okazjonalnego wycofywania depozytów. Kontrolerzy ci mieli również wyrazić niezadowolenie w związku z przedstawieniem sprawozdania finansowego za 2016 r.

42 W dniu 31 maja 2017 r. agencja Reuters opublikowała artykuł zatytułowany „UE ostrzeżona o ryzyku likwidacji Banco Popular" (EU warned of wind-down risk for Spain's Banco Popular). W artykule tym wskazano w szczególności, że według urzędnika Unii, który pozostał anonimowy, jeden z głównych organów nadzoru bankowego w Europie ostrzegł urzędników Unii, że jeżeli Banco Popular nie uda się znaleźć nabywcy, konieczne może okazać się przeprowadzenie jego likwidacji. Zgodnie z tym artykułem wspomniany urzędnik wskazał również, że przewodnicząca SRB wydała w ostatnim czasie „wczesne ostrzeżenie" i stwierdziła, że SRB śledzi procedurę Banco Popular ze szczególną uwagą w celu podjęcia ewentualnych działań.

43 Tego samego dnia SRB opublikowała komunikat prasowy, w którym zakwestionowała treść tego artykułu.

44 W pierwszych dniach czerwca 2017 r. Banco Popular odnotował wycofywanie środków na wielką skalę.

45 W dniu 5 czerwca 2017 r. rano Banco Popular przedstawił Banco de España (bankowi Hiszpanii) pierwszy wniosek o awaryjne wsparcie płynnościowe, a następnie – po południu – drugi wniosek, w którym podwyższył żądaną kwotę ze względu na duże przepływy środków. W oparciu o wniosek banku Hiszpanii i w związku z oceną EBC z tego samego dnia dotyczącą wniosku Banco Popular o awaryjne wsparcie płynnościowe Rada Prezesów EBC nie zgłosiła sprzeciwu wobec awaryjnego wsparcia płynnościowego na rzecz Banco Popular na okres do dnia 8 czerwca 2017 r. Banco Popular otrzymał część owego awaryjnego wsparcia płynnościowego, a następnie bank Hiszpanii wskazał, że nie jest w stanie zapewnić Banco Popular dodatkowego awaryjnego wsparcia płynnościowego.

46 W dniu 6 czerwca 2017 r. DBRS i Moody's obniżyli rating Banco Popular.

W przedmiocie innych okoliczności faktycznych zaistniałych przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

47 W dniu 23 maja 2017 r. SRB powierzyła Deloitte jako niezależnemu ekspertowi przeprowadzenie wyceny Banco Popular na podstawie art. 20 rozporządzenia nr 806/2014.

48 W dniu 24 maja 2017 r. SRB w oparciu o art. 34 rozporządzenia nr 806/2014 zażądała od Banco Popular informacji niezbędnych do przeprowadzenia jego wyceny. W dniu 2 czerwca 2017 r. zażądała ona również od Banco Popular przekazania informacji dotyczących procedury sprzedaży prywatnej, a także zapewnienia dostępu do zabezpieczonego wirtualnego repozytorium danych, które ten ostatni utworzył w ramach owej procedury.

49 W dniu 3 czerwca 2017 r. SRB na sesji wykonawczej przyjęła decyzję SRB/EES/2017/06, skierowaną do Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, funduszu na rzecz uporządkowanej restrukturyzacji banków, Hiszpania), w przedmiocie zaoferowania Banco Popular na sprzedaż. SRB zatwierdziła natychmiastowe wszczęcie procedury sprzedaży Banco Popular przez FROB i wskazała temu ostatniemu wymogi dotyczące sprzedaży zgodnie z art. 39 dyrektywy 2014/59. SRB wskazała w szczególności, że FROB ma skontaktować się z pięcioma potencjalnymi nabywcami, których zaproszono do złożenia ofert w ramach procedury sprzedaży prywatnej.

50 Spośród pięciu potencjalnych nabywców dwaj postanowili nie uczestniczyć w procedurze sprzedaży, a jeden został wykluczony przez EBC ze względów ostrożnościowych.

51 W dniu 4 czerwca 2017 r. dwaj potencjalni nabywcy, którzy postanowili uczestniczyć w procedurze sprzedaży – Banco Santander oraz Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA) – podpisali porozumienie o zachowaniu poufności, a w dniu 5 czerwca 2017 r. uzyskali dostęp do wirtualnego repozytorium danych.

52 W dniu 5 czerwca 2017 r. SRB na podstawie art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014 przyjęła pierwszą wycenę (zwaną dalej „wyceną nr 1"), której celem było dostarczenie informacji pozwalających na ustalenie, czy spełnione były warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

53 W dniu 6 czerwca 2017 r. EBC dokonał oceny w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością po zasięgnięciu opinii SRB, zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014.

54 We wspomnianej ocenie EBC wskazał, że we wcześniejszych miesiącach stan środków finansowych Banco Popular istotnie się pogorszył, przede wszystkim w wyniku znacznego wyczerpania się jego bazy depozytowej. Banco Popular odnotował znaczny odpływ środków finansowych w zakresie wszystkich kategorii klientów. EBC wymienił zdarzenia, które doprowadziły do problemów z płynnością, z jakimi Banco Popular musiał się zmierzyć.

55 W tym względzie zauważył on, że w lutym 2017 r. Banco Popular, przedstawiając roczne sprawozdanie finansowe, ujawnił zapotrzebowanie na rezerwy nadzwyczajne w kwocie 5,7 mld EUR – co doprowadziło do strat w wysokości 3,485 mld EUR w 2016 r. – a także zastąpienie wieloletniego prezesa, który zainicjował przegląd strategii banku. Ogłoszenie rezerw dodatkowych i strat na koniec roku obrotowego spowodowało obniżenie ratingu Banco Popular przez DBRS w dniu 10 lutego 2017 r. i wzbudziło poważne obawy ze strony klientów Banco Popular, które przełożyły się na nieoczekiwane wycofywanie depozytów na dużą skalę oraz na zwiększoną częstotliwość wizyt klientów w oddziałach banku.

56 EBC wskazał również, że wydanie przez Banco Popular w dniu 3 kwietnia 2017 r. publicznego oświadczenia ad hoc informującego o wynikach kilku wewnętrznych audytów mogących mieć istotny wpływ na sprawozdanie finansowe instytucji, a także potwierdzenie, że prezes-dyrektor generalny instytucji zostanie zastąpiony niespełna rok po objęciu stanowiska, wywołały kolejną falę wycofywania depozytów. EBC zauważył, że ową falę wycofywania depozytów napędziły również:

– obniżenie ratingu Banco Popular przez Standard & Poor's w dniu 7 kwietnia 2017 r.;

– ogłoszenie przez Banco Popular w dniu 10 kwietnia 2017 r., że nie wypłaci on dywidend oraz że może zajść potrzeba podwyższenia kapitału lub przeprowadzenia transakcji korporacyjnej ze względu na trudną sytuację funduszy własnych i na konieczność dorównania innym bankom w zakresie pokrycia aktywów nierentownych;

– obniżenie ratingu Banco Popular przez Moody's w dniu 21 kwietnia 2017 r.;

– ujawnienie wyników za pierwszy kwartał 2017 r., które to wyniki były gorsze niż przewidywano;

– nieustające negatywne doniesienia medialne – między innymi artykuły z dni 11 i 15 maja 2017 r., o których mowa w pkt 40 i 41 powyżej – sugerujące, że prezes Banco Popular zarządził sprzedaż banku w trybie pilnym z powodu bezpośredniego ryzyka upadłości lub niedoboru płynności oraz że bank musi zmierzyć się ze znacznym dodatkowym zapotrzebowaniem na rezerwy w wyniku kontroli przeprowadzonej na miejscu przez organ nadzoru.

57 EBC stwierdził także, że szczególnie istotne były depozyty utracone od dnia 31 maja 2017 r., po ujawnieniu w mediach, że bank może zostać postawiony w stan likwidacji, jeżeli trwający proces sprzedaży nie przyniesie w bardzo krótkim czasie oczekiwanych rezultatów.

58 Ponadto EBC zauważył, że chociaż Banco Popular przygotował w ostatnich tygodniach różne działania generujące dodatkowe środki płynne i zaczął wprowadzać je w życie, skala wpływów zrealizowanych i nadal oczekiwanych była niewystarczająca, aby zaradzić wyczerpaniu się płynności Banco Popular w dniu oceny. Wskazał on również, że nawet przy skorzystaniu z awaryjnego wsparcia płynnościowego, wobec którego Rada Prezesów EBC nie zgłosiła sprzeciwu

w dniu 5 czerwca 2017 r., stan środków finansowych Banco Popular w tym dniu nie był wystarczający, by zapewnić mu do dnia 7 czerwca 2017 r. zdolność do wywiązywania się ze swoich zobowiązań.

59 EBC uznał, że przyjęte już przez Banco Popular środki nie były wystarczająco skuteczne, aby odwrócić proces pogarszania się jego stanu środków finansowych. Zauważył on, że Banco Popular w ramach alternatywnego środka mającego zapewnić mu zdolność do wywiązywania się ze swoich zobowiązań o nadchodzącej wymagalności usiłował przeprowadzić transakcję korporacyjną, a mianowicie sprzedaż tego banku na rzecz silniejszego konkurenta. EBC uznał jednak, że ze względu na pogarszanie się stanu środków finansowych Banco Popular, na brak dowodu na jego zdolność do odwrócenia swojej sytuacji płynnościowej w najbliższej przyszłości oraz na okoliczność, że negocjacje nie doprowadziły dotychczas do pozytywnego rezultatu, nie można było przewidzieć, czy taka prywatna transakcja zostanie potwierdzona w terminie umożliwiającym Banco Popular spłacanie swoich długów i wywiązywanie się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności.

60 EBC stwierdził, że jednocześnie nie istniały dostępne środki nadzorcze lub środki wczesnej interwencji pozwalające na przywrócenie stanu środków finansowych Banco Popular w sposób natychmiastowy i zapewniające mu wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie transakcji korporacyjnej lub wdrożenie innego rozwiązania. Środki, jakimi EBC, jako właściwy organ, dysponuje na podstawie krajowej transpozycji art. 104 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338) oraz art. 27–29 dyrektywy 2014/59 lub art. 16 rozporządzenia nr 1024/2013 nie mogły zapewnić, że Banco Popular będzie w stanie spłacać swoje długi i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności, zważywszy na skalę i tempo obserwowanego pogarszania się pozycji płynnościowej.

61 W rezultacie EBC, biorąc pod uwagę w szczególności nadmierne wycofywanie depozytów, szybkość, z jaką bank utracił środki finansowe, oraz jego niezdolność do wygenerowania innych środków płynnych, uznał, że istnieją obiektywne przesłanki wskazujące na to, iż Banco Popular prawdopodobnie nie będzie w stanie w najbliższej przyszłości spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności. EBC doszedł do wniosku, że należy uznać, iż Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub, w każdym wypadku, jest zagrożony upadłością w najbliższej przyszłości, zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) i art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.

62 W dniu 6 czerwca 2017 r. zarząd Banco Popular poinformował EBC, że doszedł do wniosku, iż bank jest zagrożony upadłością.

63 Tego samego dnia FROB wystosował pismo zawierające informacje dotyczące procedury sprzedaży (zwane dalej „pismem w sprawie procedury”), w którym wyznaczył termin składania ofert na dzień 6 czerwca 2017 r. o północy.

64 Nadal tego samego dnia BBVA, jeden z dwóch potencjalnych nabywców Banco Popular, poinformował FROB, że nie złoży oferty.

65 Również w dniu 6 czerwca 2017 r. Deloitte przekazał SRB drugą wycenę (zwaną dalej „wyceną nr 2"), sporządzoną na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014. Celem wyceny nr 2 było oszacowanie wartości aktywów i zobowiązań Banco Popular, przedstawienie prognozowanego sposobu potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku objęcia Banco Popular standardowym postępowaniem upadłościowym, a także dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie akcji i instrumentów właścicielskich, które mają być przeniesione, i umożliwiających SRB ustalenie warunków handlowych na potrzeby instrumentu zbycia działalności. W wycenie tej wartość ekonomiczną Banco Popular oszacowano na 1,3 mld EUR w najlepszym scenariuszu, na –8,2 mld EUR w najbardziej negatywnym scenariuszu oraz na –2 mld EUR w najlepszym oszacowaniu.

66 W dniu 7 czerwca 2017 r. Banco Santander złożył wiążącą ofertę.

67 Pismem z dnia 7 czerwca 2017 r. FROB poinformował SRB, że w dniu 7 czerwca o godzinie 3.12 ofertę złożył Banco Santander i że zaproponowana przez ten bank cena za sprzedaż akcji Banco Popular wynosiła 1 EUR. FROB wskazał, że rada zarządzająca Banco Popular wyznaczyła jako oferenta wybranego w konkurencyjnej procedurze sprzedaży Banco Santander i postanowiła zaproponować SRB wskazanie tego ostatniego jako nabywcy w decyzji SRB w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular.

W przedmiocie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular z dnia 7 czerwca 2017 r.

68 W dniu 7 czerwca 2017 r. SRB na sesji wykonawczej, na podstawie rozporządzenia nr 806/2014, przyjęła decyzję SRB/EES/2017/08 dotyczącą programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular (zwanego dalej „programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji").

69 Zgodnie z art. 1 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB, uznając, że warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 były spełnione, postanowiła objąć Banco Popular procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji począwszy od dnia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

70 I tak SRB stwierdziła, po pierwsze, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, po drugie, że nie istniały inne środki, które mogłyby zapobiec upadłości Banco Popular w rozsądnych ramach czasowych, oraz po trzecie, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w formie instrumentu zbycia działalności Banco Popular było konieczne w interesie publicznym. W tym względzie SRB wskazała, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja były konieczne do osiągnięcia dwóch określonych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 celów, którymi są zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych banku oraz uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, a także że były one proporcjonalne do owych celów.

71 W art. 5.1 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB postanowiła, co następuje:

„Instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zastosowany wobec Banco Popular będzie polegał na zbyciu działalności na podstawie art. 24 rozporządzenia nr 806/2014 poprzez przeniesienie akcji na nabywcę. Bezpośrednio przed zastosowaniem instrumentu zbycia działalności nastąpi obniżenie wartości i konwersja instrumentów kapitałowych".

72 Artykuł 6 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odnosi się do obniżenia wartości instrumentów kapitałowych oraz do instrumentu zbycia działalności. W art. 6.1 SRB wskazała środki, jakie przyjęła, korzystając z przysługującego jej uprawnienia do obniżenia wartości przewidzianego w art. 21 rozporządzenia nr 806/2014.

73 I tak w art. 6.1 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB postanowiła:

– najpierw – obniżyć wartość nominalną kapitału zakładowego Banco Popular o 2 098 429 046 EUR, co prowadziło do umorzenia 100% akcji Banco Popular;

– następnie – dokonać konwersji całej kwoty głównej instrumentów dodatkowych w Tier I wyemitowanych przez Banco Popular, które znajdowały się w obrocie w dniu wydania decyzji w sprawie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, na nowo wyemitowane akcje Banco Popular – „nowe akcje I";

– następnie – obniżyć do 0 wartość nominalną „nowych akcji I", co prowadziło do umorzenia 100% tych „nowych akcji I";

– wreszcie – dokonać konwersji całej kwoty głównej instrumentów w Tier II wyemitowanych przez Banco Popular, które znajdowały się w obrocie w dniu wydania decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, na nowo wyemitowane akcje Banco Popular – „nowe akcje II".

74 Artykuł 6.3 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewiduje, że wyżej wymienione środki polegające na obniżeniu wartości i konwersji opierają się na wycenie nr 2, potwierdzonej wynikami przejrzystego i otwartego procesu sprzedaży przeprowadzonego przez hiszpański organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, to jest FROB.

75 W art. 6.5 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wskazała, że wykonuje uprawnienia powierzone jej przez art. 24 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, dotyczący instrumentu zbycia działalności, i że nakazuje, by „nowe akcje II", wolne od wszelkich praw lub roszczeń osób trzecich, zostały w zamian za zapłatę ceny zakupu w wysokości 1 EUR przeniesione na Banco Santander. Uściślono, że nabywca wyraził już zgodę na przeniesienie.

76 SRB wskazała również, że przeniesienie „nowych akcji II" powinno nastąpić na podstawie wiążącej oferty nabywcy z dnia 7 czerwca 2017 r. i powinno zostać zrealizowane przez FROB zgodnie z Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (ustawą 11/2015 w sprawie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm świadczących usługi inwestycyjne) z dnia 18 czerwca 2015 r. (BOE nr 146 z dnia 19 czerwca 2015 r., s. 50797).

77 Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przedłożono Komisji do zatwierdzenia w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 5.13.

78 W dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 6.30 Komisja przyjęła decyzję (UE) 2017/1246 zatwierdzającą program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular (Dz.U. 2017, L 178, s. 15, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") i powiadomiła o niej SRB. W konsekwencji program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wszedł w życie tego samego dnia.

79 Z motywu 4 zaskarżonej decyzji wynika, co następuje:

„Komisja akceptuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W szczególności Komisja zgadza się z przedstawionym przez SRB uzasadnieniem konieczności przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym, zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 806/2014".

80 Tego samego dnia FROB przyjął środki konieczne do wdrożenia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stosownie do art. 29 rozporządzenia nr 806/2014. W tym kontekście FROB wyraził zgodę na przeniesienie nowych akcji Banco Popular wynikających z konwersji instrumentów w Tier II („nowych akcji II") na Banco Santander.

W przedmiocie okoliczności faktycznych zaistniałych po przyjęciu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

81 W dniu 14 czerwca 2018 r. Deloitte przekazał SRB dotyczącą różnicy w traktowaniu wycenę, o której mowa w art. 20 ust. 16–18 rozporządzenia nr 806/2014, przeprowadzoną w celu ustalenia, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby Banco Popular objęto standardowym postępowaniem upadłościowym (zwaną dalej „wyceną nr 3"). W dniu 31 lipca 2018 r. Deloitte przesłał SRB uzupełnienie do owej wyceny, poprawiając pewne błędy formalne.

82 W dniu 28 września 2018 r. w wyniku połączenia przez przejęcie Banco Santander stał się następcą prawnym Banco Popular na zasadzie sukcesji uniwersalnej.

83 W dniu 17 marca 2020 r. SRB przyjęła decyzję SRB/EES/2020/52 mającą na celu ustalenie, czy akcjonariuszom i wierzycielom, których dotyczyły działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, należy przyznać rekompensatę. Komunikat dotyczący tej decyzji opublikowano w dniu 20 marca 2020 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2020, C 91, s. 2). We wspomnianej decyzji SRB uznała, że akcjonariuszom i wierzycielom, na których restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular miała wpływ, nie przysługuje prawo do rekompensaty z SRF na podstawie art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 806/2014.

Postępowanie i żądania stron

84 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 sierpnia 2017 r. skarżące wniosły rozpatrywaną niniejszym skargę.

85 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 20 listopada i 18 grudnia 2017 r. Banco Santander oraz SRB wnieśli o dopuszczenie ich do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Postanowieniami z dnia 12 kwietnia 2019 r. prezes ósmej izby Sądu dopuścił interwencje SRB i Banco Santander. Interwenienci złożyli swe uwagi, a skarżące ustosunkowały się do nich w wyznaczonych terminach.

86 Pismem z dnia 6 lipca 2018 r. Sąd w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania zwrócił się do stron głównych z pytaniami na piśmie. Strony główne odpowiedziały na to wezwanie w wyznaczonym terminie.

87 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 31 października 2019 r. skarżące przedłożyły nowy wniosek dowodowy na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania. Komisja i SRB przedstawiły swoje uwagi w wyznaczonym terminie.

88 Ze względu na zmianę składu izb Sądu na podstawie art. 27 § 5 regulaminu postępowania sędzia sprawozdawca został przydzielony do trzeciej izby, której w rezultacie przekazano niniejszą sprawę.

89 Na wniosek trzeciej izby Sąd na podstawie art. 28 regulaminu postępowania postanowił przekazać sprawę powiększonemu składowi orzekającemu.

90 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 października 2020 r. skarżące przedłożyły nowy wniosek dowodowy na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania. Komisja, SRB i Banco Santander przedstawili swoje uwagi w wyznaczonym terminie.

91 W dniu 15 marca 2021 r. Sąd w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania wezwał Komisję do przedstawienia kilku dokumentów. Pismem z dnia 30 marca 2021 r. Komisja wskazała, że nie może zastosować się do wniosku Sądu, lecz będzie w stanie przedstawić żądane dokumenty w ramach środka dowodowego.

92 W dniu 15 kwietnia 2021 r. Sąd w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania wezwał SRB do przedstawienia pewnych dokumentów. Pismem z dnia 20 kwietnia 2021 r. SRB odpowiedziała, że żądane dokumenty są częściowo poufne i że mogą zostać przedstawione, jeżeli Sąd zarządzi przeprowadzenie środka dowodowego.

93 Postanowieniem z dnia 21 maja 2021 r. Sąd nakazał Komisji na podstawie z jednej strony art. 24 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz z drugiej strony art. 91 lit. b), art. 92 § 3 i art. 103 regulaminu postępowania przedłożenie pełnych wersji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wyceny nr 2 oraz oceny EBC z dnia 6 czerwca 2017 r. w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością. Sąd nakazał również SRB przedłożenie jawnych i poufnych wersji pisma Banco Popular do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r., w tym załącznika do niego, oraz pisma EBC do Banco Popular z dnia 18 maja 2017 r.

94 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 czerwca 2021 r. skarżące przedłożyły nowy wniosek dowodowy na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania. Pozostałe strony zostały wezwane do przedstawienia na rozprawie swoich uwag w przedmiocie tego wniosku.

95 Postanowieniem z dnia 16 czerwca 2021 r. Sąd, po pierwsze, wyłączył z akt sprawy poufne wersje dokumentów przedstawionych przez Komisję i SRB w wykonaniu postanowienia z dnia 21 maja 2021 r., a po drugie, przekazał pozostałym stronom pismo Banco Popular do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r. bez załącznika.

96 Z uwagi na zaistnienie przeszkody w wykonywaniu obowiązków odnoszącej się do dwóch członków trzeciej izby w składzie powiększonym prezes Sądu wyznaczył dwóch innych sędziów w celu uzupełnienia składu izby.

97 Na rozprawie w dniu 24 czerwca 2021 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane przez Sąd pytania.

98 Skarżące wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji lub, tytułem żądania ewentualnego, art. 1 tej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

99 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi,

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

100 Banco Santander i SRB wnoszą do Sądu o:

– oddalenie skargi,

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

101 Na poparcie skargi skarżące podnoszą sześć zarzutów. Zarzut pierwszy jest oparty na tym, że Komisja nie zbadała programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego zatwierdzeniem. Zarzut drugi jest oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia. Zarzut trzeci jest oparty na naruszeniu obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej i zasady dobrej administracji. Zarzut czwarty jest oparty na oczywistych błędach w ocenie przy stosowaniu art. 14, 18, 20–22 i 24 rozporządzenia nr 806/2014. Zarzut piąty opiera się na naruszeniu prawa własności. Zarzut szósty dotyczy naruszenia prawa do bycia wysłuchanym.

102 Na wstępie należy zaznaczyć, że jeśli chodzi o zakres kontroli sprawowanej przez Sąd, skarżące podnoszą, że Sąd powinien przeprowadzić pełną i dokładną kontrolę programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

103 Komisja uważa, że w ramach skarg o stwierdzenie nieważności sądy Unii są zobowiązane, gdy mają do czynienia ze złożoną kwestią techniczną, zbadać prawidłowość ustaleń faktycznych i prawnych, na których opiera się zaskarżony akt, sprawdzić brak oczywistego błędu lub nadużycia władzy oraz sprawdzić, czy strona pozwana nie przekroczyła w sposób ewidentny granic przysługującego jej uznania.

104 W tym względzie należy zauważyć, że orzecznictwo ograniczyło zakres kontroli sprawowanej przez Sąd zarówno w sytuacjach, w których zaskarżony akt opiera się na ocenie wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, jak i w przypadku złożonych ocen ekonomicznych.

105 Z jednej strony, co się tyczy sytuacji, w których organy Unii dysponują szerokim zakresem uznania, w szczególności co do oceny – w celu określenia charakteru i zakresu przyjmowanych przez nie środków – wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, kontrola sądu Unii musi ograniczać się do zbadania, czy wykonywanie takiego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy

organy te w sposób oczywisty nie przekroczyły granic przysługującego im uznania. W takim kontekście sąd Unii nie może bowiem zastępować swą własną oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny dokonanej przez organy Unii, które są jedynymi organami, którym traktat FUE powierzył to zadanie (wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, pkt 60; z dnia 7 marca 2013 r., Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, pkt 76; zob. także wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, pkt 163 i przytoczone tam orzecznictwo).

106 Z drugiej strony, co się tyczy kontroli, jaką sądy Unii sprawują nad dokonywanymi przez organy Unii złożonymi ocenami ekonomicznymi, jest ona kontrolą o zawężonym zakresie, która w sposób konieczny ogranicza do sprawdzenia, czy były przestrzegane reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych oraz czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia władzy. Również zatem w ramach tej kontroli sąd Unii nie może zastępować swą własną oceną ekonomiczną oceny dokonanej przez właściwy organ Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1985 r., Remia i in./Komisja, 42/84, EU:C:1985:327, pkt 34; z dnia 10 grudnia 2020 r., Comune di Milano/Komisja, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 stycznia 2020 r., Iberpotash/Komisja, T-257/18, EU:T:2020:1, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 Ze względu na to, że decyzje, jakie SRB przyjmuje w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, opierają się na wysoce złożonych ocenach ekonomicznych i technicznych, należy uznać, że zasady wynikające z orzecznictwa przywołanego w pkt 105 i 106 powyżej mają zastosowanie do kontroli, jaką sąd ma za zadanie przeprowadzić.

108 O ile jednak SRB przysługuje w dziedzinie ekonomicznej i technicznej pewien zakres uznania, o tyle nie oznacza to, że sąd Unii powinien powstrzymać się od skontrolowania dokonanej przez SRB interpretacji danych o charakterze ekonomicznym, na których opiera się jej decyzja. Jak bowiem orzekł Trybunał, nawet w przypadku złożonych ocen sąd Unii winien dokonać kontroli nie tylko materialnej prawidłowości powoływanych dowodów, ich wiarygodności i spójności, ale również tego, czy dowody te stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie (zob. wyroki: z dnia 22 listopada 2007 r., Hiszpania/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-621/16 P, EU:C:2019:251, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 grudnia 2020 r., Comune di Milano/Komisja, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).

109 W tym względzie, aby wykazać, że SRB popełniła w ocenie okoliczności faktycznych oczywisty błąd dający podstawę do stwierdzenia nieważności programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, skarżące powinny przedstawić dowody wystarczające do pozbawienia dokonanej w tym programie oceny okoliczności faktycznych wiarygodności (zob. analogicznie wyroki: z dnia 14 czerwca 2018 r., Lubrizol France/Rada, C-223/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:442, pkt 39; z dnia 12 grudnia 1996 r., AIUFFASS i AKT/Komisja, T-380/94, EU:T:1996:195, pkt 59; z dnia 13 grudnia 2018 r., Comune di Milano/Komisja, T-167/13, EU:T:2018:940, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na tym, że Komisja nie zbadała programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego zatwierdzeniem

110 Skarżące podnoszą w istocie, że ze względu na krótki termin, jakim dysponowała Komisja na zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie była ona w stanie przeprowadzić odpowiedniej oceny aspektów uznaniowych tego programu, naruszając zasady delegowania uprawnień ustanowione w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7). Twierdzą one, że Komisja ograniczyła się do zatwierdzenia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, delegując niezgodnie z prawem wykonywanie przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych na SRB.

111 Komisja twierdzi, że począwszy od dnia 2 maja 2017 r., czyli od dnia, w którym SRB poinformowała ją, że Banco Popular borykał się z problemami z płynnością i że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może okazać się konieczne, została ona włączona do przygotowań w zakresie wszystkich możliwych scenariuszy. Była obecna w charakterze stałego obserwatora w organach decyzyjnych SRB. Miała dostęp do wszystkich dokumentów, a jej eksperci pomagali SRB w redagowaniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podnosi ona, że mogła zatem dokonać wymaganej oceny tego programu w terminie, którym dysponowała.

112 Należy zauważyć, że w pkt 41 wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18) Trybunał wskazał, że w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7) podkreślił on w istocie, że konsekwencje wynikające z delegowania uprawnień znacznie różnią się w zależności od tego, czy delegowanie to dotyczy wyraźnie określonych uprawnień wykonawczych, których wykonywanie może być zatem ściśle kontrolowane w świetle obiektywnych kryteriów sformułowanych przez organ delegujący, czy też „uprawnień dyskrecjonalnych, wiążących się z szerokim zakresem uznania, które może w praktyce oznaczać prowadzenie rzeczywistej polityki gospodarczej”.

113 Trybunał dodał, że w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7) wskazał także, iż delegowanie pierwszego rodzaju nie może zmienić w znacznym stopniu konsekwencji, jakie wiążą się z wykonywaniem uprawnień, których ono dotyczy, podczas gdy delegowanie drugiego rodzaju, w przypadku którego decyzje organu delegującego są zastępowane przez decyzje organu, na rzecz którego dokonano delegacji, prowadzi do „rzeczywistego przesunięcia odpowiedzialności” (wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 42).

114 W celu dokonania oceny zakresu omawianego zarzutu należy określić, jaka jest procedura przyjmowania programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wdrożona rozporządzeniem nr 806/2014, a w szczególności jaką rolę przyznano Komisji.

115 W tym względzie należy zauważyć, że procedura podejmowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ustanowiona przez prawodawcę w rozporządzeniu nr 806/2014 była następstwem uwag sformułowanych przez Służbę Prawną Rady w opinii z dnia 7 października 2013 r. odnoszącej się do wniosku dotyczącego rozporządzenia Komisji, której celem była ocena zgodności procedury przewidzianej pierwotnie we wniosku dotyczącym rozporządzenia z zasadami w dziedzinie delegowania uprawnień, stosownie do ich wykładni dokonanej w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7).

116 Początkowo we wniosku dotyczącym rozporządzenia, który w owej opinii poddano analizie, podział kompetencji między Komisję a SRB różnił się od tego, który przyjęto ostatecznie w rozporządzeniu nr 806/2014. W szczególności Komisji przysługiwało uprawnienie do objęcia danego podmiotu restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, do ustanowienia ram wykorzystywania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do podjęcia decyzji, czy i w jaki sposób należy skorzystać z uprawnień do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych, a SRB, zgodnie z ramami ustanowionymi przez Komisję, była właściwa do przyjęcia decyzji skierowanych do krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

117 W swojej opinii Służba Prawna Rady zauważyła, że niektóre środki, jakie SRB mogła zawrzeć w decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie zostały określone wystarczająco precyzyjnie. Służba Prawna Rady stwierdziła, że ogólna systematyka i struktura wniosku dotyczącego rozporządzenia, w którym Komisja przyjmuje podstawową decyzję o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a SRB jest zobowiązana działać w ramach kryteriów ustalonych przez Komisję, były zgodne z prawem Unii, stosownie do jego wykładni dokonanej w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7). Uznała ona jednak, że uprawnienia SRB do wdrożenia instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wydawały się mieć do pewnego stopnia charakter dyskrecjonalny i wykraczać poza wykonywanie uprawnień czysto technicznych. Doszła ona zatem do wniosku, że konieczne może być albo zawarcie w rozporządzeniu dodatkowych przepisów w celu określenia we właściwy sposób ram stosowania przez SRB instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, albo zaangażowanie w wykonywanie tych uprawnień instytucji Unii, której przysługują uprawnienia wykonawcze.

118 Prawodawca Unii, uwzględniając ową opinię Służby Prawnej Rady, zmodyfikował mechanizm podejmowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zważywszy, że podjęcie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wiąże się z pewnym zakresem uznania, prawodawca zastrzegł tę kompetencję dla instytucji, a nie dla SRB.

119 Wynika to w szczególności z motywów 24 i 26 rozporządzenia nr 806/2014, które przewidują:

> „(24) Ponieważ jedynie instytucje Unii mogą ustanowić politykę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Unii oraz z uwagi na fakt, iż przyjmowanie poszczególnych programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostawia margines uznaniowości, konieczne jest zapewnienie odpowiedniego zaangażowania Rady i Komisji, jako instytucji, które zgodnie z art. 291 TFUE mogą korzystać z uprawnień wykonawczych. Oceny aspektów uznaniowych decyzji podjętych przez [SRB] w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonuje Komisja. Mając na uwadze znaczny wpływ decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na stabilność finansową państw członkowskich i Unii jako takiej, a także na suwerenność budżetową państw członkowskich, ważne jest przyznanie Radzie uprawnienia wykonawczego do podejmowania niektórych decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Sprawowanie skutecznej kontroli nad oceną przez [SRB] istnienia interesu publicznego oraz ocena wszelkich istotnych zmian kwoty ze środków funduszu, jaka zostanie wykorzystana w danym działaniu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, powinny zatem leżeć w gestii Rady i odbywać się na wniosek Komisji […].

(26) […] Jeżeli [SRB] uzna, że spełniono wszystkie kryteria dotyczące uruchomienia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, powinna przyjąć program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Procedura związana z przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, która obejmuje Komisję i Radę, umacnia konieczną niezależność operacyjną [SRB], nie naruszając jednocześnie zasady delegacji uprawnień agencjom, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej […]. W związku z tym niniejsze rozporządzenie przewiduje, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty przez [SRB] wchodzi w życie, tylko jeśli w ciągu 24 godzin od jego przyjęcia przez [SRB] Rada albo Komisja nie wyrażą sprzeciwu lub jeżeli program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostanie zatwierdzony przez Komisję. Przyczyny, z jakich Radzie wolno zgłosić sprzeciw, na wniosek Komisji, wobec programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przedstawionego przez [SRB], powinny być ograniczone wyłącznie do istnienia interesu publicznego oraz istotnych dokonanych przez Komisję zmian kwoty ze środków funduszu, jakie zaproponowała [SRB]. […] Jako obserwator na posiedzeniach [SRB], Komisja powinna na bieżąco sprawdzać, czy program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty przez [SRB] jest w pełni zgodny z niniejszym rozporządzeniem, czy zapewnia on odpowiednie zrównoważenie poszczególnych celów i interesów, jakie obejmuje, czy przestrzega interesu publicznego oraz czy zachowana jest integralność rynku wewnętrznego. Mając na uwadze, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymaga bardzo szybkiego procesu podejmowania decyzji, Rada i Komisja powinny ściśle współpracować, a Rada nie powinna powielać prac przygotowawczych przeprowadzonych już przez Komisję […]”.

120 I tak, jeżeli chodzi o procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że Komisja albo zatwierdza program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, albo sprzeciwia się mu w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych, a program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może wejść w życie tylko wówczas, gdy Rada lub Komisja nie wyraziły sprzeciwu w terminie 24 godzin od przekazania programu przez SRB.

121 W związku z tym zgodnie z art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych przez instytucję Unii, a mianowicie Komisję lub Radę, jest konieczne do tego, by wywoływał on skutki prawne. Prawodawca Unii powierzył zatem instytucji prawną i polityczną odpowiedzialność za określanie polityki Unii w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, unikając tym samym „rzeczywistego przesunięcia odpowiedzialności” w rozumieniu wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7).

122 Komisja powinna była zatem rzeczywiście dokonać oceny aspektów uznaniowych programu restrukturyzacji i uporządkowanej przed jego wejściem w życie. W przeciwnym wypadku, jak podnoszą skarżące, Komisja bezprawnie delegowała swoje uprawnienia dyskrecjonalne na SRB, z naruszeniem zasad dotyczących delegowania uprawnień wynikających z wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7).

123 Jeżeli, jak twierdzą skarżące, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wszedł w życie w następstwie zatwierdzenia przez Komisję, które nie było oparte na ocenie, lecz na zwykłym potwierdzeniu, skutkowałoby to tym, że SRB dokonałaby samodzielnej oceny aspektów

uznaniowych związanych z decyzją z zakresu polityki gospodarczej, a zatem koniecznością przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, co nie byłoby zgodne z zasadami ustanowionymi w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7).

124 W tym względzie w motywie 4 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że akceptuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności powody przedstawione przez SRB w celu uzasadnienia konieczności podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym.

125 Komisja zatwierdziła zatem decyzję SRB o objęciu Banco Popular działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uznając w szczególności, że wybór instrumentu zbycia działalności był konieczny i proporcjonalny do osiągnięcia celów polegających na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych oraz uniknięciu znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej.

126 W swoich argumentach skarżące podnoszą, że, zważywszy na przebieg procedury, Komisja ograniczyła się do zatwierdzenia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, bez jego zbadania, delegując niezgodnie z prawem wykonywanie przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych na SRB.

127 W pierwszej kolejności skarżące podnoszą, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został przekazany Komisji w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 5.13 i wszedł w życie tego samego dnia o godzinie 6.30. Uważają one, że niemożliwe jest, aby Komisja wypełniła swój obowiązek przeprowadzenia odpowiedniej oceny aspektów uznaniowych programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w tak krótkim czasie.

128 W drugiej kolejności skarżące podnoszą, że protokół z posiedzenia Komisji z dnia 7 czerwca 2017 r. wskazuje, iż program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został zatwierdzony po zakończeniu procedury pisemnej przeprowadzonej w trybie pilnym. Zdaniem skarżących Dyrekcja Generalna ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych powinna była zbadać, czy SRB dokonała właściwych ustaleń co do aspektów uznaniowych programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a następnie zalecić Komisji zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zalecenie to powinno było zostać przekazane gabinetom komisarzy, dyrekcjom generalnym i służbie prawnej oraz należało wyznaczyć w nim termin, w którym należy zgłosić zastrzeżenia, a w braku zastrzeżeń decyzja powinna była zostać uznana za podjętą zgodnie z art. 12 regulaminu wewnętrznego Komisji. Zdaniem skarżących Komisja nie może, przeprowadzając tę procedurę w 77 minut, dokonać stosownej analizy aspektów uznaniowych programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Artykuł 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 przyznaje jej termin 24-godzinny.

129 Należy stwierdzić, że skarżące nie kwestionują, iż program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musiał zostać przyjęty w trybie pilnym.

130 Z art. 30 rozporządzenia nr 806/2014 wynika z jednej strony, że SRB informuje Komisję o wszelkich działaniach, jakie podejmuje w celu przygotowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a z drugiej strony – że SRB i Komisja ściśle współpracują, w szczególności na etapie planowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wczesnej interwencji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz że wymieniają one wszelkie informacje niezbędne do wykonywania swoich zadań.

131 Ponadto art. 43 ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że Komisja wyznacza przedstawiciela upoważnionego do udziału w posiedzeniach SRB, na sesji wykonawczej i na sesji plenarnej w charakterze stałego obserwatora oraz że jej przedstawiciel ma prawo uczestniczyć w debatach i prawo dostępu do wszystkich dokumentów.

132 Jak wskazują SRB i Komisja, ta ostatnia była zaangażowana w poszczególne etapy poprzedzające przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od maja 2017 r., zgodnie z jej obowiązkami wynikającymi z rozporządzenia nr 806/2014.

133 W tym względzie Komisja w odpowiedzi na skargę dokładnie przedstawia poszczególne etapy swojego udziału w fazie przygotowawczej przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wspomina ona w szczególności o szeregu spotkań z SRB, począwszy od dnia 22 maja 2017 r., i codziennych zebraniach, począwszy od dnia 30 maja 2017 r., o otrzymaniu w dniach 6 i 7 czerwca 2017 r. wstępnych projektów programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przekazanych przez SRB i o działaniach jej poszczególnych służb od dnia 6 czerwca 2017 r. o godzinie 17.30 do dnia 7 czerwca o godzinie 5.13.

134 Komisja wskazuje również, że jako stały obserwator miała dostęp do wszystkich dokumentów służących przygotowaniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności dokumentów dotyczących sytuacji finansowej Banco Popular, oraz że jej eksperci uczestniczyli w przygotowywaniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z SRB, w szczególności poprzez opracowanie wzoru tego programu. Dodaje ona, że od dnia 6 czerwca 2017 r. jej eksperci byli obecni w lokalach SRB, aby pomóc tej ostatniej w redagowaniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

135 W tym względzie, w odpowiedzi na środek organizacji postępowania, po pierwsze, Komisja przedstawiła wykaz protokołów posiedzeń SRB na sesji wykonawczej, w których uczestniczyła ona od dnia 22 maja 2017 r. Wykaz ten świadczy o uczestnictwie Komisji w trzech spotkaniach w dniach 24 maja, 2 czerwca oraz 6 i 7 czerwca 2017 r. Po drugie, Komisja przedstawiła listę nieformalnych wewnętrznych raportów swoich służb związanych z przygotowaniem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, z dni 22, 24 i 29 maja oraz 2 i 6 czerwca 2017 r. Po trzecie, Komisja przedstawiła szereg wiadomości elektronicznych wymienionych między jej służbami a SRB z dni 1, 3, 6 i 7 czerwca 2017 r., dotyczących przekazania wzorów programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przy uwzględnieniu scenariusza zbycia działalności i wstępnych projektów programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Te wiadomości elektroniczne potwierdzają w szczególności otrzymanie przez Komisję wstępnych projektów programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w dniu 6 czerwca 2017 r. o godzinie 18.59 i w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 0.33.

136 Z powyższego wynika, że służby Komisji uczestniczyły w kilku spotkaniach z SRB i że przed godziną 5.13 dnia 7 czerwca 2017 r. Komisja zapoznała się ze wstępnymi projektami programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i brała udział w ich redagowaniu.

137 Na rozprawie skarżące przyznały, że Komisja uczestniczyła w etapach przygotowawczych przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podniosły one jednak, że Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu na to, że dyskusje dotyczyły ostatecznej wersji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

138 Z uwagi jednak na udział Komisji w etapie przygotowawczym przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Komisja znała już trudności napotykane przez Banco Popular, rozważane przez SRB środki w celu zaradzenia owym trudnościom oraz zasadniczą treść programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarżące nie mogą zatem twierdzić, że Komisja nie miała już czasu na dokonanie oceny programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Okoliczność, że dyskusje na etapie przygotowawczym nie dotyczyły ostatecznego brzmienia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jest w tym względzie bez znaczenia.

139 Wynika z tego, że zarzut ten opiera się na dokonanym przez skarżące błędnym założeniu, zgodnie z którym działania Komisji na etapach przygotowawczych przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ograniczały się do odcinka czasu, jaki upłynął między przekazaniem przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 5.13 a jego zatwierdzeniem przez Komisję.

140 W związku z tym należy oddalić argument skarżących, zgodnie z którym Komisja ograniczyła się do zatwierdzenia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bez dokonania odpowiedniej oceny aspektów uznaniowych tego programu, z naruszeniem zasad dotyczących delegowania uprawnień, ponieważ argument ten opiera się na błędnym założeniu.

141 Wniosku tego nie podważają pozostałe argumenty skarżących.

142 Co się tyczy argumentu skarżących, zgodnie z którym szczegóły programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były odmienne od tych przewidzianych w planie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjętym na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 806/2014 i zatwierdzonym w grudniu 2016 r., wystarczy stwierdzić, że jest on bezskuteczny. Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty przez SRB i zatwierdzony przez Komisję nie opiera się bowiem na tym planie, jak wskazano w motywach 44–46 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

143 Co się tyczy argumentu skarżących, zgodnie z którym art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 przyznaje Komisji 24-godzinny termin na przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wystarczy zauważyć, że chodzi tu o termin maksymalny. Jak podkreśla Komisja, termin 24 godzin odpowiada najdłuższemu terminowi, którym Komisja mogłaby dysponować w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji następującej podczas weekendu. Gdy zaś, tak jak w niniejszej sprawie, upadłość instytucji kredytowej następuje w dzień powszedni, działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji trzeba podjąć w nocy w celu zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych tej instytucji. A zatem program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musiał zostać przyjęty w trybie pilnym w dniu 7 czerwca 2017 r. przed godziną 7.00, będącą godziną otwarcia sesji giełdowej.

144 W rezultacie zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

145 Skarżące podnoszą, że zawarte w motywie 4 zaskarżonej decyzji uzasadnienie jest niewystarczające. Po pierwsze, twierdzą one, że motyw 4 zaskarżonej decyzji odsyła w sposób ogólny do powodów przedstawionych przez SRB, bez wskazania szczególnego powodu lub konkretnych postanowień programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Po drugie, w ich ocenie „powody” odnoszące się do kryterium interesu publicznego nie mówią nic na temat

oceny dokonanej przez Komisję, lecz jedynie zatwierdzają program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Po trzecie, zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego uzasadnienia dotyczącego aspektów uznaniowych programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które Komisja była zobowiązana ocenić. Komisja ograniczyła się do oświadczenia, że zatwierdza program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie przedstawiając dodatkowych wyjaśnień lub uzasadnienia.

146 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uzasadnienie wymagane przez art. 296 TFUE powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami przyjęcia danego środka, a właściwemu sądowi – dokonanie jego kontroli. Nie jest wymagane, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, powinna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., Landeskreditbank Baden-Württemberg/EBC, C-450/17 P, EU:C:2019:372, pkt 85, 87 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 października 2020 r., EBC/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:845, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

147 Ponadto stopień szczegółowości uzasadnienia aktu musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych i terminu, w jakich akt ten ma być wydany (zob. wyroki: z dnia 6 listopada 2012 r., Éditions Odile Jacob/Komisja, C-551/10 P, EU:C:2012:681, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 maja 2019 r., KPN/Komisja, T-370/17, EU:T:2019:354, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 27 stycznia 2021 r., KPN/Komisja, T-691/18, niepublikowany, EU:T:2021:43, pkt 162).

148 Należy przypomnieć, że z motywu 4 zaskarżonej decyzji wynika, że:

„Komisja akceptuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W szczególności Komisja zgadza się z przedstawionym przez SRB uzasadnieniem konieczności przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym, zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 806/2014”.

149 Ponadto z jednej strony w motywie 2 zaskarżonej decyzji Komisja odniosła się do faktu, że w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB stwierdziła, iż wszystkie warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone w art. 18 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 806/2014 zostały w odniesieniu do Banco Popular spełnione, oraz że oceniła ona, dlaczego działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było konieczne w interesie publicznym. Z drugiej strony w motywie 3 zaskarżonej decyzji Komisja zauważyła, że zgodnie z art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 806/2014 program ten obejmował Banco Popular procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, określał zastosowanie instrumentu zbycia działalności i wskazywał również powody, dla których wszystkie te elementy były wystarczające.

150 Wynika stąd, że w zaskarżonej decyzji Komisja wprost odniosła się do powodów, dla których SRB uznała, że warunki przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały spełnione i że należało zastosować instrument zbycia działalności. Zawarte w motywie 4 zaskarżonej decyzji zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy zatem interpretować w świetle tych pozostałych motywów i dotyczy ono wszystkich tych

powodów. W motywie tym Komisja wprost wskazała, że akceptuje zawarte w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powody uzasadniające podjęcie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular, w szczególności w zakresie kryterium interesu publicznego. Tak więc wbrew temu, co twierdzą skarżące, Komisja wprost odniosła się w zaskarżonej decyzji do aspektów uznaniowych programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności do przestrzegania kryterium interesu publicznego.

151 Trzeba zatem uznać, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i jego uzasadnienie należą do kontekstu, w jakim przyjęto zaskarżoną decyzję.

152 Tymczasem, jak podkreśla Komisja, skarżące nie twierdzą, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie został wystarczająco uzasadniony.

153 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 Komisja albo „zatwierdza" program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, albo sprzeciwia się temu programowi w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych.

154 Wynika stąd, że gdy Komisja – jak w niniejszym wypadku – zatwierdza program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uzasadnienie jej decyzji może ograniczać się do wskazania, że akceptuje ona zawarte w nim powody. Jakiekolwiek dalsze uzasadnienie jej zatwierdzenia mogłoby polegać jedynie na powtórzeniu elementów zawartych już w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 Komisja nie musi powtarzać w swojej decyzji analizy SRB, a jedynie ją zatwierdzić.

155 Dodatkowo, stosownie do orzecznictwa przywołanego w pkt 147 powyżej, należy uwzględnić bardzo krótki termin, jaki zgodnie z art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 Komisja miała na przyjęcie decyzji od momentu przekazania przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

156 Wynika stąd, że uzasadnienie, w którym Komisja wskazuje, że akceptuje treść programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz przedstawione przez SRB w tym programie powody jego przyjęcia, trzeba uznać za wystarczające do umotywowania zatwierdzenia.

157 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej i zasady dobrej administracji

158 Skarżące podnoszą naruszenie zasady zachowania poufności i tajemnicy zawodowej przewidzianej w art. 339 TFUE, a także prawa do dobrej administracji zapisanego w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

159 Zdaniem skarżących wywiad udzielony w dniu 23 maja 2017 r. przez przewodniczącą SRB kanałowi telewizyjnemu Bloomberg i artykuł agencji Reuters z dnia 31 maja 2017 r., o którym mowa w pkt 42 powyżej, stanowią naruszenie obowiązku zachowania poufności i tajemnicy zawodowej, które można przypisać SRB lub Komisji. Twierdzą one, że ujawnienie informacji w dniach 23 i 31 maja 2017 r. spowodowało poważny kryzys płynności Banco Popular, a tym samym doprowadziło do jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarżące wskazują na

alternatywny scenariusz, zgodnie z którym w braku ujawnienia tych informacji, a zatem w braku kryzysu płynności, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zostałby przyjęty lub miałby inną treść.

160 Komisja utrzymuje, że aby program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został przyjęty i zatwierdzony, wystarczy, by warunki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały spełnione, a przyczyny, które doprowadziły do tej sytuacji, nie mają wpływu na ważność zaskarżonej decyzji. SRB podnosi również, że zdarzenia, na które powołują się skarżące, nie mogą mieć wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, ponieważ kwestia tego, co leży u podstaw upadłości Banco Popular, nie ma znaczenia.

161 Należy zauważyć, że nawet przy założeniu, iż skarżące wykazałyby, że SRB lub Komisja ujawniły prasie informacje poufne, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem tego typu nieprawidłowość mogłaby prowadzić do stwierdzenia nieważności danej decyzji tylko wtedy, gdyby zostało wykazane, że w braku tej nieprawidłowości wspomniana decyzja miałaby inną treść (zob. wyroki: z dnia 6 lipca 2000 r., Volkswagen/Komisja, T-62/98, EU:T:2000:180, pkt 283 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 5 kwietnia 2006 r., Degussa/Komisja, T-279/02, EU:T:2006:103, pkt 416 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 marca 2011 r., Siemens/Komisja, T-110/07, EU:T:2011:68, pkt 402 i przytoczone tam orzecznictwo).

162 W tym względzie, jak utrzymują Komisja i SRB, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostaje skutecznie przyjęty, gdy warunki przewidziane w rozporządzeniu 806/2014 są spełnione, niezależnie od powodów, które doprowadziły do tego, że dany podmiot znalazł się na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością.

163 Tymczasem skarżące nie kwestionują, że warunki przewidziane w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 były spełnione w chwili przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

164 I tak SRB, uznawszy, iż warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 zostały spełnione, przyjęła program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a Komisja, stwierdziwszy, że program ten był zgodny z przepisami rozporządzenia nr 806/2014, zatwierdziła go. Okoliczności, które doprowadziły do tego, że Banco Popular spełnił warunki uzasadniające przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności warunek znajdowania się na progu upadłości lub zagrożenia upadłością, nie mają znaczenia.

165 W konsekwencji podnoszony przez skarżące związek przyczynowy, jaki miałby zachodzić między ujawnieniem informacji w dniach 23 i 31 maja 2017 r. a kryzysem płynności Banco Popular, jest nieistotny i nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

166 Wynika z tego, że bezzasadny jest również argument podniesiony przez skarżące na rozprawie, zgodnie z którym Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji, zatwierdzając program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podczas gdy restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular wynikała z naruszenia przez SRB obowiązku zachowania poufności i tajemnicy zawodowej.

167 Ponadto skarżące nie mogą skutecznie podnosić, że ujawnienie informacji w dniach 23 i 31 maja 2017 r. spowodowało poważny kryzys płynności Banco Popular i że w braku niezgodnego z prawem ujawnienia, a zatem w braku kryzysu płynności na początku czerwca 2017 r., restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular nie byłaby wymagana lub byłaby inna.

168 Argumenty te opierają się na niepełnym i błędnym przedstawieniu okoliczności faktycznych stanowiących przyczynę kryzysu płynności Banco Popular oraz powodów, które doprowadziły do tego, że znalazł się on na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością.

169 I tak należy przypomnieć, że EBC w swej ocenie w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością, przywołanej w pkt 53–61 powyżej, wskazał poszczególne zdarzenia będące przyczyną pogorszenia się sytuacji płynnościowej Banco Popular.

170 W motywie 24 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wymieniła inne okoliczności, które doprowadziły do szybkiego pogorszenia się sytuacji płynnościowej Banco Popular, a mianowicie:

– w lutym 2017 r. Banco Popular ogłosił zapotrzebowanie na rezerwy nadzwyczajne w kwocie 5,7 mld EUR, co doprowadziło do straty skonsolidowanej w wysokości 3,485 mld EUR, oraz powołał nowego prezesa;

– w dniu 10 lutego 2017 r. DBRS obniżył rating Banco Popular;

– w dniu 3 kwietnia 2017 r. Banco Popular wydał publiczne oświadczenie ad hoc informujące o wynikach wewnętrznych audytów mogących mieć istotny wpływ na jego sprawozdanie finansowe oraz potwierdził zastąpienie jego dyrektora generalnego niespełna rok po objęciu przez niego stanowiska;

– w dniu 7 kwietnia 2017 r. Standard & Poor's obniżył rating Banco Popular, a w dniu 21 kwietnia uczynił to Moody's;

– w dniu 12 maja 2017 r. Banco Popular naruszył wymóg pokrycia wypływów netto, którego minimalny próg wynosi 80%, i nie był później w stanie przywrócić zgodności z tym wynikającym z przepisów progiem;

– nieustające negatywne doniesienia medialne na temat wyników finansowych Banco Popular i przypuszczalnie bezpośredniego ryzyka upadłości lub utraty płynności doprowadziły do spotęgowania skali wycofywania depozytów;

– w dniu 6 czerwca 2017 r. DBRS i Moody's obniżyli rating Banco Popular.

171 SRB zauważyła, że wszystkie te okoliczności spowodowały wycofywanie depozytów na dużą skalę.

172 Z tych okoliczności faktycznych, których skarżące nie zakwestionowały, wynika, że sytuacja Banco Popular uległa pogorszeniu na długo przed dniem 23 maja 2017 r. i że kryzys płynności Banco Popular był spowodowany wieloma czynnikami, które miały swoje źródło w złych wynikach banku ogłoszonych w lutym i kwietniu 2017 r. W szczególności wymóg pokrycia wypływów netto Banco Popular nie spełniał wymagań prawnych od dnia 12 maja 2017 r.

173 Należy zauważyć, że skarżące nie mogły być nieświadome wszystkich obiektywnych okoliczności, które spowodowały problemy z płynnością Banco Popular, zwłaszcza od kwietnia 2017 r. Nie mogą one skutecznie utrzymywać, że oświadczenie z dnia 23 maja 2017 r. oraz artykuł z dnia

31 maja 2017 r. – nawet przy założeniu, że u ich podstaw leżałoby naruszenie przez SRB lub Komisję zasady zachowania poufności – były przyczyną kryzysu płynności Banco Popular, a bez tych oświadczeń nie byłoby konieczności restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

174 Wynika z tego, że alternatywny scenariusz, na który powołują się skarżące, zawarty w załączonej do skargi ekspertyzie, mający na celu wykazanie, że gdyby nie doszło do niezgodnego z prawem ujawnienia i wycieku informacji, a tym samym gdyby nie doszło do kryzysu płynności na początku czerwca 2017 r., restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular nie byłaby wymagana lub byłaby inna, opiera się na błędnym założeniu.

175 Ponieważ rozwiązania przewidziane w ekspertyzie załączonej do skargi opierają się na czysto teoretycznym założeniu, zgodnie z którym Banco Popular nie musiałby mierzyć się z kryzysem płynności, i odnoszą się do sytuacji, w której Banco Popular musiałby zmierzyć się z brakiem kapitału, należy uznać, że ten alternatywny scenariusz nie ma znaczenia.

176 Z powyższego wynika również, że nowy wniosek dowodowy złożony przez skarżące w sekretariacie Sądu w dniu 31 października 2019 r. na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania, którym było pismo Pacific Investment Management Company LLC (PIMCO) z dnia 30 maja 2017 r. skierowane do Deutsche Bank, dotyczące istnienia rozwiązania alternatywnego względem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach tego alternatywnego scenariusza, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu.

177 W każdym wypadku skarżące nie wykazały istnienia naruszenia obowiązku zachowania poufności lub tajemnicy zawodowej, które można przypisać Komisji.

178 W zastrzeżeniu pierwszym skarżące podnoszą, że prawodawca Unii przyznał SRB szerokie uprawnienia w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i że sam fakt dania do zrozumienia, iż SRB jest w trakcie badania, czy powinna zastosować swoje uprawnienia wobec konkretnego podmiotu, stanowi istotne wydarzenie dla rynku, które prowadzi inwestorów, wierzycieli i deponentów do podjęcia środków ochronnych w celu uniknięcia strat. W związku z tym ścisłe przestrzeganie przez SRB zasady tajemnicy zawodowej jest istotne, a art. 88 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 nakłada obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej na SRB i jej urzędników.

179 W tym względzie twierdzą one, że wywiad udzielony w dniu 23 maja 2017 r. przez przewodniczącą SRB kanałowi telewizyjnemu Bloomberg, z którego miałoby wynikać, że SRB „nadzorowała" Banco Popular, stanowił informację, że SRB bada bank w rozumieniu motywu 116 rozporządzenia nr 806/2014, i że można ją przypisać SRB. W konsekwencji oświadczenie to stanowi naruszenie przez SRB obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej i zasady dobrej administracji.

180 Należy zauważyć, że w tym zastrzeżeniu skarżące powołują się na naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej i poufności, którego miała dopuścić się SRB, a nie Komisja. Ponieważ SRB nie jest stroną niniejszego sporu, zastrzeżenie to należy oddalić jako bezskuteczne.

181 W tym względzie pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 czerwca 2021 r. skarżące złożyły wniosek dowodowy dotyczący, po pierwsze, postanowienia Juzgado Central de Instrucción nº 4 de la Audiencia Nacional (sędziego śledczego nr 4 przy sądzie centralnym, Hiszpania) z dnia 19 maja 2021 r., przewidującego przesłuchanie przewodniczącej SRB w przedmiocie jej oświadczeń złożonych w trakcie wywiadu udzielonego Bloombergowi, a po drugie, artykułu

portalu elconfidencial z dnia 27 maja 2021 r., w którym na te same oświadczenia przewodniczącej SRB skarżył się przewodniczący FROB w ramach tego samego postępowania przed Audiencia Nacional (sądem centralnym).

182 Wystarczy zauważyć, że dokumenty te, które dotyczą SRB, a nie Komisji, nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu.

183 W zastrzeżeniu drugim skarżące podnoszą, że artykuł opublikowany przez agencję Reuters w dniu 31 maja 2017 r., w którym powołano się na „urzędnika Unii", według którego SRB nadzorowała Banco Popular „w celu podjęcia ewentualnych działań", stanowi naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, które można przypisać SRB lub urzędnikom innych instytucji Unii, takich jak Komisja, oraz naruszenie prawa do dobrej administracji.

184 W tym względzie, z tego samego powodu co wskazany w pkt 180 powyżej, argumenty skarżących mające na celu przypisanie SRB przytoczonych w tym artykule twierdzeń powiązanych z anonimowym urzędnikiem Unii oraz wykazanie, że działał on z naruszeniem art. 88 rozporządzenia nr 806/2014, należy oddalić jako bezskuteczne.

185 Artykuł 339 TFUE przewiduje:

„Członkowie instytucji Unii, członkowie komitetów, jak również urzędnicy i inni pracownicy Unii są zobowiązani, również po zaprzestaniu pełnienia swoich funkcji, nie ujawniać informacji objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową, a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych".

186 Zgodnie z orzecznictwem chociaż to postanowienie dotyczy przede wszystkim informacji uzyskanych od przedsiębiorstw, partykuła „zwłaszcza" wskazuje na to, że chodzi o ogólną zasadę, która ma zastosowanie także do innych poufnych informacji (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Siemens/Komisja, T-110/07, EU:T:2011:68, pkt 400 i przytoczone tam orzecznictwo).

187 Dodatkowo z motywu 116 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że:

„Działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy odpowiednio zgłaszać i, poza ograniczoną liczbą wyjątków określonych w niniejszym rozporządzeniu, podawać do wiadomości publicznej. Ponieważ jednak informacje otrzymywane w trakcie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez [SRB], krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz doradzających im ekspertów mogą być danymi szczególnie chronionymi, przed upublicznieniem decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji informacje te powinny podlegać wymogom dotyczącym tajemnicy służbowej. Należy wziąć pod uwagę, że informacje na temat treści i szczegółów planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyniki wszelkich ocen tych planów mogą mieć dalekosiężne skutki, w szczególności dla danego przedsiębiorstwa. Należy założyć, że wszelkie informacje udzielone na potrzeby podjęcia decyzji – niezależnie, czy dotyczy ona tego, czy spełniono warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czy zastosowania określonego instrumentu, czy też działania w toku procedury – mają wpływ na interes publiczny i prywatny, którego działanie dotyczy. Jednak już sama informacja, że [SRB] i krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji badają określony podmiot, może mieć dla niego negatywne skutki. W związku z tym należy zapewnić odpowiednie mechanizmy utrzymywania poufności informacji, takich jak treść i szczegóły planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyniki wszelkich przeprowadzanych w związku z tym ocen".

188 Należy przypomnieć treść artykułu opublikowanego przez agencję Reuters w dniu 31 maja 2017 r., zatytułowanego „UE ostrzeżona o ryzyku likwidacji Banco Popular" (EU warned of wind-down risk for Spain's Banco Popular). W artykule tym stwierdza się, że według urzędnika Unii, który pozostał anonimowy, jeden z głównych organów nadzoru bankowego w Europie ostrzegł urzędników Unii, że jeżeli Banco Popular nie uda się znaleźć nabywcy, konieczne może okazać się przeprowadzenie jego likwidacji, oraz że przewodnicząca SRB wydała w ostatnim czasie „wczesne ostrzeżenie". Zgodnie z tym artykułem wspomniany urzędnik wskazał również, że przewodnicząca SRB stwierdziła, iż SRB śledzi procedurę Banco Popular ze szczególną uwagą w celu podjęcia ewentualnych działań, oraz dodał, że oferta połączenia banku może nie przynieść oczekiwanych rezultatów.

189 W owym artykule agencji Reuters wskazano także, że według innego również anonimowego źródła ogólne przygotowania były w toku, choć nie przyjęto jeszcze żadnego konkretnego środka. Zgodnie z tym artykułem rzecznik Banco Popular stwierdził, że bank pracuje nad kilkoma planami, w tym nad połączeniem, podwyższeniem kapitału i sprzedażą aktywów.

190 Należy również zauważyć, że w artykule tym wspomniano o komunikacie prasowym SRB, z tą samą datą, w którym SRB wskazała, że nie komentuje trudności dotyczących poszczególnych banków, że nie może potwierdzić interpretacji odnoszących się do wypowiedzi, jakich miała udzielić jej przewodnicząca, oraz że nigdy nie wydaje ostrzeżeń dotyczących banków.

191 Należy stwierdzić, że skarżące nie podnoszą żadnego argumentu, który mógłby dowieść, że u podstaw tego artykułu leży naruszenie tajemnicy zawodowej, które można przypisać Komisji.

192 W pierwszej kolejności – przytoczone w tym artykule wypowiedzi wspomnianego urzędnika Unii nie dotyczyły informacji poufnych, które mogły być znane wyłącznie członkom Komisji.

193 I tak, po pierwsze, jeśli chodzi o twierdzenie tego urzędnika, że został poinformowany, iż Banco Popular, jeżeli nie uda mu się znaleźć nabywcy, może zostać zlikwidowany, wystarczy stwierdzić, że informacja ta była już publicznie dostępna.

194 Jak bowiem wskazano w pkt 40–42 powyżej, już w maju w kilku artykułach prasowych wspominano, że Banco Popular znajduje się w trudnej sytuacji i że wszczął on procedurę sprzedaży prywatnej.

195 Z artykułu z dnia 11 maja 2017 r., opublikowanego na stronie internetowej elconfidencial.com, wynika w szczególności, że prezes Banco Popular zarządził sprzedaż banku w trybie pilnym z powodu ryzyka upadłości. Odniesienie w artykule z dnia 31 maja 2017 r. do okoliczności, że urzędnicy Unii mieli uzyskać informacje od „jednego z głównych organów nadzoru bankowego w Europie", wydaje się odpowiadać informacjom podanym we wspomnianym wcześniej artykule, zgodnie z którymi z powodu poważnego ryzyka upadłości wynikającego w szczególności z nieustającego odpływu depozytów prezes Banco Popular został zmuszony do wdrożenia procedury sprzedaży w celu spełnienia wymogów EBC. Ponadto w opublikowanym na stronie internetowej elconfidencial.com artykule z dnia 15 maja 2017 r. wskazano, że plan sprzedaży Banco Popular został wdrożony przez jego prezesa po przeprowadzeniu kontroli przez EBC.

196 Po drugie, urzędnik ten miał wspomnieć o „wczesnym ostrzeżeniu", które miało zostać wydane przez przewodniczącą SRB. Otóż wystarczy zaznaczyć, że twierdzenie to nie odpowiada kompetencjom SRB, o czym ta ostatnia przypomniała zresztą w swoim komunikacie prasowym z dnia 31 maja 2017 r.

197 Po trzecie, co się tyczy twierdzenia tego urzędnika, zgodnie z którym „przewodnicząca SRB stwierdziła, iż SRB śledzi procedurę Banco Popular ze szczególną uwagą w celu podjęcia ewentualnych działań”, wystarczy zauważyć, że wypowiedzi te stanowią powtórzenie tego, co przewodnicząca SRB stwierdziła publicznie podczas wywiadu udzielonego kanałowi telewizyjnemu Bloomberg w dniu 23 maja 2017 r., a mianowicie, że Banco Popular był „nadzorowany”. Ponadto SRB w swoim komunikacie prasowym zaprzeczyła, jakoby wypowiedzi te należało interpretować rozszerzająco.

198 Co więcej, okoliczność, że artykuł ten donosi o wypowiedziach, jakich miała udzielić przewodnicząca SRB, nie wystarcza do wykazania ich autentyczności, tym bardziej że osoba, która miała o owych wypowiedziach donosić, sama nie jest zidentyfikowana.

199 Po czwarte, co się tyczy twierdzenia wspomnianego urzędnika, zgodnie z którym oferta połączenia banku może nie przynieść oczekiwanych rezultatów, z tego samego artykułu wynika, że Banco Popular sam wskazał, iż będzie musiał przedłużyć termin składania ofert w ramach procedury sprzedaży prywatnej, pierwotnie wyznaczony na dzień 10 czerwca 2017 r.

200 Możliwości ewentualnego zakończenia się niepowodzeniem procedury sprzedaży prywatnej wszczętej w kwietniu 2017 r. nie można zatem uważać za informację poufną – należy uznać, że jest to zwykły wniosek wynikający z okoliczności, że do dnia 31 maja 2017 r. Banco Popular wciąż nie znalazł ramach tej procedury nabywcy i że data zakończenia tej procedury została opóźniona.

201 Wynika stąd, że wbrew temu, co twierdzą skarżące, wypowiedzi anonimowego urzędnika Unii, o których wspomniany artykuł donosi, nie zawierają informacji poufnych dotyczących wdrożenia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, takich jak te, o których mowa w motywie 116 rozporządzenia nr 806/2014, które mogłyby być znane wyłącznie urzędnikom Komisji.

202 W drugiej kolejności – skarżące nie wykazały, że urzędnik Unii wymieniony w tym artykule jest urzędnikiem Komisji.

203 Należy bowiem stwierdzić, że takich wypowiedzi mogło udzielić wiele osób niebędących członkami SRB lub urzędnikami Komisji, w szczególności ze względu na możliwość wymiany informacji przewidzianą między innymi w art. 88 ust. 6 rozporządzenia nr 806/2014.

204 W tym względzie należy zauważyć, że skarżące przyznają, iż wyciek informacji z dnia 31 maja 2017 r. należy przypisać SRB lub urzędnikom innych instytucji, takich jak Komisja, którzy znali informacje otrzymane od SRB. Ponadto skarżące ograniczają się do stwierdzenia, że przypisanie wypowiedzi zawartych w tym artykule urzędnikowi Unii jest „prawdopodobne”. Skarżące nie mogą zatem opierać się na orzecznictwie, zgodnie z którym Sąd przypisałby wyciek informacji instytucji lub agencji Unii, jeżeli byłoby oczywiste, że może on pochodzić jedynie od niej.

205 Należy również oddalić argument skarżących, zgodnie z którym jedynym logicznym wnioskiem wynikającym z tego, iż o tym, że Banco Popular miał być objęty restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, wiedziała jedynie ograniczona liczba osób w SRB i Komisji, jest to, że informacje te pochodzą od tych instytucji. SRB i Komisja nie przedstawiły zresztą, zdaniem skarżących, żadnego dowodu przeciwnego.

206 Przy założeniu bowiem, że źródłem wypowiedzi, o których ów artykuł donosi, jest wyciek ze strony urzędnika Unii, a z artykułu tego można wywnioskować, że rozważana była restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular – w zakresie, w jakim nie wykazano, iż służby Komisji są odpowiedzialne za wyciek informacji, które ujawniają artykuły prasowe, do których odnoszą się skarżące – z orzecznictwa wynika, że takiego źródła wycieku nie można domniemywać (zob. podobnie wyrok z dnia 15 marca 2006 r., BASF/Komisja, T-15/02, EU:T:2006:74, pkt 605).

207 Ponadto nawet jeżeli byłoby prawdopodobne, iż wyciek ten mógłby pochodzić od Komisji, sama ta ewentualność nie wystarcza, jak to twierdzą skarżące, do obarczenia Komisji ciężarem przeprowadzenia dowodu przeciwnego (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2006 r., Degussa/Komisja, T-279/02, EU:T:2006:103, pkt 412).

208 W niniejszym wypadku nie ma domniemania, że rzekomy wyciek informacji pochodzi od Komisji i nie do Komisji należy wykazanie, że tak nie było.

209 W związku z tym należy oddalić jako bezskuteczne argumenty skarżących dotyczące okoliczności, że Komisja nie przeprowadziła dochodzenia w celu ustalenia źródła wycieku z dnia 31 maja 2017 r. ani nie przedstawiła dowodów w celu wykazania, że nie można jej przypisać wycieku.

210 Z jednej bowiem strony z braku wewnętrznego dochodzenia nie można w żadnym wypadku wywieść dowodu naruszenia przez Komisję spoczywającego na niej obowiązku zachowania poufności. Z drugiej strony okoliczność, iż Komisja nie przeprowadziła wewnętrznego dochodzenia w celu ustalenia źródła potencjalnych wycieków informacji po przyjęciu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie ma znaczenia w kontekście oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

211 W tym względzie pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 października 2020 r. skarżące przedłożyły nowy wniosek dowodowy na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania. Ów wniosek dowodowy dotyczył dwóch wewnętrznych wiadomości elektronicznych SRB z dni 10 i 18 sierpnia 2017 r., dotyczących potencjalnego wycieku informacji stanowiącego podstawę artykułu agencji Reuters z dnia 31 maja 2017 r. Skarżące podnoszą, że te nowe dowody potwierdzają, iż SRB nie próbowała prawidłowo przeprowadzić dochodzenia w sprawie wycieku z dnia 31 maja, lecz ograniczyła się w istocie do streszczenia obowiązujących w SRB środków poufności.

212 W zakresie, w jakim te nowe dowody odnoszą się wyłącznie do SRB i za ich pomocą nie da się przypisać Komisji rzekomego wycieku informacji, stanowiącego podstawę artykułu agencji Reuters z dnia 31 maja 2017 r., należy je uznać za nieistotne dla rozstrzygnięcia sporu.

213 Z powyższego wynika, że skarżące nie wykazały naruszenia przez Komisję zasady zachowania poufności i tajemnicy zawodowej.

214 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego oczywistych błędów w ocenie przy stosowaniu art. 14, 18, 20–22 i 24 rozporządzenia nr 806/2014

215 Skarżące podnoszą, że wycena nr 2 przeprowadzona przez Deloitte nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna" w rozumieniu art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014. W związku z tym uważają one, że wycena nr 2 nie mogła stanowić podstawy zaskarżonej decyzji oraz że SRB i Komisja popełniły oczywisty błąd, uznając, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji spełnia wymogi art. 14, 18, 20–22 i 24 rozporządzenia nr 806/2014.

216 W replice skarżące wyjaśniają, że poprzez ten zarzut twierdzą one, iż z uwagi na to, że wycena nr 2 jest w sposób oczywisty błędna w świetle art. 20 rozporządzenia nr 806/2014, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty na podstawie tej wyceny jest niezgodny z prawem.

217 Jak zauważa Komisja, skarżące nie podnoszą żadnego konkretnego argumentu dotyczącego oczywistych błędów, jakie miałaby ona popełnić przy stosowaniu art. 14, 18, 21, 22 i 24 rozporządzenia nr 806/2014.

218 Należy zatem uznać, że w ramach tego zarzutu skarżące ograniczają się do twierdzenia, że wycena nr 2 nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna" w rozumieniu art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 i że w związku z tym Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, zatwierdzając program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w zakresie, w jakim był on oparty na wycenie nr 2.

219 W tym wypadku należy przypomnieć, że wycena Banco Popular przeprowadzona przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmuje dwa załączone do tego programu sprawozdania.

220 Wycena nr 1, z dnia 5 czerwca 2017 r., została sporządzona przez SRB na podstawie art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, a jej celem było dostarczenie informacji pozwalających na ustalenie, czy spełnione były warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

221 Wycena nr 2, z dnia 6 czerwca 2017 r., została sporządzona przez Deloitte jako niezależnego eksperta na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014.

222 Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wskazuje, że ze względu na pilny charakter sytuacji celem wyceny nr 2, przeprowadzonej zgodnie z art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014, było oszacowanie wartości aktywów i zobowiązań Banco Popular, przedstawienie prognozowanego sposobu potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku objęcia Banco Popular standardowym postępowaniem upadłościowym, a także dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie akcji i instrumentów właścicielskich, które mają być przeniesione, i umożliwiających SRB ustalenie, co stanowi warunki handlowe na potrzeby instrumentu zbycia działalności.

223 W wycenie nr 2 Deloitte wskazał, iż oparł się na wymogach przewidzianych w art. 36 dyrektywy 2014/59 (odpowiadającym art. 20 rozporządzenia nr 806/2014) oraz na rozdziale 3 ostatecznego projektu regulacyjnych standardów technicznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) nr 2017/05 i 2017/06 z dnia 23 maja 2017 r. w przedmiocie wyceny do celów

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz w przedmiocie wyceny na potrzeby ustalenia różnicy w traktowaniu w wyniku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianej w dyrektywie 2014/59.

224 Artykuł 36 ust. 15 dyrektywy 2014/59 upoważnia EUNB do opracowania projektów regulacyjnych standardów technicznych mających na celu określenie kryteriów, na podstawie których należy przeprowadzać wyceny w toku procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

225 Rozdział 3 ostatecznego projektu regulacyjnych standardów technicznych EUNB, o którym mowa w pkt 223 powyżej, dotyczy projektu regulacyjnych standardów technicznych nr 2017/05 w przedmiocie wyceny do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zwanych dalej „regulacyjnymi standardami technicznymi") i zawiera w szczególności, zgodnie z art. 36 ust. 15 dyrektywy 2014/59, projekt rozporządzenia delegowanego Komisji uzupełniającego dyrektywę 2014/59 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria dotyczące metodyki oceny wartości aktywów i zobowiązań instytucji lub podmiotów.

226 Należy ponadto zauważyć, że w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji te regulacyjne standardy techniczne nie były wiążące, ponieważ art. 5 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że SRB, Rada i Komisja są zobowiązane stosować się do wiążących regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych opracowanych przez EUNB po ich przyjęciu przez Komisję. Te regulacyjne standardy techniczne włączono do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/345 z dnia 14 listopada 2017 r. uzupełniającego dyrektywę 2014/59 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria dotyczące metodyki oceny wartości aktywów i zobowiązań instytucji lub podmiotów (Dz.U. 2018, L 67, s. 8).

227 W tym względzie należy zauważyć, że w art. 6.3 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wskazała, że przy podejmowaniu decyzji o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular oparła się na wycenie nr 2, uzupełnionej i potwierdzonej wynikami przeprowadzonej przez FROB procedury sprzedaży.

228 Z uwagi na to, że wycena nr 2 zawiera złożone oceny techniczne i ekonomiczne, SRB należy przyznać szeroki zakres uznania w odniesieniu do stwierdzenia przez nią, że wycena nr 2 stanowiła dopuszczalną podstawę do podjęcia decyzji w sprawie działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także Komisji w odniesieniu do zatwierdzenia przez nią programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

229 W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 104–109 powyżej, kontrola przeprowadzana przez Sąd jest kontrolą o zawężonym zakresie, która ogranicza się do sprawdzenia, czy Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, zatwierdzając program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w zakresie, w jakim był on oparty na wycenie nr 2. Do skarżących należy przedstawienie dowodów wystarczających do pozbawienia wyceny nr 2 wiarygodności.

230 Na poparcie swojej argumentacji, mającej na celu wykazanie, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, skarżące podnoszą zasadniczo trzy zastrzeżenia, których celem jest ustalenie, że wycena nr 2 nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna" w rozumieniu art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014. W zastrzeżeniu pierwszym podważają one wiarygodność wyceny nr 2 i jej wstępny

charakter. W zastrzeżeniach drugim i trzecim podważają ocenę dokonaną przez Deloitte z jednej strony ze względu na to, że korekty bilansu Banco Popular dokonane przez Deloitte były błędne, a z drugiej strony ze względu na to, że przedział przyjęty w wycenie nr 2 nie był wiarygodny.

W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego wiarygodności wyceny nr 2 i jej wstępnego charakteru

231 W pierwszej kolejności skarżące utrzymują, że Deloitte wskazał, iż wycena nr 2 nie była wiarygodna ze względu na ograniczony termin na jej przygotowanie oraz brak dostępnych informacji.

232 W tym względzie należy zauważyć, że w piśmie dołączonym do przekazanej SRB wyceny nr 2 Deloitte wskazał, że zwrócono się do niego o przeprowadzenie wyceny w niezwykle krótkim czasie z uwagi na trudną pozycję płynnościową Banco Popular. Zasadniczą część pracy ograniczono do 12 dni, licząc od dnia, w którym Deloitte uzyskał dostęp do dokumentacji, podczas gdy w normalnych warunkach taki projekt powinien zająć 6 tygodni. Deloitte zauważył, że w dostępnych informacjach występowały pewne luki i niespójności. Wspomniał on, że wycenę należy uznać za wysoce niepewną i wstępną, zgodnie z art. 36 dyrektywy 2014/59, oraz że uwzględniono w niej bufor z tytułu dodatkowych strat stosownie do art. 36 ust. 9 dyrektywy 2014/59, który odpowiada art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014.

233 Artykuł 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 wprost przewiduje przypadek, w którym ze względu na pilny charakter sytuacji nie jest możliwe spełnienie wymogów określonych w ust. 7 i 9 tego artykułu, a mianowicie w szczególności przypadek, w którym nie jest możliwe uzupełnienie wyceny pewnymi informacjami zawartymi w księgach rachunkowych i ewidencji. Ponadto przepis ten uznaje istnienie niepewności nieodłącznie związanych z każdą wyceną wstępną, przewidując w akapicie drugim, że wycena wstępna uwzględnia bufor z tytułu dodatkowych strat.

234 Zgodnie z owym przepisem Deloitte ograniczył się zatem do wskazania, że ze względu na krótki czas na przeprowadzenie wyceny musiał oprzeć się na niepełnych informacjach, oraz wyjaśnił, że przeprowadzoną przez niego wycenę należy uznać za wycenę wstępną zgodnie z art. 36 ust. 9 dyrektywy 2014/59.

235 Ponadto z art. 20 ust. 13 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że ze względu na pilny charakter sytuacji SRB mogła w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oprzeć się na wycenie nr 2, przeprowadzonej na podstawie art. 20 ust. 10 tego rozporządzenia.

236 Okoliczność, że Deloitte stwierdził, iż ze względu na dostępny termin niektóre informacje były niepełne, nie wystarcza do podważenia możliwości oparcia się na wycenie nr 2 w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

237 Ponadto należy zauważyć, jak czyni to Komisja, że zgodnie z art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 wycena nr 2 przeprowadzona w trybie pilnym musiała spełniać wymogi określone w ust. 1, 7 i 9 jedynie „w miarę możliwości wynikających z zaistniałych okoliczności”. Wbrew temu, co utrzymują skarżące, za pomocą tego argumentu Komisja nie twierdziła, że SRB i ona sama mogły oprzeć się na wycenie, która nie byłaby „rzetelna, ostrożna i realistyczna”.

238 Co więcej, istnienie niepewności nieodłącznie związanych z wyceną nr 2 podkreślono w regulacyjnych standardach technicznych, z których wynika, że rzeczoznawca, dokonując szacowania i dyskontowania przepływów pieniężnych, jakich dany podmiot może oczekiwać z tytułu istniejących aktywów i zobowiązań, powinien oprzeć się na uczciwych, ostrożnych i realistycznych założeniach oraz uwzględnić różne czynniki i okoliczności.

239 W szczególności, co się tyczy szacunków dotyczących wartości zbycia, art. 12 ust. 5 regulacyjnych standardów technicznych, powtórzony w art. 12 ust. 5 rozporządzenia delegowanego 2018/345, przewiduje:

„Wartość zbycia ustala rzeczoznawca na podstawie przepływów pieniężnych, po odliczeniu kosztów zbycia i wartości oczekiwanej wszelkich udzielonych gwarancji, których to przepływów podmiot może zasadnie oczekiwać w obecnie panujących warunkach rynkowych z tytułu uporządkowanej sprzedaży bądź przeniesienia aktywów lub zobowiązań. W stosownych przypadkach, uwzględniając działania, które należy podjąć w ramach programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, rzeczoznawca może ustalić wartość zbycia poprzez zastosowanie obniżenia wynikającego z potencjalnego dyskonta z tytułu przyspieszonej sprzedaży do obserwowalnej ceny rynkowej tej sprzedaży lub przeniesienia. W celu określenia wartości zbycia aktywów, na które nie ma płynnego rynku, rzeczoznawca uwzględnia obserwowalne ceny na rynkach, na których dokonuje się obrotu podobnymi aktywami, bądź obliczenia w ramach modelu z zastosowaniem obserwowalnych parametrów rynkowych, w stosownych przypadkach z zastosowaniem dyskonta odzwierciedlającego brak płynności”.

240 Artykuł 12 ust. 6 regulacyjnych standardów technicznych, powtórzony w art. 12 ust. 6 rozporządzenia delegowanego 2018/345, wskazuje różne uwzględniane przez rzeczoznawcę czynniki, które mogą mieć wpływ na wartości i okresy zbycia.

241 Wynika stąd, że wycena nr 2 opierała się na założeniach i zależała od wielu czynników. Zgodnie z regulacyjnymi standardami technicznymi Deloitte w celu określenia wartości zbycia Banco Popular w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oparł się zatem w wycenie nr 2 na szacunkach i ocenach prognostycznych.

242 Należy zatem stwierdzić, że – z uwagi na ograniczenia czasowe i dostępne informacje – z każdą wyceną wstępną przeprowadzaną na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 wiążą się nieodłącznie określone niepewności i przybliżenia oraz że sformułowane przez Deloitte zastrzeżenia nie mogą oznaczać, że wycena nr 2 nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna” w rozumieniu art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

243 Z powyższego wynika, że z uwagi na pilny charakter sytuacji Komisja słusznie uznała, że w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB mogła przyjąć za podstawę wycenę nr 2, dokonaną na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014.

244 W drugiej kolejności skarżące kwestionują okoliczność, że wycena nr 2 miała charakter wstępny. Ich zdaniem okoliczność ta stoi w sprzeczności z potwierdzeniem przez SRB, że ostateczna wycena ex post na podstawie art. 20 ust. 11 rozporządzenia nr 806/2014 nie zostanie przeprowadzona. Ponadto twierdzą one, że Deloitte uwzględnił bufor z tytułu dodatkowych strat stanowiący integralną część wyceny. Tymczasem, ponieważ wycenę nr 2 należy uznać za ostateczną, nie może ona uwzględniać takiego buforu.

245 Należy przypomnieć z jednej strony, że art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje wyraźnie, iż wycena wstępna uwzględnia bufor z tytułu dodatkowych strat, a z drugiej strony, że zgodnie z art. 20 ust. 13 tego rozporządzenia wycena wstępna, taka jak wycena nr 2, stanowi dopuszczalną podstawę do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

246 Okoliczność, że po przyjęciu zaskarżonej decyzji SRB wskazała, iż ostateczna wycena ex post nie zostanie przeprowadzona, nie może doprowadzić do zmiany ze skutkiem wstecznym wymogów dotyczących realizacji wyceny przeprowadzonej na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014.

247 Wreszcie, w odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez SRB, skarżące podnoszą, że SRB ustaliła parametry procedury sprzedaży w piśmie w sprawie procedury na podstawie wyceny nr 2, skłaniając oferentów do przyjęcia domniemania, że wartość aktywów wynosiła –2 mld EUR. Oferta w wysokości 1 EUR jest w rzeczywistości ofertą ujemną wynoszącą –2 mld EUR.

248 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że argument ten ma charakter czysto spekulatywny i wynika z błędu w ustaleniach faktycznych, ponieważ pismo w sprawie procedury, do którego odsyłają skarżące, zostało sporządzone przez FROB.

249 W konsekwencji zastrzeżenie pierwsze należy oddalić.

W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego korekt dokonanych przez Deloitte

250 Skarżące podnoszą, że korekty w dół dokonane przez Deloitte w bilansie Banco Popular były błędne, ponieważ obniżały wartość jego aktywów netto w nieuzasadniony sposób. Deloitte dokonał korekt, które znacznie przekraczały rezerwy stworzone przez Banco Santander po nabyciu przez niego Banco Popular, a szacunki zawarte w wycenie nr 2 nie mogły być aż tak odmienne od wartości przyjętej przez Banco Santander. Ich zdaniem przyjęcie podejścia Banco Santander we wszystkich dziedzinach z wyjątkiem aktywów nieproduktywnych i zastąpienie jego wyceny aktywów nieproduktywnych scenariuszem podstawowym Deloitte prowadzi do dodatniej wyceny Banco Popular wynoszącej 1 mld EUR. Skarżące uważają, że oszacowanie wartości ekonomicznej Banco Popular przeprowadzone w ich ekspertyzie uzupełniającej, mieszczące się w przedziale od 4,5 mld do 7,3 mld EUR, stanowi dokładne wskazanie rzędu wartości wyceny. Różnice między wartościami wskazanymi przez ich eksperta a wartościami wskazanymi przez Banco Santander są ograniczone i odzwierciedlają fakt, że zostały ustalone do innych celów; celem ekspertów skarżących było ustalenie wartości ekonomicznej Banco Popular, podczas gdy wycena Banco Santander została przygotowana do celów księgowych.

251 Skarżące na podstawie ekspertyzy uzupełniającej kwestionują analizę korekt aktywów Banco Popular dokonanych przez Deloitte w odniesieniu do kredytów niezagrożonych, rezerw na ryzyko prawne, aktywów z tytułu podatków odroczonych Banco Popular i jego aktywów niezasadniczych w formie joint ventures, jednostek zależnych i przedsiębiorstw powiązanych. Kwestionują one nie korektę aktywów nieproduktywnych Banco Popular dokonaną w wycenie nr 2, lecz poziom korekt dokonanych przez Banco Santander. Uważają one, że Deloitte nie przypisał poprawnej wartości aktywom niematerialnym Banco Popular.

252 Co się tyczy zastosowanej metodologii, Deloitte w wycenie nr 2 wskazał, że scenariuszem wykorzystanym do określenia wartości ekonomicznej była sprzedaż banku w ramach instrumentu zbycia działalności. Zgodnie z art. 20 ust. 5 lit. f) rozporządzenia nr 806/2014 wycena miała na celu dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie

aktywów, praw, zobowiązań lub instrumentów właścicielskich, które mają być przeniesione, oraz dostarczenie informacji umożliwiających SRB ustalenie, co stanowiło warunki handlowe do celów art. 24 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia.

253 Deloitte wyjaśnił, że „[jego] wycena ekonomiczna m[iała] na celu przedstawienie szacunkowej wartości, jaką mógłby zaproponować potencjalny nabywca za bank jako całość w wyniku otwartej, uczciwej i konkurencyjnej procedury aukcyjnej (»wartości zbycia« zgodnie z art. 11 regulacyjnych standardów technicznych […])".

254 Z motywu 6 regulacyjnych standardów technicznych wynika, że wyboru najbardziej odpowiedniej zasady wyceny (wartość zachowana lub wartość zbycia) należy dokonać dla konkretnych działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji rozważanych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

255 W odniesieniu do wyboru zasady wyceny art. 11 ust. 4 regulacyjnych standardów technicznych, którego treść powtórzona jest w art. 11 ust. 4 rozporządzenia delegowanego 2018/345, wskazuje:

„W przypadku gdy działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 10 ust. 1, wymagają, aby aktywa i zobowiązania zostały zatrzymane przez podmiot, który będzie kontynuował działalność, rzeczoznawca stosuje wartość zachowaną jako odpowiednią zasadę wyceny. Wartość zachowana może, jeżeli uzna się ją za uczciwą, ostrożną i realistyczną, zakładać normalizację warunków rynkowych.

Wartość zachowana nie może być stosowana jako zasada wyceny, w przypadku gdy aktywa są przenoszone do podmiotu zarządzającego aktywami zgodnie z art. 42 dyrektywy 2014/59/UE bądź do instytucji pomostowej zgodnie z art. 40 tej dyrektywy lub w przypadku gdy stosowany jest instrument zbycia działalności zgodnie z art. 38 dyrektywy 2014/59/UE".

256 Zgodnie z art. 12 ust. 4 regulacyjnych standardów technicznych, którego treść powtórzona jest w art. 12 ust. 4 rozporządzenia delegowanego 2018/345, „[w] przypadku gdy sytuacja podmiotu uniemożliwia mu zachowanie składnika aktywów lub kontynuowanie działalności bądź gdy w innym razie sprzedaż zostaje uznana przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji za konieczną do realizacji celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oczekiwane przepływy pieniężne przypisuje się do wartości zbycia oczekiwanych w danym okresie zbycia".

257 Czynniki, które należy uwzględnić przy ustalaniu wartości zbycia do celów instrumentu zbycia działalności, określono w art. 12 ust. 5–7 regulacyjnych standardów technicznych, którego treść powtórzona jest w art. 12 ust. 5–7 rozporządzenia delegowanego 2018/345.

258 W tym względzie należy zauważyć, że skarżące nie kwestionują decyzji SRB o zastosowaniu do Banco Popular instrumentu zbycia działalności. W związku z tym ponieważ wycena nr 2 została przeprowadzona z uwzględnieniem faktu, że zastosowany zostanie instrument zbycia działalności, wartość zbycia zastosowana przez Deloitte była prawidłową metodą ustalenia wartości Banco Popular w ramach wyceny nr 2.

259 Należy zaznaczyć, że w celu podważenia oszacowania aktywów Banco Popular dokonanego w wycenie nr 2 skarżące opierają się z jednej strony na ekspertyzie uzupełniającej załączonej do repliki, a z drugiej strony na wartości przyjętej przez Banco Santander.

260 Po pierwsze, jeśli chodzi o ekspertyzę uzupełniającą załączoną do repliki, Banco Santander podnosi, że zastosowano w niej błędną metodologię.

261 W tym względzie ekspertyza załączona do skargi wskazuje, że „[w] przypadku, gdyby doszło do sprzedaży całości przedsiębiorstwa, a aktywa te nie były przedmiotem odrębnego zbycia, uważam, że odpowiednią zasadą wyceny jest wartość zachowana". Ponadto, jak podnosi Banco Santander, ekspertyza uzupełniająca załączona do repliki wskazuje:

„Jak wskazano powyżej, w celu określenia wartości ekonomicznej każdego składnika aktywów należy zbadać, czy odpowiednią zasadą wyceny jest »wartość zachowana«, czy »wartość zbycia« […]. Uważam, że zasada wartości godziwej opisana przez Banco Popular jest podobna do zasady spełniającej wymogi oszacowania przeprowadzonego na zasadzie »wartości zachowanej« zdefiniowanej w art. 1 regulacyjnych standardów technicznych".

262 Skarżące podnoszą, że ich ekspertyzy wskazały szacunkową wartość aktywów Banco Popular zgodną z wytycznymi określonymi w regulacyjnych standardach technicznych. Podnoszą one, że w ich ekspertyzach oszacowano wartość banku zgodnie z zasadą kontynuowania działalności, szacując przepływy pieniężne, jakie bank wygenerowałby przy zachowaniu lub zbyciu określonych aktywów. Twierdzą one, że zgodnie z oczekiwaniami nabywcy poszczególne kategorie aktywów powinny być wycenione w zależności od tego, czy zostaną zachowane, czy zbyte. Podejście zastosowane w ekspertyzie uzupełniającej skarżących jest zgodne z art. 11 ust. 4 regulacyjnych standardów technicznych, zgodnie z którym w przypadku sprzedaży zakładu przy założeniu kontynuacji działalności, tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku, rzeczoznawca powinien użyć zasady wartości zachowanej.

263 Tak więc, jak przyznają skarżące, aby oszacować wartość poszczególnych kategorii aktywów Banco Popular, w ich ekspertyzach zastosowano zasadę wartości zachowanej, a nie wartości zbycia.

264 Tymczasem wystarczy stwierdzić, że art. 11 ust. 4 regulacyjnych standardów technicznych, przytoczony w pkt 255 powyżej, przewiduje wyraźnie, że jeżeli przy dokonywaniu oceny używany jest instrument zbycia działalności, nie stosuje się zasady wartości zachowanej.

265 Ponadto z argumentów skarżących zdaje się wynikać, że w celu uzasadnienia metody zastosowanej w ich ekspertyzie uwzględniają one wartość, po jakiej nabywca po nabyciu Banco Popular sam byłby gotów go zbyć w całości lub w części.

266 I tak w odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Banco Santander skarżące argumentują, że ich ekspertyzy pozwoliły oszacować wartość ekonomiczną Banco Popular przy założeniu kontynuacji działalności. Skarżące wskazują, że zgodnie z oczekiwaniami nabywcy poszczególne kategorie aktywów powinny być wyceniane w zależności od tego, czy zostaną zachowane, czy zbyte. Dodają one, że na przykład można oczekiwać, iż nabywca zbędzie aktywa nieproduktywne w określonym terminie, ale że będzie chciał zachować kredyty niezagrożone, które generują dochód. W zależności od przypadku aktywa powinny być wyceniane według wartości zbycia lub wartości zachowanej.

267 Argumenty te wynikają z pomyłki. Wycena nr 2 miała na celu określenie wartości Banco Popular przy wykorzystaniu instrumentu zbycia działalności, tj. określenie wartości, po jakiej potencjalny nabywca byłby gotowy nabyć Banco Popular w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W sprawozdaniu z wyceny nr 2 Deloitte wskazuje, że jego ocena ekonomiczna miała przedstawić

szacunkową wartość, jaką mógłby zaproponować potencjalny nabywca w odniesieniu do całego banku. Nie chodziło, jak zdają się twierdzić skarżące, o oszacowanie wartości Banco Popular po sprzedaniu go nabywcy, w zależności od składników aktywów, które ten ostatni chciałby zbyć lub zachować.

268 Wynika z tego, że metodologia zastosowana w ekspertyzach przedstawionych przez skarżące nie odpowiada metodologii, jaką Deloitte musiał zastosować w wycenie. Ponadto, jak podkreśla Komisja, ekspertyza uzupełniająca opiera się na danych pochodzących z okresu po nabyciu Banco Popular przez Banco Santander, które nie mają zatem znaczenia dla oceny oszacowania dokonanego w wycenie nr 2, której celem było określenie wartości zbycia dla potencjalnego nabywcy przed restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją.

269 Należy zatem uznać, że ekspertyzy te nie mają znaczenia dla ustalenia, czy w wycenie nr 2 prawidłowo oszacowano wartość aktywów Banco Popular. W szczególności oszacowanie wartości ekonomicznej Banco Popular dokonane w ekspertyzie uzupełniającej skarżących, mieszczące się w przedziale od 4,5 mld do 7,3 mld EUR, opiera się na błędnej metodzie, a zatem jest pozbawione znaczenia. Dokonane przez skarżące porównanie wyników oszacowań poszczególnych kategorii aktywów zawartych z jednej strony w ekspertyzie uzupełniającej, a z drugiej strony w wycenie nr 2, należy uznać za bezskuteczne.

270 Po drugie, skarżące odnoszą się do korekt dokonanych przez Banco Santander po nabyciu Banco Popular w przedstawionym przez Banco Santander bilansie Banco Popular. Twierdzą one, że oszacowanie wartości ekonomicznej Banco Popular w wycenie nr 2 nie może zostać uznane za „rzetelne, ostrożne i realistyczne”, ponieważ różni się ono od oszacowania przyjętego przez nabywcę.

271 Należy stwierdzić, podobnie jak SRB, że dokonanego przez Banco Santander księgowania nabycia Banco Popular nie można porównywać z wynikami wyceny nr 2, ponieważ nie odpowiada ono temu samemu celowi i nie stosuje tej samej metody.

272 W tym względzie skarżące przyznają w replice, że wycena przeprowadzona przez Banco Santander odpowiadała celowi odmiennemu od celu ich ekspertów i że nie miała ona na celu oszacowania wartości ekonomicznej Banco Popular, lecz oszacowanie jego wartości księgowej.

273 Ponadto celem wyceny nr 2 było ustalenie wartości zbycia Banco Popular dla każdego potencjalnego nabywcy. Tymczasem, jak podkreśla SRB, w księgowaniu dokonanym przez Banco Santander przypisano szczególną wartość aktywom i zobowiązaniom Banco Popular w wyniku włączenia Banco Popular w jego transakcje zgodnie z zasadami rachunkowości.

274 W każdym wypadku należy uznać, że wartością ekonomiczną przypisaną Banco Popular przez Banco Santander w dniu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji była wartość wskazana w jego ofercie nabycia, a mianowicie 1 EUR.

275 Ponadto należy oddalić jako bezskuteczne argumenty skarżących zmierzające do podważenia korekt dotyczących aktywów nieproduktywnych, których Banco Santander dokonał po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

276 Tytułem ewentualnym skarżące podnoszą w odpowiedzi na uwagi interwenientów, że nawet jeśli aktywa Banco Popular powinny były zostać wycenione według wartości zbycia w odniesieniu do poszczególnych aktywów, które Banco Popular miał zachować przy założeniu kontynuacji działalności, wartość Banco Popular byłaby zawarta w przedziale od 1,5 mld do 4,3 mld EUR.

277 W tym względzie skarżące poprzestają na przedstawieniu tabeli zawierającej porównanie wartości Banco Popular oszacowanych przez Deloitte w wycenie nr 2, przez Banco Santander i w ich ekspertyzie, z korektami i bez nich. Jednakże dostarczenie wyników obliczeń ekspertów skarżących po dokonaniu korekty, bez żadnego innego wyjaśniania co do zastosowanej metody i charakteru dokonanych korekt, nie pozwala Sądowi zrozumieć znaczenia tego argumentu.

278 Z tabeli tej wynika na przykład, że linia odpowiadająca „korekcie wartości aktywów" w ekspertyzie uzupełniającej dawała przedział od 5,2 mld do 7,9 mld EUR, a ta sama wartość „po korekcie" wynosi od 8,2 mld do 11 mld EUR. Skarżące nie przedstawiają żadnego wyjaśnienia takich różnic.

279 Po trzecie, skarżące podnoszą w replice konkretne argumenty mające na celu zakwestionowanie metody zastosowanej przez Deloitte w celu wyceny niektórych kategorii aktywów.

280 W odniesieniu do kredytów niezagrożonych skarżące podnoszą, iż Deloitte w wycenie nr 2 przyznał, że nie zastosował metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych (Discounting Cash Flows) i że przyjął metodę, która nie była dostosowana, to jest standard MSSF 9 [International Financial Reporting Standard (Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej)], który dotyczy księgowania instrumentów finansowych.

281 W wycenie nr 2 w odniesieniu do pożyczek i wierzytelności Deloitte wskazał:

„[…] dla tego portfela nie można było zastosować metody modelowania zdyskontowanych przepływów pieniężnych w pełnym zakresie, która byłaby wystarczająco solidna. Zamiast tego, biorąc pod uwagę dostępne dane i czas, przyjęliśmy w odniesieniu do wyceny dwie metody:

metodę »z dołu do góry«, uwzględniającą korektę w zależności od oczekiwanych strat, która uwzględnia dane dotyczące ekspozycji bazowej banku w przypadku niewykonania zobowiązania, dożywotniego prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania (oszacowanego na podstawie prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania określonego na dany moment) i strat w przypadku niewykonania zobowiązania i w ramach której dokonuje się korekty parametrów na podstawie rynkowych wskaźników referencyjnych, wskaźników referencyjnych banku Hiszpanii dla strat w przypadku niewykonania zobowiązania oraz na podstawie analizy Deloitte, wszystko to przy bardzo ostrożnych założeniach. Metoda ta odzwierciedla zasadniczo sposób, w jaki nabywca banku zarządzałby portfelami w przyszłości […]".

282 Deloitte wskazał, że jego metoda wyliczenia wartości ekonomicznej pożyczek i wierzytelności polegała na oszacowaniu oczekiwanej straty kredytowej, i wyjaśnił parametry wybrane w celu określenia ekspozycji na ryzyko niewykonania zobowiązania i prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania.

283 Należy uznać, że metoda ta jest zgodna z regulacyjnymi standardami technicznymi.

284 W tym względzie należy zauważyć, że wycena pożyczek i wierzytelności jest obarczona niepewnością, którą wyjaśniono w art. 8 lit. a) regulacyjnych standardów technicznych, którego treść powtórzona jest w art. 8 lit. a) rozporządzenia delegowanego 2018/345 i zgodnie z którym:

„Rzeczoznawca koncentruje się w szczególności na obszarach podlegających znacznej niepewności wyceny, które mają znaczący wpływ na ogólną wycenę. W odniesieniu do tych obszarów rzeczoznawca musi przedstawić wyniki wyceny w postaci najlepszych oszacowań punktowych i, w stosownych przypadkach, przedziałów wartości, jak określono w art. 2 ust. 3. Obszary te obejmują:

a) pożyczki lub portfele pożyczek, z tytułu których powstają oczekiwane przepływy pieniężne, które zależą od zdolności, woli lub zachęty kontrahenta do wykonania swojego zobowiązania, podczas gdy oczekiwania te opierają się na założeniach dotyczących wskaźników zaległości płatniczych, prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania, straty z tytułu niewykonania zobowiązania lub właściwości instrumentu, zwłaszcza w przypadku gdy zostały one potwierdzone w układzie strat dla portfela pożyczek”.

285 Co więcej, na stronach 4–11 załącznika do wyceny nr 2 Deloitte wyjaśnił korekty, jakich dokonał w odniesieniu do wyceny pożyczek i wierzytelności, w szczególności w świetle ryzyka braku płatności. Skarżące nie podnoszą żadnego argumentu mającego na celu zakwestionowanie tych korekt.

286 Ponadto skarżące przyznają, że ze względu na ograniczony czas, jakim dysponował, Deloitte nie mógł przeprowadzić pełnej i rzetelnej analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

287 Co się tyczy argumentów, zgodnie z którymi standard MSSF 9, który jest standardem rachunkowości, nie był dostosowany, wystarczy zauważyć, że w wycenie nr 2 Deloitte wskazał: „pomimo że rozumiemy, iż nowy standard MSSF 9 spowoduje wzrost rezerw, w tym przypadku nie zmieni to dokonanych obliczeń”. Z powyższego wynika, że Deloitte nie zastosował tej metody i że argumenty skarżących są bezskuteczne.

288 Jeśli chodzi o wycenę korekt z tytułu rezerw na ryzyko prawne, należy stwierdzić, że dokonane przez skarżące porównanie wyceny nr 2 i wyceny nr 3, przeprowadzonej po przyjęciu zaskarżonej decyzji, nie ma znaczenia dla sprawy. Wystarczy zauważyć, że wycena nr 3 została przeprowadzona przy zastosowaniu innej metody i w innym celu niż wycena nr 2. Podobnie nie ma znaczenia porównanie z wyceną dokonaną przez Bankię w oparciu o artykuł prasowy, tym bardziej że nie wyjaśniono, czy wycena ta dotyczyła całego ryzyka prawnego badanego w ramach wyceny nr 2 ani czy wyniki były rzeczywiście porównywalne.

289 Co się tyczy wyceny aktywów z tytułu podatków odroczonych, skarżące przyznają, że jest ona niepewna i zależy w dużym stopniu od nabywcy. Uważają one, że przedział przyjęty przez Deloitte jest zbyt wąski, co powinno było wskazać SRB i Komisji, że podejście Deloitte nie było właściwe i że przedział ten nie odpowiada korekcie dokonanej przez Banco Santander.

290 Na s. 32 załącznika do wyceny nr 2 Deloitte wskazał między innymi, że wycena niechronionych aktywów z tytułu podatków odroczonych zależy od nabywcy, a w szczególności od tego, czy jest to podmiot hiszpański, czy zagraniczny, oraz że przy założeniu, iż nabywca jest bankiem hiszpańskim, możliwość ich zrealizowania i ujęcia w bilansie będzie zależała od planów biznesowych Banco Popular i nabywcy. W załączniku do wyceny nr 2 wskazano, że dokonana przez Deloitte ocena uwzględnia te różne założenia.

291 Skarżące nie wyjaśniają, w jaki sposób wątpliwości podniesione przez Deloitte miałyby uzasadniać dokonanie różnych korekt w najlepszym i najgorszym scenariuszu. W tym względzie, w ekspertyzie uzupełniającej załączonej do repliki, ekspert ogranicza się do wskazania „zaskakującego" charakteru tego przedziału. Ponadto należy przypomnieć, że porównanie z korektami dokonanymi przez Banco Santander nie ma znaczenia.

292 Co się tyczy wyceny aktywów niematerialnych, skarżące utrzymują, że Deloitte nie przypisał żadnej wartości ekonomicznej z jednej strony aktywom niematerialnym związanym z depozytami głównymi (Core Deposit Intangibles), zaś wycofania dotyczyły prawdopodobnie najmniej stabilnych depozytów, ani, z drugiej strony, znakowi towarowemu Banco Popular, podczas gdy przyznał niewielką wartość znakowi towarowemu Banco Pastor. Zdaniem skarżących takie podejście wystarczyło, aby dojść do wniosku, że wycena nr 2 nie była wiarygodna.

293 Z jednej strony w wycenie nr 2 Deloitte uznał w odniesieniu do aktywów niematerialnych związanych z depozytami głównymi, że potencjalny nabywca nie przyznałby im żadnej wartości ze względu na wycofywanie depozytów na dużą skalę w dniu wyceny.

294 Należy zauważyć, że z uwagi na zakres wypływów gotówkowych w dniu, w którym dokonano wyceny nr 2, nic nie pozwala stwierdzić, jak czynią to skarżące, że większość stabilnych depozytów pozostała w banku.

295 Z drugiej strony Deloitte w odniesieniu do aktywów handlowych Banco Popular wyjaśnił, że potencjalny nabywca wcześniej istniejącym aktywom handlowym nie przypisałby żadnej wartości, ponieważ w kontekście połączenia przedsiębiorstw nie są to aktywa możliwe do zidentyfikowania. Wskazał on, że znak towarowy Banco Pastor, z uwagi na jego silną obecność w Galicji, przedstawiałby dla podmiotu trzeciego wartość i że oszacował on przedział wartości, stosując metodę opartą na zwolnieniu z opłat licencyjnych, która jest najczęściej stosowaną metodą wyceny znaków towarowych.

296 Skarżące nie podnoszą żadnego konkretnego argumentu, który mógłby podważyć te wyjaśnienia.

297 Co się tyczy wyceny joint ventures, jednostek zależnych i przedsiębiorstw powiązanych, skarżące ograniczają się do stwierdzenia, że na podstawie najnowszych raportów z analizy oraz rzeczywistych lub potencjalnych transakcji kwota przyjęta przez Deloitte stanowi niedoszacowanie i że rozsądne oszacowanie wynosiłoby 1,5 mld EUR.

298 Wystarczy stwierdzić, po pierwsze, że skarżące nie wykazały, na jakiej podstawie opiera się to oszacowanie, a po drugie, że argumenty te nie pozwalają na ustalenie, jakie błędy miał popełnić Deloitte w wycenie nr 2.

299 Dodatkowo należy przypomnieć, że stosownie do art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem każda skarga musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie podnoszonych zarzutów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aby skarga była dopuszczalna, konieczne jest, by istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których została oparta, wynikały, choćby w sposób zwięzły, lecz spójny i zrozumiały, z samej treści skargi. O ile sama treść skargi może zostać wsparta lub uzupełniona, w przypadku kwestii szczególnych, odesłaniami do poszczególnych fragmentów dokumentów do niej załączonych, o tyle ogólne odesłanie do innych pism, choćby załączonych do skargi, nie rekompensuje braku istotnych elementów argumentacji prawnej, które zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami muszą być zawarte w skardze [zob. wyroki: z dnia

17 września 2007 r., Microsoft/Komisja, T-201/04, EU:T:2007:289, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 5 października 2020 r., HeidelbergCement i Schwenk Zement/Komisja, T-380/17, EU:T:2020:471, pkt 92 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo]. Ponadto do Sądu nie należy poszukiwanie i odnajdywanie w załącznikach zarzutów i argumentów, które mógłby on uznać za podstawę skargi, albowiem załączniki spełniają funkcję wyłącznie dowodową i dokumentacyjną (zob. wyroki: z dnia 17 września 2007 r., Microsoft/Komisja, T-201/04, EU:T:2007:289, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 września 2019 r., Niderlandy i in./Komisja, T-760/15 i T-636/16, EU:T:2019:669, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

300 Wobec braku argumentu w replice, nie można badać ogólnych odesłań skarżących do załączonej do niej ekspertyzy uzupełniającej.

301 Należy zauważyć, że w wycenie nr 2 Deloitte wyjaśnił dla każdej kategorii aktywów metodę zastosowaną do ich wyceny oraz niepewności uzasadniające dokonane korekty. Z powyższego wynika, że argumenty skarżących nie podważają korekt dokonanych przez Deloitte w wycenie nr 2, dotyczących różnych kategorii aktywów Banco Popular, i nie pozwalają na stwierdzenie, że wycena nr 2 nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna" zgodnie z art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

302 Tytułem ewentualnym skarżące podnoszą również, że ocena dokonana przez Deloitte w wycenie nr 2 – w odniesieniu do czterech kluczowych elementów, na które nie miała wpływu metoda wyceny, jaką należało zastosować – spowodowała niedoszacowanie wartości Banco Popular rzędu od 4,8 mld do 5 mld EUR. Skarżące nawiązują do korekty aktywów z tytułu podatków odroczonych, do nieuwzględnienia aktywów niematerialnych, w szczególności związanych z depozytami głównymi, do przeszacowania ryzyka natury prawnej oraz do niedoszacowania wartości joint ventures, jednostek zależnych i przedsiębiorstw powiązanych, o których mowa w wycenie nr 2.

303 W tym względzie wystarczy stwierdzić z jednej strony, że skarżące ograniczają się do porównania oszacowań znajdujących się w wycenie nr 2 i oszacowań zawartych w ich ekspertyzie uzupełniającej. Z drugiej strony nie wyjaśniają one, z jakiego powodu metoda wyceny jest bez znaczenia dla określenia wartości tych czterech kategorii aktywów.

304 W związku z tym zastrzeżenie drugie należy oddalić.

W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego przedziału przyjętego w wycenie nr 2

305 Skarżące podnoszą, że szerokość przedziału przyjętego w wycenie nr 2 oraz fakt, że odbiegała ona od ostatnich wycen aktywów netto Banco Popular, powinny były ostrzec SRB i Komisję co do tego, że wycena ta nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna" i nie dawała wiarygodnej podstawy do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

306 W tym względzie należy przypomnieć, iż w wycenie nr 2 Deloitte zauważył, że wynik jego oceny zawiera się w przedziale od 1,3 mld EUR do –8,2 mld EUR, a najlepsze oszacowanie mieści się wewnątrz tego przedziału i wynosi –2 mld EUR.

307 W pierwszej kolejności skarżące podnoszą, że szerokość przedziału wskazanego w wycenie nr 2 świadczy o tym, że nie była ona wiarygodna.

308 Należy zauważyć, że szerokość owego przedziału uzasadnia metoda zastosowana w wycenie nr 2.

309 W tym względzie, co się tyczy metodologii zastosowanej w wycenie nr 2, Deloitte wskazał, że przyjął podejście uwzględniające poszczególne kategorie, dostosowując wartości księgowe każdej klasy aktywów i zobowiązań w celu oszacowania strat i zysków, oraz inne korekty, które każdy nabywca zastosowałby w odniesieniu do wartości. Przedstawił on przedział wyceny dla każdej klasy aktywów i zobowiązań.

310 Metoda ta jest zgodna z art. 2 ust. 3 regulacyjnych standardów technicznych, powtórzonym w art. 2 ust. 3 rozporządzenia delegowanego 2018/345, stosownie do którego:

„Rzeczoznawca zapewnia najlepsze oszacowanie punktowe wartości danego składnika aktywów, zobowiązań lub ich kombinacji. W stosownych przypadkach wyniki wyceny należy również podać w formie przedziału wartości”.

311 I tak dodanie najniższych wartości dla każdej klasy aktywów i zobowiązań dało dolną wartość szacunkową przedziału, a dodanie wartości najwyższych – górną wartość szacunkową przedziału. Metoda ta wyjaśnia zatem szerokość przedziału przyjętego w wycenie nr 2. Ponadto należy przypomnieć, że z analizy zastrzeżenia pierwszego wynika, iż określenie wartości zbycia opiera się na oszacowaniach, które pociągają za sobą pewne wątpliwości uzasadniające wybór sposobu przedstawienia wyników w postaci przedziału.

312 Ponadto, jak podkreśla Komisja, jeżeli uwzględnić wysokość całkowitej sumy bilansowej Banco Popular, która przekraczała 130 mld EUR, różnica między tymi dwiema wartościami przedziału stanowiła jedynie około 7% sumy bilansowej.

313 W replice skarżące podnoszą, że porównanie to nie ma znaczenia i że szerokość przedziału, czyli 9,5 mld EUR, należy porównać z wartością aktywów netto Banco Popular, a mianowicie 10,78 mld EUR.

314 W tym względzie należy stwierdzić z jednej strony, że powołanie się przez Komisję na wielkość bilansu Banco Popular nie ma na celu dokonania oceny dokładności przedziału, lecz jedynie zrelatywizowanie jego szerokości. Z drugiej strony różnica między najlepszym i najgorszym scenariuszem wyceny przyjętym przez Deloitte nie stanowi danej porównywalnej z wartością księgową aktywów netto Banco Popular.

315 W drugiej kolejności skarżące podnoszą, że Banco Popular przeszedł test warunków skrajnych w 2016 r. i że pomimo iż w dniu 31 marca 2017 r. mierzył się on z problemami z płynnością, jego aktywa netto wynosiły 10,78 mld EUR, a jego główna działalność w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) franczyzowych była rentowna.

316 W tym względzie z jednej strony wystarczy stwierdzić, że test warunków skrajnych z 2016 r. Banco Popular, opublikowany w lipcu 2016 r., dotyczy sytuacji Banco Popular w dniu poprzedzającym o kilka miesięcy datę przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i nie można uznać, że dawał on wskazówki co do zmian w zakresie sytuacji finansowej Banco Popular. Z drugiej strony odniesienie do aktywów netto nie ma znaczenia, ponieważ odzwierciedlają one jedynie wartość księgową Banco Popular, a nie wartość zbycia w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

317 W konsekwencji zastrzeżenie trzecie należy oddalić.

318 Z powyższego wynika, że skarżące nie udowodniły, że wycena nr 2 nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna” w rozumieniu art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

319 Należy stwierdzić, że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, zatwierdzając program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w zakresie, w jakim za podstawę przyjęła wycenę nr 2.

320 W związku z tym zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym

321 Skarżące podnoszą, że Komisja naruszyła ich prawo do bycia wysłuchanym, przyjmując zaskarżoną decyzję bez umożliwienia im przedstawienia uwag. Twierdzą one, że nie zostały wysłuchane w toku procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podczas gdy zaskarżona decyzja dotyczyła w sposób bezpośredni i indywidualny ich interesów. Ich zdaniem Komisja ma obowiązek zapewnić, aby skarżące zostały wysłuchane, zgodnie z art. 41 karty, nawet jeśli rozporządzenie nr 806/2014 tego nie przewiduje.

322 Uważają one, że gdyby SRB i Komisja przestrzegały ich prawa do bycia wysłuchanym, skarżące mogłyby skutecznie przedstawić swoje uwagi nawet w krótkim terminie. Skarżące mogłyby poruszyć kwestię prawidłowej wyceny Banco Popular i, z uwagi na dowody przedstawione w zarzucie czwartym, jest prawdopodobne, że SRB lub Komisja miałyby inną opinię na temat wyceny Banco Popular, co doprowadziłoby do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji innego niż zatwierdzony w zaskarżonej decyzji.

323 Komisja podnosi, że procedura przewidziana w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 prowadzi do przyjęcia środka o charakterze generalnym w odniesieniu do akcjonariuszy i wierzycieli instytucji objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz że art. 41 karty nie ma zastosowania. Uważa ona, tytułem ewentualnym, że brak możliwości bycia wysłuchanym dla skarżących jest uzasadniony na podstawie art. 52 ust. 1 karty.

324 Należy przypomnieć, że art. 41 ust. 2 lit. a) karty przewiduje, iż prawo do dobrej administracji obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację.

325 Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy. Ponadto należy wyjaśnić, że prawo do bycia wysłuchanym służy realizacji dwojakiego celu. Z jednej strony służy ono badaniu akt sprawy i ustaleniu faktów w możliwie najbardziej dokładny i prawidłowy sposób, a z drugiej strony pozwala zapewnić skuteczną ochronę zainteresowanego. Prawo do bycia wysłuchanym ma zwłaszcza na celu zagwarantowanie, aby każda decyzja mająca niekorzystny skutek dla danej osoby była wydawana z pełną znajomością sprawy, oraz zmierza ono do umożliwienia właściwemu organowi skorygowania błędu lub do umożliwienia osobie zainteresowanej przedstawienia takich informacji dotyczących jej sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem lub niewydaniem decyzji lub za tym, by miała ona taką a nie inną treść (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, pkt 68, 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

326 Należy zauważyć, że Trybunał potwierdził znaczenie prawa do bycia wysłuchanym i jego bardzo szeroki zakres w porządku prawnym Unii, stwierdzając, że prawo to powinno mieć zastosowanie do każdego postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnego aktu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przestrzeganie prawa do bycia wysłuchanym jest obowiązkowe nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności (zob. wyroki: z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 85, 86 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 listopada 2019 r., ADDE/Parlament, T-48/17, EU:T:2019:780, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

327 Dlatego też stosowanie zasady prawa do obrony, które obejmuje prawo do bycia wysłuchanym, ze względu na cechujący ją charakter podstawowej i ogólnej zasady prawa Unii nie może być ani wyłączone, ani ograniczone przepisem rozporządzenia, a jej przestrzeganie powinno w rezultacie być zapewnione zarówno w razie całkowitego braku przepisów szczególnych, jak i w przypadku regulacji, która jako taka nie uwzględnia tej zasady (zob. wyrok z dnia 18 czerwca 2014 r., Hiszpania/Komisja, T-260/11, EU:T:2014:555, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

328 Przede wszystkim należy zauważyć, że przedmiotem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjętego przez SRB jest restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular, który trzeba w związku z tym uznać za osobę, względem której podjęto indywidualny środek i której art. 41 ust. 2 lit. a) karty gwarantuje prawo do bycia wysłuchanym.

329 Należy zatem wziąć pod uwagę, że skarżące nie są adresatami programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który nie jest decyzją indywidualną podjętą względem nich, ani zaskarżonej decyzji zatwierdzającej ten program.

330 Trzeba wszakże zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 SRB skorzystała z uprawnienia do obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular.

331 Procedura zastosowana przez SRB w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, chociaż nie jest procedurą indywidualną wszczętą względem skarżących, może zatem prowadzić do podjęcia działania, które może negatywnie wpłynąć na ich interesy jako posiadaczy instrumentów kapitałowych Banco Popular.

332 Otóż w orzecznictwie Trybunału przywołanym w pkt 326 powyżej przyjęto szeroką wykładnię prawa do bycia wysłuchanym jako prawa gwarantowanego każdej osobie w toku postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnego dla niej aktu.

333 Ponadto z jednej strony rozporządzenie nr 806/2014, zgodnie z jego motywem 121, nie narusza praw podstawowych oraz praw, wolności i zasad uznanych w szczególności w karcie, w tym prawa do obrony, oraz powinno być wykonywane zgodnie z tymi prawami i zasadami. Z drugiej strony żaden przepis rozporządzenia nr 806/2014 wprost nie wyłącza ani nie ogranicza przysługującego akcjonariuszom i posiadaczom instrumentów kapitałowych danego podmiotu prawa do bycia wysłuchanym w toku procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

334 W tym względzie należy zauważyć, że skarżące nie podnoszą zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia nr 806/2014 w zakresie, w jakim nie przewiduje ono uprzedniego wysłuchania posiadaczy instrumentów kapitałowych przed przyjęciem programu restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji. Twierdzą one, że prawo do bycia wysłuchanym powinno było zostać im przyznane w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular na podstawie art. 41 ust. 2 lit. a) karty.

335 Jednakże w przypadku gdyby akcjonariusze i wierzyciele podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogli powoływać się na prawo do bycia wysłuchanym w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wykonywanie tego prawa może podlegać ograniczeniom zgodnie z art. 52 ust. 1 karty.

336 Artykuł 52 ust. 1 karty stanowi:

„Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

337 Trybunał uznał, że prawa podstawowe, takie jak poszanowanie prawa do obrony, nie mają charakteru absolutnego, lecz mogą podlegać ograniczeniom, pod tym wszakże warunkiem, by ograniczenia te rzeczywiście odpowiadały celom interesu ogólnego, jakim służy dany środek, i nie stanowiły w stosunku do zamierzonego celu nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która naruszałaby samą istotę zagwarantowanych w ten sposób praw (zob. wyroki: z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 20 grudnia 2017 r., Prequ’Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

338 Wynika stąd, że brak wysłuchania skarżących jako posiadaczy instrumentów kapitałowych Banco Popular w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czy to przez SRB, czy przez Komisję, mógł być uzasadniony.

339 Należy przypomnieć, że w art. 4.2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB uznała, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular była zgodna z interesem publicznym z uwagi na to, że była ona konieczna do osiągnięcia dwóch określonych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 celów, którymi są uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej oraz zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular, a także na to, że była ona proporcjonalna do owych celów. Wskazała ona, że likwidacja Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów w takim samym zakresie. W zaskarżonej decyzji Komisja wprost zatwierdziła powody przedstawione przez SRB w celu uzasadnienia konieczności podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym.

340 W niniejszym wypadku ograniczenie prawa skarżących do bycia wysłuchanym może być uzasadnione z jednej strony celem w postaci stabilności rynków finansowych, a z drugiej strony koniecznością zapewnienia skuteczności restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, która musiała zostać przeprowadzona szybko.

341 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wiele motywów rozporządzenia nr 806/2014, w szczególności motywy 12, 58 i 61, wskazuje, iż stabilność rynków finansowych jest jednym z celów realizowanych przez mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ustanowione tym rozporządzeniem.

342 Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uznaje się za będące w interesie publicznym, jeśli jest ono konieczne do osiągnięcia, za pomocą proporcjonalnych środków, co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w art. 14 tego rozporządzenia, podczas gdy likwidacja podmiotu w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby zrealizować tych celów w takim samym zakresie. Wśród celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w art. 14 rozporządzenia nr 806/2014 znajduje się w szczególności cel polegający na „uniknięci[u] znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina, w tym w infrastrukturach rynkowych, oraz przez utrzymanie dyscypliny rynkowej”, a także cel polegający na „ochron[ie] finansów publicznych przez ograniczenie do minimum korzystania z nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego”.

343 W tym względzie Trybunał zauważył, że usługi finansowe odgrywają centralną rolę w gospodarce Unii. Banki i instytucje kredytowe są istotnym źródłem finansowania dla przedsiębiorstw działających na różnych rynkach. Ponadto między bankami występują często wzajemne powiązania, a wiele z nich prowadzi działalność na skalę międzynarodową. Z tego powodu upadłość jednego lub kilku banków grozi szybkim rozprzestrzenieniem się jej na inne banki bądź to w danym państwie członkowskim, bądź to w innych państwach członkowskich. To z kolei powoduje ryzyko wywołania negatywnych skutków w innych sektorach gospodarki (wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 50; z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 72; z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 108).

344 Trybunał orzekł, że cel, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych wydatków publicznych i minimalizowaniu zakłóceń konkurencji, stanowi nadrzędny interes publiczny (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 69).

345 Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) w orzeczeniu z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie Camberrow MM5 AD przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, pkt 6) uznał, że w dziedzinach wrażliwych z gospodarczego punktu widzenia, takich jak stabilność systemu bankowego, państwa dysponują szerokim zakresem uznania i że w związku z tym brak możliwości uczestniczenia przez akcjonariusza w procedurze prowadzącej do sprzedaży banku nie jest nieproporcjonalny w stosunku do uzasadnionych celów polegających na ochronie praw wierzycieli i utrzymaniu prawidłowego zarządu masą upadłości banku.

346 Należy również wspomnieć o wyroku z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in. (C-41/15, EU:C:2016:836), wydanym w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który dotyczył wykładni art. 8, 25 i 29 drugiej dyrektywy Rady 77/91/EWG z dnia 13 grudnia 1976 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. [54 akapit drugi TFUE], w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej, jak również utrzymania i zmian jej kapitału (Dz.U. 1977, L 26, s. 1). Sprawa ta dotyczyła wyjątkowego środka zastosowanego przez władze krajowe, mającego na celu zapobieżenie, w drodze podwyższenia kapitału, upadłości spółki, która według sądu odsyłającego zagrażała stabilności finansowej Unii. Trybunał uznał, że ochrona, jaką druga dyrektywa 77/91 przyznaje akcjonariuszom i wierzycielom spółki akcyjnej w odniesieniu do jej kapitału zakładowego, nie obejmuje takiego środka krajowego przyjętego w sytuacji poważnego

zaburzenia gospodarki i systemu finansowego państwa członkowskiego, który ma na celu zaradzenie systemowemu zagrożeniu dla stabilności finansowej Unii wynikającemu z niedostatku własnych funduszy danej spółki (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in., C-41/15, EU:C:2016:836, pkt 50). Trybunał dodał, że przepisy drugiej dyrektywy 77/91 nie sprzeciwiają się zatem wyjątkowemu środkowi dotyczącemu kapitału zakładowego spółki akcyjnej, jaki przyjęły władze krajowe, w sytuacji poważnego zaburzenia gospodarki i systemu finansowego państwa członkowskiego, bez zgody walnego zgromadzenia tej spółki i w celu uniknięcia ryzyka systemowego oraz zapewnienia stabilności finansowej Unii (zob. wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in., C-41/15, EU:C:2016:836, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

347 Uwagi te mają w drodze analogii zastosowanie do sytuacji dawnych posiadaczy instrumentów kapitałowych banku, który objęto procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie rozporządzenia nr 806/2014, takich jak skarżące.

348 Z powyższego wynika, że ustanowiona w rozporządzeniu nr 806/2014 i opisana w jego art. 18 procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji służy realizacji celu interesu ogólnego w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty, a mianowicie celu polegającego na zapewnieniu stabilności rynków finansowych, który może uzasadniać ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym.

349 W niniejszym wypadku należy zauważyć, że skarżące nie kwestionują, iż procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular była zgodna z określonym w art. 14 rozporządzenia nr 806/2014 celem polegającym na zapewnieniu stabilności finansowej.

350 W tym względzie w art. 4.4.2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wyjaśniła, że na podstawie różnych przesłanek stwierdziła, iż sytuacja Banco Popular stwarzała rosnące ryzyko znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej w Hiszpanii. Przesłanki te obejmowały, po pierwsze, wielkość i znaczenie Banco Popular, który był spółką dominującą szóstej grupy bankowej w Hiszpanii, o łącznej kwocie aktywów wynoszącej 147 mld EUR, i który bank Hiszpanii w 2017 r. uznał za instytucję o znaczeniu systemowym. SRB zauważyła w szczególności, że Banco Popular był w Hiszpanii jednym z głównych uczestników rynku, mającym znaczący udział w rynku w segmencie MŚP, oraz że posiadał on stosunkowo wysoki udział w rynku depozytów (blisko 6%) i dużą liczbę klientów detalicznych (około 1,4 mln) w całej Hiszpanii. Po drugie, SRB uwzględniła charakter działalności Banco Popular, która opierała się na bankowości komercyjnej i skupiała się głównie na oferowaniu finansowania, zarządzaniu oszczędnościami i usługach dla klientów indywidualnych, rodzin i przedsiębiorstw (w szczególności MŚP). Zdaniem SRB podobieństwo modelu działalności Banco Popular do modelu działalności innych hiszpańskich banków komercyjnych mogło być czynnikiem zwiększającym ryzyko wywołania pośredniego efektu domina w stosunku do owych banków, o których można byłoby sądzić, że muszą mierzyć się z takimi samymi trudnościami.

351 Ponadto należy zauważyć, że drugi cel programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie cel polegający na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular, również wiąże się z celem interesu ogólnego polegającym na ochronie stabilności rynków finansowych.

352 Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 35 dyrektywy 2014/59 funkcje krytyczne instytucji oznaczają „działania, usługi lub operacje, których zaprzestanie mogłoby prowadzić w jednym lub większej liczbie państw członkowskich do zaburzeń w usługach kluczowych dla gospodarki realnej lub

mogłoby zakłócić stabilność finansową ze względu na wielkość instytucji lub grupy lub ich udział w rynku, wzajemne powiązania zewnętrzne i wewnętrzne, złożoność lub działalność transgraniczną, zwłaszcza uwzględniając substytucyjność tych działań, usług lub operacji".

353 W tym względzie art. 6 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/778 z dnia 2 lutego 2016 r. uzupełniającego dyrektywę 2014/59 w odniesieniu do okoliczności i warunków, w jakich zapłata nadzwyczajnych składek ex post może zostać częściowo lub całkowicie odroczona, oraz w zakresie kryteriów służących określeniu działań, usług i operacji w odniesieniu do funkcji krytycznych oraz określeniu linii biznesowych wraz z powiązanymi usługami w odniesieniu do głównych linii biznesowych (Dz.U. 2016, L 131, s. 41), wskazuje kryteria określenia funkcji krytycznych. Chodzi o funkcję pełnioną przez instytucję na rzecz osób trzecich, które nie są powiązane z instytucją ani grupą, i co do której prawdopodobne jest, że nagłe zaburzenie jej pełnienia wywarłoby istotny negatywny wpływ na owe osoby trzecie, zapoczątkowałoby efekt domina lub podważyłoby ogólne zaufanie uczestników rynku z powodu znaczenia systemowego tej funkcji dla osób trzecich oraz znaczenia systemowego danej instytucji lub grupy w pełnieniu tej funkcji.

354 Cel polegający na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych podmiotu, którego dotyczy działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przewidziany w art. 14 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, wiąże się zatem z zapobieganiem występowaniu w pełnieniu tych funkcji przerw, które mogłyby spowodować zaburzenia nie tylko na danym rynku, lecz również w odniesieniu do całej stabilności finansowej Unii.

355 W związku z tym, ponieważ celem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej instytucji kredytowej, w szczególności z uwagi na to, że stanowi ono alternatywę względem jej likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego, należy uznać, że działanie to rzeczywiście odpowiada celowi interesu ogólnego uznanemu przez Unię (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 108).

356 W tym względzie w art. 4.2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wskazała, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular była konieczna do osiągnięcia w szczególności celu polegającego na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular, a także że była ona proporcjonalna do owego celu. W art. 4.4 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB zidentyfikowała trzy funkcje krytyczne Banco Popular w rozumieniu art. 6 rozporządzenia delegowanego 2016/778, a mianowicie przyjmowanie depozytów od gospodarstw domowych i przedsiębiorstw niefinansowych, udzielanie pożyczek MŚP oraz usługi płatności gotówkowych.

357 Skarżące nie podnoszą żadnego argumentu mającego na celu zakwestionowanie tej oceny.

358 Z powyższego wynika, że procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular służyła realizacji celu interesu ogólnego w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty, a mianowicie celu polegającego na zapewnieniu stabilności rynków finansowych, który może uzasadniać ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym.

359 W drugiej kolejności – interes ogólny Unii, w szczególności realizacja celów polegających na utrzymaniu stabilności rynków finansowych i na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular, wymaga, by działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – gdy spełnione zostały warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 – zostało podjęte w możliwie najkrótszym terminie.

360 W tym względzie z wielu motywów rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że jeżeli działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji staje się konieczne, musi ono zostać podjęte szybko. Chodzi w szczególności o motywy 26, 31, 53, a zwłaszcza motyw 56 tego rozporządzenia, który przewiduje, że w celu ograniczenia zakłóceń rynku finansowego i gospodarki, procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinna zostać przeprowadzona w krótkim czasie.

361 Trybunał uznał, że celem rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z jego motywem 8, jest wprowadzenie skuteczniejszych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które muszą być zasadniczym instrumentem służącym uniknięciu szkód, jakie w przeszłości wynikały z upadłości banków, oraz że taki cel zakłada szybkie podejmowanie decyzji, na co wskazują krótkie terminy przewidziane w art. 18 wspomnianego rozporządzenia, tak aby stabilność finansowa nie była zagrożona (wyrok z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, pkt 55).

362 I tak art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje w szczególności, że EBC – jeżeli uzna, iż dany podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością – bezzwłocznie informuje o swojej ocenie Komisję i SRB. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu jeżeli SRB sama dokonuje oceny, niezwłocznie informuje o niej EBC. Jeżeli warunki określone w ust. 1 owego artykułu są spełnione, SRB przyjmuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który zgodnie z art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 jest przekazywany Komisji bezzwłocznie po jego przyjęciu. Komisja ma następnie 24 godziny na zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub sprzeciwienie się mu.

363 Wynika stąd, że gdy w odniesieniu do danego podmiotu spełnione są warunki podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie, po pierwsze, podmiot ten znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, po drugie, nie ma innych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe zapobiegną jego upadłości w rozsądnych ramach czasowych, a po trzecie, jego restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja jest konieczna do osiągnięcia co najmniej jednego z celów określonych w art. 14 rozporządzenia nr 806/2014, art. 18 tego rozporządzenia przewiduje, że decyzja musi zostać przyjęta w bardzo krótkim terminie.

364 A zatem w niniejszym wypadku od chwili, gdy EBC stwierdził, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, a SRB uznała, że warunki przewidziane w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 były spełnione, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musiał zostać przyjęty najszybciej, jak to było możliwe.

365 To szybkie podjęcie decyzji było uzasadnione koniecznością zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular oraz koniecznością uniknięcia znaczących negatywnych skutków sytuacji tego ostatniego na rynkach finansowych, w szczególności przez zapobiegnięcie ryzyku efektu domina. Ze względu na to, że w niniejszym wypadku do upadłości Banco Popular doszło w dzień powszedni, konieczne było zakończenie procedury i przyjęcie decyzji przed otwarciem sesji giełdowej w dniu 7 czerwca 2017 r. rano.

366 Jak zwrócił uwagę rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 80 opinii w sprawach połączonych ABLV Bank i in./EBC (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:16), szybkość, z jaką wymienione instytucje i agencje Unii muszą podejmować decyzje, jest konieczna, aby uniknąć negatywnego wpływu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji bankowej na rynki finansowe, i zobowiązuje je de facto do „przygotowywania" decyzji przed wszczęciem postępowania w celu wykorzystania zamknięcia rynków papierów wartościowych.

367 Szybkość podjęcia decyzji stanowiła zatem warunek jej skuteczności.

368 I tak Trybunał orzekł już, że pilny charakter sytuacji wymagający natychmiastowego podjęcia działań przez właściwe władze uzasadnia ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym przysługującego osobom, których dotyczą środki przyjęte w dziedzinie odpowiedzialności za środowisko naturalne (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 67) i w dziedzinie rolnictwa (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r., Dokter i in., C-28/05, EU:C:2006:408, pkt 76).

369 Ponadto w dziedzinie środków polegających na zamrożeniu funduszy Trybunał orzekł, że poinformowanie o powodach, na których opiera się pierwotne umieszczenie nazwiska osoby lub nazwy podmiotu w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi, przed tym umieszczeniem mogłoby zagrozić skuteczności środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, które nakłada prawo Unii. Takie środki, aby osiągnąć cel mającego zastosowanie rozporządzenia, powinny ze swej istoty stanowić zaskoczenie i być stosowane ze skutkiem natychmiastowym (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 338–340; z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 61; z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 51).

370 Ze względów również wiążących się z celem, do którego osiągnięcia dąży prawo Unii, oraz ze skutecznością przewidzianych w nim środków organy Unii nie mają także obowiązku wysłuchania strony skarżącej przed pierwotnym umieszczeniem jej nazwiska lub nazwy w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 341; z dnia 25 kwietnia 2013 r., Gbagbo/Rada, T-119/11, niepublikowany, EU:T:2013:216, pkt 103).

371 Jest tak tym bardziej w przypadku takim jak rozpatrywany, gdy ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym dotyczy nie podmiotu objętego procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie Banco Popular, lecz skarżących, jako posiadaczy instrumentów kapitałowych tego banku.

372 Należy również zauważyć, że w orzeczeniu z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie Camberrow MM5 AD przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799) ETPC stwierdził, że sprzedaż banku w upadłości jako przedsiębiorstwa kontynuującego działalność przeprowadzono w celu szybkiego i pewniejszego zaspokojenia wierzycieli, którzy od lat oczekiwali na swoje należności, oraz szybkiego zakończenia postępowania upadłościowego. W związku z tym potrzeba prostoty i szybkości w postępowaniu prowadzącym do sprzedaży banku miała kluczowe znaczenie. Gdyby ustawa przewidywała, że sąd upadłościowy ma obowiązek skonsultowania się ze wszystkimi

akcjonariuszami i wierzycielami banku, doprowadziłoby to do znacznego spowolnienia postępowania, a w konsekwencji – dalszego opóźnienia w wypłacie kwot należnych wierzycielom i w zakończeniu postępowania upadłościowego.

373 W wyroku z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie Capital Bank AD przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, pkt 136) ETPC orzekł, że w dziedzinie wrażliwej z gospodarczego punktu widzenia, takiej jak stabilność systemu bankowego, i w pewnych sytuacjach może zaistnieć nadrzędna konieczność działania w sposób sprawny i niezwłoczny oraz bez uprzedzenia w celu uniknięcia nieodwracalnych szkód dla banku, jego deponentów i innych wierzycieli lub dla całego systemu bankowego i finansowego.

374 Ponadto okoliczność, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może prowadzić do ingerencji w prawo własności skarżących, nie może uzasadniać obowiązku przyznania im prawa do bycia wysłuchanym przed jego przyjęciem.

375 W tym względzie Sąd podkreślił już w pkt 282 wyroku z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in. (T-680/13, EU:T:2018:486), że obowiązujące procedury powinny umożliwiać zainteresowanej osobie odpowiednie przedstawienie jej sprawy właściwym organom. Aby upewnić się, czy wymóg ten – stanowiący nieodłączny wymóg art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. – jest spełniony, należy rozważyć obowiązujące procedury w aspekcie ogólnym (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 368 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 25 kwietnia 2013 r., Gbagbo/Rada, T-119/11, niepublikowany, EU:T:2013:216, pkt 119; wyrok ETPC z dnia 20 lipca 2004 r., Bäck przeciwko Finlandii, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, pkt 56). Wymogu tego nie można zatem interpretować w ten sposób, że osoba zainteresowana musi w każdych okolicznościach mieć możliwość przedstawienia właściwym organom swojego punktu widzenia przed przyjęciem środków stanowiących naruszenie jej prawa własności (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 19 września 2006 r., Maupas i in. przeciwko Francji, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, pkt 20, 21).

376 Sąd uznał, że jest tak w szczególności wtedy, gdy – tak jak w niniejszym wypadku – rozpatrywane środki nie stanowią sankcji i są podejmowane w sytuacji charakteryzującej się szczególną pilnością. W tym ostatnim względzie Sąd zauważył, że chodziło o zapobieżenie bezpośredniemu ryzyku upadku odnośnych banków w celu utrzymania stabilności systemu finansowego państwa członkowskiego i, co za tym idzie, uniknięcie efektu domina w innych państwach członkowskich należących do strefy euro. Tymczasem wdrożenie procedury uprzedniej konsultacji, w ramach której tysiące deponentów i akcjonariuszy odnośnych banków mogłyby skutecznie przedstawić swój punkt widzenia przed przyjęciem powodujących szkodę przepisów, nieuchronnie opóźniłoby zastosowanie środków mających na celu zapobieżenie takiemu upadkowi. Osiągnięcie celu, jakim było utrzymanie stabilności systemu finansowego tego państwa członkowskiego i, co za tym idzie, uniknięcie efektu domina w innych państwach członkowskich należących do strefy euro, byłoby wtedy narażone na poważne ryzyko (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 282 i przytoczone tam orzecznictwo).

377 Ocena ta została potwierdzona przez Trybunał, który uznał, że Sąd słusznie oparł swoje rozumowanie na wyroku ETPC z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie Mamatas i in. przeciwko Grecji (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), z którego wynika, że wymogu, zgodnie z którym każde ograniczenie prawa własności powinno być przewidziane przez ustawę, nie można interpretować

w ten sposób, że należało skonsultować się z zainteresowanymi osobami przed przyjęciem tej ustawy, w szczególności wówczas, gdy taka uprzednia konsultacja w nieuchronny sposób spowodowałaby opóźnienie w zastosowaniu środków mających na celu zapobieżenie upadkowi odnośnych banków (wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 159).

378 Ponadto należy stwierdzić, że konieczność szybkiego działania, bez informowania akcjonariuszy i wierzycieli danego podmiotu o zbliżającej się procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dotyczącej tego podmiotu, ma na celu uniknięcie pogorszenia się jego sytuacji, co zaszkodziłoby skuteczności działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Poinformowanie akcjonariuszy lub posiadaczy obligacji banku o tym, że bank ten może zostać objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a zatem o tym, że uznano, iż znajduje się on na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, mogłoby bowiem skłonić ich do sprzedaży papierów wartościowych na rynkach, a także doprowadzić do wycofywania depozytów na wielką skalę, co w konsekwencji pogorszyłoby sytuację finansową banku i utrudniłoby, a nawet uniemożliwiłoby przyjęcie rozwiązania mogącego zapobiec jego likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego.

379 W tym względzie, jak wynika z motywu 116 rozporządzenia nr 806/2014, o którym mowa w pkt 187 powyżej, udzielenie jakichkolwiek informacji dotyczących decyzji przed jej przyjęciem – niezależnie, czy dotyczą one tego, czy spełnione są warunki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czy zastosowania określonego instrumentu, czy też działania podjętego w toku procedury – może mieć wpływ na interes publiczny i prywatny, którego działanie dotyczy.

380 Należy zauważyć, że w skardze skarżące przyznają, że sam fakt dania do zrozumienia, iż SRB jest w trakcie badania, czy powinna zastosować swoje uprawnienia wobec konkretnego podmiotu, stanowi istotne wydarzenie dla rynku, które prowadzi inwestorów, wierzycieli i deponentów do podjęcia środków ochronnych w celu uniknięcia strat.

381 Należy zatem uznać, że wysłuchanie skarżących przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub przed przyjęciem zaskarżonej decyzji doprowadziłoby do znacznego spowolnienia procedury, a tym samym zagrażałoby zarówno osiągnięciu celów środka, jak i jego skuteczności.

382 W tym względzie skarżące twierdzą, że Komisja i SRB badały potencjalną konieczność działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez kilka tygodni przed przyjęciem zaskarżonej decyzji, co dało Komisji wystarczająco dużo czasu na wysłuchanie skarżących.

383 Wystarczy stwierdzić, że przed dniem 6 czerwca 2017 r., kiedy to EBC stwierdził, że Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, i przed podjęciem przez SRB decyzji o wdrożeniu procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular stanowiła jedynie możliwość. Ponadto skarżące nie wyjaśniają, od jakiego momentu Komisja powinna była przeprowadzić konsultacje z posiadaczami instrumentów kapitałowych Banco Popular, a należy uwzględnić fakt, że ich tożsamość mogła ulec zmianie, zważywszy, że instrumenty kapitałowe są zbywalne na rynkach.

384 Z powyższego wynika z jednej strony, że uprzednie wysłuchanie skarżących, w ramach którego zostałyby one poinformowane o potencjalnym działaniu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wywołałoby niebezpieczeństwo podjęcia przez nie na rynku działań pogarszających sytuację finansową Banco Popular. Takie wysłuchanie mogło zatem zaszkodzić skuteczności rozważanego działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

385 Z drugiej strony, zważywszy na pilny charakter przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uprzednie skonsultowanie się ze skarżącymi, tak jak z pozostałymi akcjonariuszami lub posiadaczami instrumentów kapitałowych Banco Popular, byłoby niemożliwe nie tylko ze względu na trudności związane z ich zidentyfikowaniem, ale również z powodu niemożności skutecznego przeanalizowania ich uwag przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub zaskarżonej decyzji.

386 Z całości powyższych rozważań wynika, że wysłuchanie skarżących przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub zaskarżonej decyzji zagroziłoby celom w postaci ochrony stabilności rynków finansowych i ciągłości funkcji krytycznych danego podmiotu, a także wymogom szybkości i skuteczności procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

387 Brak wysłuchania skarżących w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular stanowi zatem ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym, które jest uzasadnione i konieczne do osiągnięcia celu interesu ogólnego i nie narusza zasady proporcjonalności, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty.

388 W konsekwencji zarzut szósty należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa własności

389 Skarżące utrzymują, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zatwierdzony zaskarżoną decyzją narusza ich prawo własności zapisane w art. 17 ust. 1 karty. Podnoszą one, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zatwierdzony zaskarżoną decyzją wywłaszczył je z posiadanych przez nie instrumentów kapitałowych. Obniżenie wartości instrumentów kapitałowych, o którym zadecydowano w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, stanowi w ich ocenie niezgodne z prawem wywłaszczenie, które nie spełnia wymogów art. 17 ust. 1 karty, ponieważ nie spełnia warunków „przewidzianych przez prawo” i nie przewiduje słusznego odszkodowania.

390 Artykuł 17 ust. 1 karty przewiduje:

„Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

391 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo własności zagwarantowane w art. 17 ust. 1 karty nie jest prerogatywą absolutną, a korzystanie z niego może być przedmiotem ograniczeń uzasadnionych celami interesu ogólnego realizowanymi przez Unię. A zatem, jak wynika z art. 52 ust. 1 karty, korzystanie z prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod tym wszakże warunkiem, by ograniczenia te rzeczywiście odpowiadały realizowanym celom interesu ogólnego i nie stanowiły w stosunku do zamierzonego celu nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej

ingerencji, która naruszałaby samą istotę zagwarantowanego w ten sposób prawa (zob. wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo; wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 85; z dnia 23 maja 2019 r., Steinhoff i in./EBC, T-107/17, EU:T:2019:353, pkt 100).

392 Wynika stąd, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, lecz – zgodnie z przywołanym w pkt 336 powyżej art. 52 ust. 1 karty – może być przedmiotem ograniczeń, jeżeli są one przewidziane w mających zastosowanie aktach prawnych, konieczne do osiągnięcia celu ogólnego i proporcjonalne do tego celu.

393 Należy przypomnieć, że w art. 6 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB postanowiła, na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 806/2014, dokonać obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular na zasadach określonych w pkt 73 powyżej.

394 Ponadto z jednej strony z motywu 61 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że ograniczenia praw akcjonariuszy i wierzycieli powinny być zgodne z zasadami określonymi w art. 52 ust. 1 karty, a z drugiej strony z motywu 62 tego rozporządzenia wynika, że ingerencja w prawo własności nie powinna być nieproporcjonalna.

395 Zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, dotyczącym ogólnych zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, akcjonariusze instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ponoszą straty w pierwszej kolejności.

396 W tym względzie Trybunał orzekł, co się tyczy akcjonariuszy banków, że zgodnie z ogólnym systemem mającym zastosowanie do statusu akcjonariuszy spółek akcyjnych akcjonariusze ci ponoszą pełne ryzyko swoich inwestycji (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 73).

397 Trybunał uznał w dziedzinie pomocy państwa, że ponieważ akcjonariusze są odpowiedzialni za zadłużenie banku do wysokości jego kapitału zakładowego, okoliczności, że pkt 40–46 komunikatu Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikatu bankowego”) (Dz.U. 2013, C 216, s. 1) wymagają, aby w celu zmniejszenia deficytu kapitałów własnych banku przed przyznaniem pomocy państwa akcjonariusze ci brali udział w ponoszeniu strat przez ten bank w takim stopniu, jak działoby się w braku takiej pomocy, nie można uznać za wpływającą na ich prawo własności (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 74).

398 Należy uznać w drodze analogii, że decyzja, w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular, których skarżące były posiadaczami, jest konsekwencją tego, że akcjonariusze danego podmiotu muszą ponosić ryzyko nieodłącznie związane z ich inwestycjami, oraz tego, że skoro podmiot ten objęto działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze względu na jego upadłość, akcjonariusze ci muszą ponieść wynikające stąd konsekwencje gospodarcze.

399 W tym względzie Sąd orzekł już, że środek polegający na obniżeniu wartości nominalnej akcji cypryjskiego banku był proporcjonalny do realizowanego przez ten środek celu. Wskazał on przede wszystkim, że środek ten służył dokapitalizowaniu banku i że nadawał się on do realizacji

celu, jakim było zapewnienie stabilności cypryjskiego systemu finansowego i całej strefy euro. Następnie Sąd stwierdził, że wspomniany środek nie wykraczał poza to, co było odpowiednie i konieczne do realizacji tego celu, zważywszy, że mniej uciążliwe rozwiązania alternatywne były niewykonalne lub nie przyniosłyby oczekiwanych rezultatów. Wreszcie uznał on, że ze względu na wagę realizowanego celu ów środek nie powodował powstania nieproporcjonalnych niedogodności. Przypomniał on w tym względzie, że akcjonariusze banków ponoszą pełne ryzyko swoich inwestycji (wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 330).

400 W tych okolicznościach Sąd doszedł do wniosku, że nie można uznać, iż obniżenie wartości nominalnej akcji wspomnianego banku stanowiło nieproporcjonalną i niedopuszczalną ingerencję, która naruszała samą istotę prawa własności akcjonariuszy (wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 331).

401 Ponadto należy przypomnieć, iż z orzecznictwa przywołanego w pkt 343 powyżej wynika, że usługi finansowe odgrywają centralną rolę w gospodarce Unii oraz że upadłość jednego lub kilku banków grozi szybkim rozprzestrzenieniem się jej na inne banki bądź to w danym państwie członkowskim, bądź to w innych państwach członkowskich.

402 Trybunał orzekł już, że w świetle celu, jakim jest zapewnienie stabilności systemu bankowego w strefie euro, oraz w obliczu realnej groźby powstania strat finansowych, na jakie zostaliby narażeni deponenci odnośnych banków w wypadku ich upadłości, pewne ograniczenia prawa własności mogą być uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 74).

403 Trybunał orzekł również, iż pomimo że istnieje wyraźny interes ogólny w zapewnieniu solidnej i spójnej ochrony inwestorów na terenie całej Unii, interes ten nie może w każdych okolicznościach mieć charakteru nadrzędnego względem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego (wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 91; z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in., C-41/15, EU:C:2016:836, pkt 54).

404 Tymczasem należy przypomnieć, że w art. 4.2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB uznała, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja była konieczna do osiągnięcia celów przewidzianych w art. 14 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 806/2014, polegających na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych i uniknięciu znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina, w tym w infrastrukturach rynkowych, oraz przez utrzymanie dyscypliny rynkowej, a także że była ona proporcjonalna do owych celów. Wskazała ona, że likwidacja Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów w takim samym zakresie. W zaskarżonej decyzji Komisja wprost zatwierdziła powody przedstawione przez SRB w celu uzasadnienia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym.

405 Tym samym program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – w zakresie, w jakim zmierzał do zachowania lub przywrócenia sytuacji finansowej Banco Popular, a w szczególności w zakresie, w jakim stanowił alternatywę względem jego likwidacji – odpowiadał celowi interesu ogólnego w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty, jakim jest zapewnienie stabilności rynków finansowych.

406 Skarżące wskazują, że nie podważają zgodności jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianego w rozporządzeniu nr 806/2014 z kartą, i przyznają, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banku będącego na progu upadłości, zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, zmierzająca do ochrony stabilności systemu bankowego, realizuje prawnie uzasadniony interes publiczny.

407 W pierwszej kolejności skarżące twierdzą, że decyzja o obniżeniu wartości i konwersji posiadanych przez nie instrumentów kapitałowych Banco Popular jest sprzeczna z wymogami art. 17 ust. 1 karty, ponieważ nie spełnia warunków przewidzianych w ustawie. Ich zdaniem program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zaskarżona decyzja nie są zgodne z zasadami ogólnymi prawa Unii ani z przepisami rozporządzenia nr 806/2014 z przyczyn wskazanych w pozostałych zarzutach.

408 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że z analizy pozostałych zarzutów wynika, iż Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie przy stosowaniu przepisów rozporządzenia nr 806/2014 ani nie naruszyła ogólnych zasad prawa.

409 Ponadto z jednej strony należy stwierdzić, że w pozostałych zarzutach skarżące nie kwestionują, iż warunki przewidziane w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 uzasadniające przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały spełnione. Z drugiej strony skarżące nie podnoszą konkretnych argumentów mających na celu wykazanie, że zastosowanie przez SRB środka w postaci obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych, mogącego naruszać ich prawo własności, nie jest zgodne z przepisami art. 21 rozporządzenia nr 806/2014, a zatem Komisja nie powinna była go zatwierdzać.

410 Z powyższego wynika, że skarżące nie podniosły żadnego argumentu, który mógłby podważyć, po pierwsze, okoliczność, iż decyzja SRB o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular była zgodna z warunkami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 806/2014, a po drugie, okoliczność, iż decyzja ta była konieczna do realizacji celu ogólnego mogącego uzasadniać ograniczenie prawa własności.

411 W drugiej kolejności skarżące podnoszą, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zaskarżona decyzja naruszają art. 17 ust. 1 karty, ponieważ nie przewiduje się w nich przyznania im odszkodowania.

412 Należy zauważyć, że art. 15 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 806/2014 stanowi, iż żaden wierzyciel nie ponosi strat większych niż te, jakie poniósłby, gdyby podmiot objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został zlikwidowany w trybie standardowego postępowania upadłościowego.

413 Do celów ustalenia, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby dany podmiot objęto standardowym postępowaniem upadłościowym, art. 20 ust. 16 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przeprowadza się wycenę. Zgodnie z art. 20 ust. 17 rozporządzenia nr 806/2014 wycena ta określa, czy istnieje różnica między sposobem potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku objęcia danej instytucji standardowym postępowaniem upadłościowym w chwili podjęcia decyzji w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a faktycznym sposobem ich potraktowania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

414 Jeżeli w następstwie tej wyceny zostanie ustalone, że akcjonariusze lub wierzyciele ponieśli w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji straty większe niż te, jakie ponieśliby w wyniku likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego, art. 76 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że SRB może skorzystać z SRF w celu wypłacenia im rekompensaty.

415 Wynika stąd, że rozporządzenie nr 806/2014 ustanawia mechanizm mający na celu zagwarantowanie akcjonariuszom lub wierzycielom podmiotu objętego restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją słusznego odszkodowania zgodnie z wymogami art. 17 ust. 1 karty.

416 Co więcej, wbrew temu, co twierdzą skarżące, okoliczność, że nie uzyskały one odszkodowania w dacie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie wystarcza do wykazania naruszenia przysługującego im prawa własności, ponieważ art. 17 ust. 1 karty nie przewiduje wypłaty odszkodowania jednocześnie z ograniczeniem prawa własności, lecz wypłatę we właściwym terminie.

417 Ponadto, co się tyczy podniesionych w replice argumentów skarżących zmierzających do podważenia wyceny nr 3, dotyczących braku niezależności Deloitte i naruszenia ich prawa dostępu do akt sprawy, wystarczy stwierdzić, że są one bezskuteczne. Argumenty te dotyczą bowiem wyceny nr 3, dokonanej po przyjęciu zaskarżonej decyzji, i odrębnego postępowania; nie mogą one zatem podważyć zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

418 W trzeciej kolejności skarżące podnoszą w replice, że odszkodowanie ustalone na podstawie różnicy w traktowaniu wierzycieli w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i w ramach standardowego postępowania upadłościowego nie stanowi słusznego odszkodowania w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty. Twierdzą one, że gdyby Komisja przestrzegała prawa Unii, zaskarżona decyzja nie zostałaby przyjęta lub program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji byłby inny, a zatem wypłata rekompensaty na podstawie art. 76 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 nie stanowi słusznego odszkodowania. Rzeczywista rekompensata dla skarżących powinna zostać ustalona na podstawie właściwego alternatywnego scenariusza, w którym nie zastosowano restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zaś przyjęto rozwiązanie prywatne, lub, ewentualnie, zastosowano restrukturyzację i uporządkowaną likwidację w oparciu o prawidłową wycenę Banco Popular.

419 Należy przypomnieć, że określona w art. 15 ust. 1 lit. g) zasada niepogarszania sytuacji wierzycieli ma na celu zagwarantowanie, że jeżeli wynikające z programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji naruszenie prawa własności skarżących jest większe niż miałoby to miejsce w przypadku likwidacji Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego, może im przysługiwać odszkodowanie.

420 Tymczasem w niniejszej sprawie SRB stwierdziła w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, że warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 zostały spełnione, a mianowicie że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością, że żaden inny środek ostrożnościowy lub środek sektora prywatnego nie mógł zapobiec jego upadłości z uwagi na ramy czasowe oraz że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było konieczne w interesie publicznym. Należy przypomnieć, że skarżące nie kwestionują, iż warunki te zostały spełnione w niniejszej sprawie.

421 Z powyższego wynika, że gdyby nie przyjęto programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, alternatywą byłaby likwidacja Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego, co skarżące przyznały na rozprawie.

422 Ponadto z analizy zarzutu trzeciego wynika, że podniesiony przez skarżące i zawarty w ich ekspertyzie uzupełniającej alternatywny scenariusz, w którym nie zastosowano restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, zaś przyjęto rozwiązanie prywatne, nie ma znaczenia dla sprawy.

423 Co więcej, wbrew temu, co twierdzą skarżące, wartości ich inwestycji nie należy obliczać w świetle sytuacji sprzed przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji; wartość ich inwestycji odpowiada bowiem wartości, jaką miałaby ona przy założeniu, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie został przyjęty, co odpowiada likwidacji Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego.

424 W tym względzie w dziedzinie pomocy państwa Trybunał orzekł, że straty akcjonariuszy banków znajdujących się w trudnościach będą miały w każdym przypadku tę samą wielkość, niezależnie od tego, czy ich przyczyna opiera się na wyroku stwierdzającym upadłość z powodu braku przyznania pomocy państwa, czy na postępowaniu w sprawie przyznania takiej pomocy, uzależnionej od uprzedniego warunku podziału obciążenia (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 75).

425 Trybunał zauważył, iż pkt 46 komunikatu bankowego przewiduje, że „należy przestrzegać zasady »niepogarszania sytuacji wierzycieli«" i że „[w]ierzyciele podporządkowani nie powinni zatem otrzymać mniej, pod względem ekonomicznym, niż wartość, jaką osiągnąłby ich instrument, gdyby pomoc państwa nie została przyznana" (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 77).

426 W ocenie Trybunału z wyżej wymienionego punktu wynika, że środki podziału obciążenia, od których uzależnione zostało przyznanie pomocy państwa na rzecz deficytowego banku, nie mogą stanowić większej szkody dla prawa własności wierzycieli podporządkowanych niż ta, jakiej doznaliby oni w wyniku postępowania upadłościowego będącego skutkiem braku przyznania takiej pomocy. W tych okolicznościach nie można skutecznie podnosić, że środki podziału obciążenia takie jak przewidziane w komunikacie bankowym stanowią ingerencję w prawo własności akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 78, 79).

427 Co więcej, w przypadku papieru wartościowego kwota należnego odszkodowania ustalana jest w odniesieniu do rzeczywistej wartości rynkowej papieru wartościowego w momencie przyjęcia spornych przepisów, a nie w odniesieniu do jego wartości nominalnej lub kwoty, którą posiadacz w momencie jego nabycia ma nadzieję otrzymać (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 314 i przytoczone tam orzecznictwo).

428 Należy zatem w drodze analogii uznać, że zastosowanie w niniejszej sprawie przewidzianej w art. 15 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 806/2014 zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli gwarantuje skarżącym słuszne odszkodowanie zgodne z wymogami art. 17 ust. 1 karty.

429 Z całości powyższych rozważań wynika, po pierwsze, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością i że nie istniały środki alternatywne mogące zapobiec tej sytuacji, po drugie, że w braku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular zostałby objęty standardowym postępowaniem upadłościowym, oraz po trzecie, że akcjonariusze Banco Popular musieli ponieść ryzyko swoich inwestycji i że rozporządzenie nr 806/2014 przewiduje ewentualną wypłatę odszkodowania zgodnie z zasadą niepogarszania sytuacji wierzycieli. W związku z tym należy stwierdzić, że decyzja o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie stanowi nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej samą istotę prawa własności skarżących, lecz należy ją uznać za uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie ich prawa własności zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty.

430 Ponadto należy zauważyć, że skarżące utrzymują, iż sposób potraktowania w ramach standardowego postępowania upadłościowego jest właściwym kryterium dla określenia wysokości odszkodowania, jeżeli restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banku została przeprowadzona zgodnie z prawem. Podnoszą one, że w niniejszej sprawie – ponieważ program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie był zgodny z przepisami rozporządzenia nr 806/2014 – należne im odszkodowanie powinno być wyliczone przy założeniu sytuacji, w jakiej znalazłyby się one bez działań niezgodnych z prawem.

431 Należy stwierdzić, że taka argumentacja nie ma na celu wykazania naruszenia prawa własności, lecz stanowi w rzeczywistości żądanie naprawienia szkody poniesionej w wyniku bezprawnego działania instytucji Unii, które to odszkodowanie może zostać przyznane w ramach skargi o odszkodowanie.

432 W związku z tym należy oddalić zarzut piąty.

W przedmiocie wniosków o zastosowanie środków organizacji postępowania

433 W skardze skarżące przedstawiają wnioski o zastosowanie środków organizacji postępowania zmierzające do tego, by Sąd nakazał Komisji, SRB i EBC przedstawienie określonych dokumentów.

434 Należy przypomnieć, że postanowieniem w przedmiocie przeprowadzenia środków dowodowych z dnia 21 maja 2021 r. Sąd na podstawie art. 91 lit. b), art. 92 § 3 i art. 103 regulaminu postępowania wezwał Komisję i SRB do przedstawienia pewnych dokumentów wymienionych w pkt 93 powyżej. Postanowieniem z dnia 16 czerwca 2021 r. Sąd uznał, że dokumenty przedstawione przez Komisję i SRB w wersji poufnej nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu. Natomiast pismo Banco Popular do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r., bez załącznika, zostało przekazane pozostałym stronom.

435 Co się tyczy przedkładanych przez stronę sporu wniosków o zastosowanie środków organizacji postępowania lub o przeprowadzenie środków dowodowych, należy przypomnieć, że wyłącznie do Sądu należy ocena ewentualnej konieczności uzupełnienia materiału dowodowego zgromadzonego w rozpatrywanych przez niego sprawach (zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2017 r., Mamoli Robinetteria/Komisja, C-619/13 P, EU:C:2017:50, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 12 listopada 2020 r., Fleig/ESDZ, C-446/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:918, pkt 53).

436 W niniejszym wypadku należy zauważyć, że informacje zawarte w aktach sprawy oraz wyjaśnienia udzielone na rozprawie wystarczają Sądowi do wydania orzeczenia, ponieważ mógł on skutecznie rozstrzygnąć spór na podstawie żądań, zarzutów i argumentów przedstawionych w toku postępowania oraz w świetle dokumentów przedłożonych przez strony.

437 Należy zatem oddalić przedłożone przez skarżące wnioski o zastosowanie środków organizacji postępowania.

438 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić w całości, bez konieczności orzekania w przedmiocie dopuszczalności żądań skarżących podniesionych tytułem ewentualnym, mających na celu stwierdzenie nieważności art. 1 zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie kosztów

439 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, należy obciążyć je ich własnymi kosztami, jak również kosztami poniesionymi przez Komisję i Banco Santander, stosownie do żądań tych ostatnich.

440 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Zgodnie z art. 1 § 2 lit. f) regulaminu postępowania przez pojęcie „instytucji" rozumie się instytucje Unii, o których mowa w art. 13 ust. 1 TUE, oraz organy lub jednostki organizacyjne ustanowione na mocy traktatów lub na mocy aktu przyjętego w celu ich wykonania, które mogą występować jako strony postępowania przed Sądem. Stosownie do art. 42 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 SRB jest agencją Unii. SRB pokryje zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Algebris (UK) Ltd i Anchorage Capital Group LLC pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską i Banco Santander SA.**

3) **Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) pokrywa własne koszty.**

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 1 czerwca 2022 r.

Podpisy

Spis treści

Ramy prawne 2

Okoliczności powstania sporu oraz okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi 6

W przedmiocie sytuacji Banco Popular przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji 6

W przedmiocie innych okoliczności faktycznych zaistniałych przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji 9

W przedmiocie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular z dnia 7 czerwca 2017 r. 12

W przedmiocie okoliczności faktycznych zaistniałych po przyjęciu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji 14

Postępowanie i żądania stron 14

Co do prawa 16

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na tym, że Komisja nie zbadała programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego zatwierdzeniem 18

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia 23

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej i zasady dobrej administracji 25

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego oczywistych błędów w ocenie przy stosowaniu art. 14, 18, 20–22 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 33

W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego wiarygodności wyceny nr 2 i jej wstępnego charakteru 35

W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego korekt dokonanych przez Deloitte 37

W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego przedziału przyjętego w wycenie nr 2 . . 44

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym 46

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa własności 56

W przedmiocie wniosków o zastosowanie środków organizacji postępowania 62

W przedmiocie kosztów 63