



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juni 2024*

»Appel – økonomisk og monetær politik – bankunion – forordning (EU) nr. 806/2014 – den fælles afviklingsmekanisme – afviklingsprocedure, som finder anvendelse, hvis en enhed er nødlidende eller er forventeligt nødlidende – artikel 18, stk. 7 – Afviklingsinstansens vedtagelse af en afviklingsordning – Europa-Kommissionens godkendelse af denne afviklingsordning – artikel 86, stk. 2 – retsakt, der kan være genstand for et søgsmål – annullationssøgsmål – formaliteten«

I sag C-551/22 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 17. august 2022,

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblyté og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

sagsøger,

de øvrige parter i appelsagen:

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, Madrid (Spanien),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), Zürich (Schweiz), ved abogados R. Pelayo Jiménez og R. Pelayo Torrent,

sagsøgere i første instans,

Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen) ved H. Ehlers, M.S. Fernández Rupérez, A.R. Lapresta Bienz og J.M. Rius Riu, som befuldmægtigede, bistået af abogado F.B. Fernández de Trocóniz Robles og Rechtsanwälte B. Meyring og S. Schelo,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Spanien,

Europa-Parlamentet ved J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

* Processprog: spansk.

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

Banco Santander SA, Santander (Spanien), ved advokater J. Remón Peñalver, J.M. Rodríguez Cárcamo, A.M. Rodríguez Conde og D. Sarmiento Ramírez-Escudero,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (refererende dommer), F. Biltgen og N. Piçarra og dommerne S. Rodin, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele og D. Gratsias,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. juni 2023,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. november 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med appellen har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 1. juni 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og SFL mod Afviklingsinstansen (T-481/17, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2022:311), hvorved Retten frifandt Afviklingsinstansen i det søgsmål, som Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno (herefter »Fundación«) og Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) havde anlagt med påstand om annullation af afgørelse SRB/EES/2017/08 truffet på Den Fælles Afviklingsinstans' (Afviklingsinstansen) eksekutivmøde den 7. juni 2017 vedrørende vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español SA (herefter »den omtvistede afviklingsordning«).

Retsforskrifter

Forordning (EU) nr. 1024/2013

- 2 Artikel 6, stk. 4 og 5, i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63) bestemmer:

»4. I forbindelse med de opgaver, der er defineret i artikel 4, med undtagelse af stk. 1, litra a) og c), varetager [Den Europæiske Centralbank (ECB)] de i stk. 5 i denne artikel fastsatte ansvarsområder og de kompetente nationale myndigheder de i stk. 6 i denne artikel fastsatte

ansvarsområder [...] med hensyn til tilsynet med følgende kreditinstitutter, finansielle holdingselskaber eller blandede finansielle holdingselskaber eller med i deltagende medlemsstater etablerede filialer af kreditinstitutter, der er etableret i ikkedeltagende medlemsstater:

- de institutter, selskaber eller filialer, der er mindre signifikante på et konsolideret grundlag, på det højeste konsolideringsniveau i de deltagende medlemsstater eller individuelt i det særlige tilfælde med i deltagende medlemsstater etablerede filialer af kreditinstitutter, der er etableret i ikkedeltagende medlemsstater. Betydningen skal vurderes på grundlag af følgende kriterier:
 - i) størrelse
 - ii) betydning for [Den Europæiske Unions] eller en deltagende medlemsstats økonomi
 - iii) grænseoverskridende aktiviteterets betydning.

For så vidt angår første afsnit skal et kreditinstitut eller finansielt holdingselskab eller blandet finansielt holdingselskab ikke anses for værende mindre signifikant, medmindre dette begrundes af særlige omstændigheder, der specifikt angives i metoden, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

- i) den samlede værdi af instituttets eller selskabets aktiver overstiger 30 mia. EUR
- ii) de samlede aktiver i forhold til [bruttonationalprodukt (BNP)] i den deltagende medlemsstat, hvor instituttet eller selskabet er etableret, overstiger 20%, medmindre den samlede værdi af aktiverne er under 5 mia. EUR
- iii) efter meddelelse fra sin kompetente nationale myndighed om, at denne anser et institut for at være af stor betydning for den indenlandske økonomi, træffer ECB en afgørelse, som bekræfter denne betydning, efter at ECB har foretaget en omfattende vurdering af det pågældende institut, herunder af balancen.

ECB kan også på eget initiativ anse et institut for at være af stor betydning, hvis det har etableret bankdatterselskaber i mere end én deltagende medlemsstat, og dets grænseoverskridende aktiver eller passiver udgør en betydelig del af dets samlede aktiver eller passiver med forbehold af de betingelser, der er fastsat i metoden.

[...]

5. Med hensyn til de i stk. 4 omhandlede kreditinstitutter og inden for den ramme, der er defineret i stk. 7, gælder følgende:

[...]

- b) når det er nødvendigt for at sikre konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder, kan ECB til enhver tid på eget initiativ efter høring af de kompetente nationale myndigheder eller efter anmodning fra en kompetent national myndighed beslutte selv at udøve alle relevante beføjelser direkte for så vidt angår et eller flere af de kreditinstitutter, der er omhandlet i stk. 4 [...]

[...]«

SRM-forordningen

3 Følgende fremgår af 24., 26., 62., 90. og 120. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1, herefter »SRM-forordningen«):

»(24) Eftersom det kun er EU-institutionerne, der må fastlægge Unionens afviklingspolitik, og der fortsat er en skønsbeføjelse i forbindelse med vedtagelsen af hver enkelt afviklingsordning, er det nødvendigt at sørge for tilstrækkelig inddragelse af Rådet [for Den Europæiske Union] og Kommissionen, som er de institutioner, der kan udøve gennemførelsesbeføjelser i overensstemmelse med artikel 291 i [EUF-traktaten]. Vurderingen af de skønsmæssige aspekter af afviklingsafgørelser truffet af Afviklingsinstansen bør foretages af Kommissionen. I betragtning af den betydelige indvirkning, afviklingsafgørelser har på medlemsstaternes finansielle stabilitet og på Unionen som helhed såvel som på medlemsstaternes finanspolitiske suverænitet, er det vigtigt, at Rådet tillægges gennemførelsesbeføjelser til at træffe visse afgørelser i forbindelse med afviklingen. Det bør således være op til Rådet efter forslag fra Kommissionen at udøve effektiv kontrol med Afviklingsinstansens vurdering af, at der er tale om almene hensyn, samt at vurdere væsentlige ændringer af det beløb, der skal anvendes fra Afviklingsfonden i forbindelse med en konkret afviklingsforanstaltning. Endvidere bør Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, der specificerer yderligere kriterier eller omstændigheder, som Afviklingsinstansen skal tage hensyn til ved udøvelsen af dens forskellige beføjelser. En sådan overdragelse af afviklingsopgaver bør på ingen måde hæmme den måde, hvorpå det indre marked for finansielle tjenesteydelser fungerer. [Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA)] bør derfor bevare sin rolle og alle sine eksisterende beføjelser og opgaver: den bør udvikle og bidrage til en ensartet anvendelse af den EU-lovgivning, som finder anvendelse på alle medlemsstater, og øge konvergenen mellem afviklingspraksisser i hele Unionen.

[...]

(26) Som tilsynsmyndighed inden for [den fælles tilsynsmekanisme (SSM)] bør ECB og Afviklingsinstansen kunne vurdere, om et kreditinstitut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og om det ikke med rimelighed ser ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor eller en tilsynsmyndighed vil kunne forhindre, at instituttet bliver nødlidende inden for en rimelig tidshorizont. Hvis den mener, at alle kriterier for udløsning af afvikling er opfyldt, bør Afviklingsinstansen vedtage afviklingsordningen. Proceduren for vedtagelse af afviklingsordningen, som omfatter både Kommissionen og Rådet, styrker Afviklingsinstansens nødvendige operationelle uafhængighed, samtidig med at princippet om delegation af beføjelser til agenturer som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol (»Domstolen«) respekteres. Derfor fastsætter denne forordning, at den afviklingsordning, som Afviklingsinstansen har vedtaget, kun træder i kraft, såfremt der inden for en frist på 24 timer efter vedtagelsen i Afviklingsmekanismen ikke er nogen indsigelser fra Rådets eller Kommissionens side, eller såfremt afviklingsordningen godkendes af Kommissionen. Det grundlag, på hvilket Rådet kan gøre indsigelse efter forslag fra Kommissionen mod Afviklingsinstansens afviklingsordning, bør udelukkende være begrænset til almene hensyn og til væsentlige ændringer fra Kommissionens side af det beløb, som Afviklingsinstansen foreslår at anvende fra Afviklingsfonden.

En ændring af fondsbeløbet på 5% eller derover i forhold til Afviklingsinstansens oprindelige forslag bør betragtes som væsentlig. Rådet bør enten godkende eller gøre indsigelse mod Kommissionens forslag uden at ændre det. I sin egenskab af observatør på Afviklingsinstansens møder bør Kommissionen løbende kontrollere, at den afviklingsordning, Afviklingsinstansen har vedtaget, er i fuldstændig overensstemmelse med denne forordning, at den tilsikrer en passende balance mellem de forskellige mål og interesser, der er på spil, at den respekterer almene hensyn, samt at det indre markedes integritet bevares. I betragtning af at afviklingsforanstaltninger kræver en meget hurtig beslutningsproces, bør Rådet og Kommissionen samarbejde tæt, og Rådet bør ikke gentage det forberedende arbejde, som Kommissionen allerede har udført. Afviklingsinstansen bør vejlede de nationale afviklingsmyndigheder, som bør træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gennemføre afviklingsordningen.

[...]

- (62) Indgriben i ejendomsrettigheder bør ikke ske i urimeligt omfang. De berørte aktionærer og kreditorer bør derfor ikke lide større tab, end hvis enheden var blevet opløst på tidspunktet for afgørelsen om afvikling. Hvis en del af aktiverne i et institut under afvikling overføres til en privat køber eller et broinstitut, bør den resterende del af instituttet under afvikling håndteres som led i almindelig insolvensbehandling. For at beskytte aktionærer og kreditorer ved opløsning af enheden, bør disse have ret til som betaling for deres fordringer at modtage mindst det samme som det, de kunne have forventet, hvis enheden som helhed var blevet håndteret som led i almindelig insolvensbehandling.

[...]

- (90) I forbindelse med anvendelsen af afviklingsværktøjer og udøvelsen af afviklingsbeføjelser bør Afviklingsinstansen pålægge de nationale afviklingsmyndigheder at sikre, at personalerepræsentanterne i de berørte enheder er informeret og, hvor det er relevant, hørt som fastsat i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190)].

[...]

- (120) [Den fælles afviklingsmekanisme (SRM)] samler Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen og afviklingsmyndighederne i de deltagende medlemsstater. Domstolen har jurisdiktion til at bedømme lovligheden af afgørelser vedtaget af Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen i medfør af artikel 263 i TEUF samt til at fastlægge deres ansvar uden for kontraktforhold. Endvidere har Domstolen i overensstemmelse med artikel 267 i TEUF kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse efter anmodning fra nationale domstolsmyndigheder vedrørende gyldigheden eller fortolkningen af retsakter fra Unionens institutioner, organer eller agenturer. Nationale domstolsmyndigheder bør i overensstemmelse med deres nationale lovgivning have kompetence til at bedømme lovligheden af afgørelser vedtaget af afviklingsmyndigheder i de deltagende medlemsstater som led i udøvelsen af de beføjelser, som de er tillagt i denne forordning, samt til at fastlægge deres ansvar uden for kontraktforhold.«

- 4 SRM-forordningens artikel 1 med overskriften »Genstand« bestemmer:
- »Ved denne forordning fastsættes der fælles regler og en fælles procedure for afvikling af de i artikel 2 omhandlede enheder, der er etableret i de i artikel 4 omhandlede deltagende medlemsstater.
- Disse fælles regler og denne fælles procedure anvendes af Den Fælles Afviklingsinstans, oprettet i overensstemmelse med artikel 42 (»Afviklingsinstansen«) i samarbejde med Rådet, Kommissionen og afviklingsmyndighederne inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme (»SRM«), der oprettes ved denne forordning. SRM består af en fælles afviklingsfond (»Afviklingsfonden«).
- [...]«
- 5 Forordningens artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:
- »Denne forordning finder anvendelse på følgende enheder:
- a) kreditinstitutter, der er etableret i en deltagende medlemsstat
- b) moderselskaber, herunder finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber, der er etableret i en af de deltagende medlemsstater, hvis de er underlagt ECB's tilsyn på et konsolideret grundlag i henhold til artikel 4, stk. 1, litra g), i forordning [...] nr. 1024/2013
- [...]«
- 6 SRM-forordningens artikel 7 med overskriften »Opgavefordeling inden for SRM« bestemmer i stk. 1 og 2:
- »1. Afviklingsinstansen har ansvaret for, at SRM fungerer effektivt og konsekvent.
2. Med forbehold af bestemmelserne som omhandlet i artikel 31, stk. 1, er Afviklingsinstansen ansvarlig for udarbejdelse af afviklingsplaner og vedtagelse af alle afgørelser vedrørende afvikling for:
- a) de enheder, der er omhandlet i artikel 2, og som ikke tilhører en koncern, og for koncerner:
- i) der betragtes som væsentlige, jf. artikel 6, stk. 4, i forordning [...] nr. 1024/2013, eller
- ii) over for hvilke ECB i henhold til artikel 6, stk. 5, litra b), i forordning [...] nr. 1024/2013 har besluttet at udøve alle de relevante beføjelser direkte, samt
- b) andre grænseoverskridende koncerner.«
- 7 SRM-forordningens artikel 14 med overskriften »Afviklingsmål« bestemmer:
- »1. Når Afviklingsinstansen, Rådet, Kommissionen og, når det er relevant, de nationale afviklingsmyndigheder handler som led i afviklingsproceduren, jf. artikel 18, tager de inden for rammerne af deres respektive ansvarsområder hensyn til de afviklingsmål, afviklingsværktøjer og afviklingsbeføjelser, som de finder bedst opfylder de afviklingsmål, der er relevante i betragtning af sagens omstændigheder.

2. De i stk. 1 omhandlede afviklingsmål er:

- a) at sikre videreførelsen af kritiske funktioner
- b) at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge afsmittende virkninger, herunder for markedets infrastrukturer, og ved at opretholde markedsdisciplinen
- c) at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige
- d) at beskytte indskydere omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT 2014, L 173, s. 149)] og investorer omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 97/9/EF af 3. marts 1997 om investorgarantiordninger (EFT 1997, L 84, s. 22)]
- e) at beskytte kundernes midler og aktiver.

Når Afviklingsinstansen, Rådet, Kommissionen og, hvor det er relevant, de nationale afviklingsmyndigheder forfølger de i første afsnit omhandlede mål, søger de at minimere afviklingsomkostningerne og undgå værditab, medmindre de er nødvendige for at nå afviklingsmålene.

3. Afviklingsmålene er alle lige vigtige og skal afvejes efter omstændighederne i hvert enkelt tilfælde, medmindre andet fremgår af bestemmelserne i denne forordning.«

- 8 I henhold til denne forordnings artikel 15, stk. 1, træffer Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen samt, hvis det er relevant, de nationale afviklingsmyndigheder »alle relevante foranstaltninger« for at sikre, at afviklingsforanstaltningen iværksættes i overensstemmelse med de principper, der opstilles i denne bestemmelse, når de handler som led i afviklingsproceduren, jf. forordningens artikel 18.
- 9 SRM-forordningens artikel 18 med overskriften »Afviklingsprocedure« fastsætter:
 - »1. Afviklingsinstansen vedtager en afviklingsordning, jf. stk. 6, for enheder og koncerner som omhandlet i artikel 7, stk. 2, og enheder og koncerner som omhandlet i artikel 7, stk. 4, litra b), og stk. 5, når betingelserne for anvendelsen af disse stykker er opfyldt, men kun når den på sit eksekutivmøde efter modtagelsen af en meddelelse i henhold til fjerde afsnit eller på eget initiativ vurderer, at følgende betingelser er opfyldt:
 - a) enheden er nødlidende eller forventeligt nødlidende
 - b) det ser under hensyntagen til tidsfaktoren og andre relevante omstændigheder ikke ud til, at nogen anden foranstaltning iværksat af den private sektor, herunder en institutsikringsordnings foranstaltninger, eller tilsyn, herunder tidlig indgriben eller nedskrivning eller konvertering af relevante kapitalinstrumenter i overensstemmelse med artikel 21, over for enheden inden for en passende tidshorisont vil kunne forhindre, at enheden bliver nødlidende
 - c) en afviklingsforanstaltning er nødvendig i almenhedens interesse, jf. stk. 5.

ECB vurderer betingelsen som omhandlet i første afsnit, litra a), efter høring af Afviklingsinstansen. Afviklingsinstansen kan på et eksekutivmøde kun foretage en sådan vurdering efter at have givet ECB meddelelse om, at den har til hensigt at træffe en sådan afgørelse, og kun hvis ECB inden for tre kalenderdage efter modtagelsen af en sådan meddelelse ikke selv foretager en sådan vurdering. ECB forsyner straks Afviklingsinstansen med alle relevante oplysninger, som Afviklingsinstansen anmoder om med henblik på at tage dem med i sin vurdering.

Hvis ECB vurderer, at betingelserne i første afsnit, litra a), er opfyldt for et institut eller en koncern som omhandlet i første afsnit, meddeler den straks denne vurdering til Kommissionen og Afviklingsinstansen.

Afviklingsinstansen, eller hvor det er relevant de nationale afviklingsmyndigheder, vurderer på et eksekutivmøde betingelsen som omhandlet i første afsnit, litra b), i tæt samarbejde med ECB. ECB kan endvidere give Afviklingsinstansen eller de berørte nationale afviklingsmyndigheder meddelelse om, at den betragter betingelsen i nævnte litra som værende opfyldt.

2. Med forbehold af tilfælde, hvor ECB har besluttet at føre direkte tilsyn med kreditinstitutter i henhold til artikel 6. stk. 5, litra b), i forordning [...] nr. 1024/2013, i tilfælde af modtagelse af en meddelelse, jf. stk. 1, eller hvis Afviklingsinstansen har til hensigt at foretage en vurdering efter stk. 1 på eget initiativ vedrørende en enhed eller en koncern som omhandlet i artikel 7, stk. 3, meddeler Afviklingsinstansen straks sin vurdering til ECB.

[...]

4. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), anses enheden for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvis den befinder sig i en eller flere af følgende situationer:

[...]

5. Med henblik på anvendelsen af nærværende artikels stk. 1, litra c), anses en afviklingsforanstaltning for at være begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene, jf. artikel 14, og en håndtering af enheden som led i almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang.

6. Hvis betingelserne som fastsat i stk. 1 er opfyldt, vedtager Afviklingsinstansen en afviklingsordning. Afviklingsordningen skal:

- a) bringe enheden under afvikling
- b) fastslå, hvilke afviklingsværktøjer der skal anvendes på det institut, som er under afvikling, jf. artikel 22, stk. 2, navnlig en eventuel udelukkelse fra anvendelse af bail-in-værktøjet i overensstemmelse med artikel 27, stk. 5 og 14
- c) fastslå anvendelsen af Afviklingsfonden til støtte for afviklingsforanstaltningen, jf. artikel 76 og i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse truffet i henhold til artikel 19.

7. Umiddelbart efter vedtagelsen af afviklingsordningen fremsender Afviklingsinstansen denne til Kommissionen.

Kommissionen skal, inden for 24 timer efter Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, enten godkende eller gøre indsigelse mod ordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter i de tilfælde, der ikke er dækket af nærværende stykkes tredje afsnit.

Kommissionen kan inden for de første 12 timer, efter at Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, foreslå Rådet at:

- a) gøre indsigelse mod afviklingsordningen med den begrundelse, at den af Afviklingsinstansen vedtagne ordning ikke opfylder kriteriet om almene hensyn som omhandlet i stk. 1, litra c)
- b) godkende eller gøre indsigelse mod en væsentlig ændring af størrelsen af det beløb fra Afviklingsfonden, som indgår i Afviklingsinstansens afviklingsordning.

Med henblik på tredje afsnit træffer Rådet afgørelse med simpelt flertal.

Afviklingsordningen træder kun i kraft, hvis hverken Rådet eller Kommissionen gør indsigelse inden 24 [timer] efter Afviklingsinstansens fremsendelse af ordningen.

Rådet eller Kommissionen angiver, alt efter omstændighederne, begrundelser for udøvelsen af deres indsigelsesret.

Hvis Rådet inden for 24 timer, efter at Afviklingsinstansen har fremsendt afviklingsordningen, har godkendt Kommissionens forslag om ændring af ordningen af de grunde, der er omhandlet i tredje afsnit, litra b), eller hvis Kommissionen har gjort indsigelse i overensstemmelse med andet afsnit, ændrer Afviklingsinstansen inden for otte timer afviklingsordningen i overensstemmelse med de anførte grunde.

Hvis den af Afviklingsinstansen vedtagne afviklingsordning indeholder udelukkelse af visse passiver under ekstraordinære omstændigheder, som omhandlet i artikel 27, stk. 5, og hvor en sådan udelukkelse kræver bidrag fra Afviklingsfonden eller fra alternative finansieringskilder for at beskytte det indre markedes integritet, kan Kommissionen forbyde eller kræve ændringer af den foreslåede udelukkelse med angivelse af passende årsager baseret på overtrædelse af kravene som fastsat i artikel 27 og i delegerede retsakter vedtaget af Kommissionen på grundlag af artikel 44, stk. 11, i direktiv 2014/59[...].

8. Hvis Rådet modsætter sig, at et institut bringes under afvikling med den begrundelse, at kriterierne om almene hensyn som omhandlet i stk. 1, litra c), ikke er opfyldt, vil den pågældende enhed blive opløst på en velordnet måde i overensstemmelse med gældende national ret.

9. Afviklingsinstansen påser, at de relevante nationale afviklingsmyndigheder træffer de nødvendige afviklingsforanstaltninger til at gennemføre afviklingsordningen. Afviklingsordningen sendes til de relevante nationale afviklingsmyndigheder og skal indeholde en instruks til disse myndigheder om at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gennemføre Afviklingsinstansens afgørelse i overensstemmelse med artikel 29 ved at udøve afviklingsbeføjelser. Hvis der foreligger statsstøtte eller støtte fra Afviklingsfonden, handler Afviklingsinstansen i overensstemmelse med en afgørelse om den pågældende støtte truffet af Kommissionen.

10. Kommissionen har beføjelse til fra Afviklingsinstansen at indhente alle oplysninger, som den finder relevante for udførelsen af sine opgaver i henhold til denne forordning. Afviklingsinstansen

har i overensstemmelse med kapitel 5 i dette afsnit beføjelse til fra alle personer at indhente de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan forberede og træffe afgørelse om en afviklingsforanstaltning, herunder ajourføringer og supplerende oplysninger, der indgår i afviklingsplanerne.«

- 10 SRM-forordningens artikel 22 med overskriften »Almindelige principper for afviklingsværktøjer« bestemmer i stk. 2 og 4:

»2. De afviklingsværktøjer, der er omhandlet i artikel 18, stk. 6, litra b), er følgende:

- a) virksomhedssalgsværktøjet
- b) broinstitutværktøjet
- c) værktøjet til adskillelse af aktiver
- d) bail-in-værktøjet.

[...]

4. Afviklingsværktøjerne anvendes med henblik på at nå de afviklingsmål, der er fastlagt i artikel 14, i overensstemmelse med principperne for afvikling i artikel 15. De kan anvendes enten alene eller i enhver kombination, bortset fra værktøjet til adskillelse af aktiver, der kun kan anvendes sammen med et andet afviklingsværktøj.

[...]«

- 11 Forordningens artikel 23 med overskriften »Afviklingsordning« fastsætter:

»I den afviklingsordning, der vedtages af Afviklingsinstansen i henhold til artikel 18, fastsættes i overensstemmelse med en eventuel afgørelse om statsstøtte eller støtte fra Afviklingsfonden de nærmere bestemmelser om de afviklingsværktøjer, der skal anvendes over for det institut, der er under afvikling, [...] og de specifikke beløb og formål, til hvilke Afviklingsfonden skal anvendes, fastsættes.

[...]

Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen skal i forbindelse med vedtagelsen af afviklingsordningen tage hensyn til og anvende den i artikel 8 omhandlede afviklingsplan, medmindre Afviklingsinstansen i lyset af sagens omstændigheder vurderer, at afviklingsmålene kan opfyldes mere effektivt ved at træffe foranstaltninger, som ikke er omhandlet i afviklingsplanen.

Under afviklingsproceduren kan Afviklingsinstansen ændre og ajourføre afviklingsordningen, hvis dette er hensigtsmæssigt i lyset af sagens omstændigheder. I forbindelse med ændringer og ajourføringer finder proceduren som fastsat i artikel 18 anvendelse.

[...]«

- 12 Forordningens artikel 30 med overskriften »Pligt til at samarbejde og informationsudveksling inden for den fælles afviklingsmekanisme« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Afviklingsinstansen underretter Kommissionen om enhver foranstaltning, den træffer for at forberede en afvikling. Hvad angår oplysninger, der modtages fra Afviklingsinstansen, er

medlemmerne af Rådet og Kommissionen samt Rådets og Kommissionens personale omfattet af kravene om tavshedspligt, jf. artikel 88.

2. Inden for deres respektive ansvarsområder i henhold til denne forordning arbejder Afviklingsinstansen, Rådet, Kommissionen, ECB samt de nationale afviklingsmyndigheder og de kompetente nationale myndigheder tæt sammen, navnlig under afviklingsplanlægningen, i forbindelse med tidlig indgriben og under afviklingen, jf. artikel 8-29. De forsyner hinanden med alle oplysninger, der er nødvendige for, at de kan udføre deres opgaver.«

13 SRM-forordningens artikel 43, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Kommissionen og ECB udpeger hver en repræsentant med ret til at deltage i eksekutivmøderne og plenarmøderne som permanent observatør.

Repræsentanterne for Kommissionen og ECB har ret til at deltage i drøftelser og få indsigt i alle dokumenter.«

14 Denne forordnings artikel 86 med overskriften »Sagsanlæg ved Domstolen« bestemmer følgende:

»1. Der kan anlægges sag ved Domstolen i overensstemmelse med artikel 263 i TEUF for at anfægte en afgørelse truffet af klagenævnet eller, såfremt der ikke har været adgang til at indbringe sagen for klagenævnet, mod en afgørelse truffet af Afviklingsinstansen.

2. Medlemsstaterne og EU-institutionerne samt enhver fysisk eller juridisk person kan anlægge sag ved Domstolen vedrørende Afviklingsinstansens afgørelser i overensstemmelse med artikel 263 i TEUF.

3. Hvis Afviklingsinstansen har pligt til at handle og undlader at træffe en afgørelse, kan der anlægges passivitetssøgsmål ved Domstolen i overensstemmelse med artikel 265 i TEUF.

4. Afviklingsinstansen træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den afgørelse, der træffes af Domstolen.«

Sagens baggrund

15 Sagens baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 24-80. Den kan for så vidt angår den foreliggende appel sammenfattes som følger.

16 Banco Popular Español SA (herefter »Banco Popular«) var et kreditinstitut, som var underlagt ECB's direkte tilsyn.

17 På eksekutivmødet den 7. juni 2017 vedtog Afviklingsinstansen på grundlag af SRM-forordningen ved afgørelse SRB/EES/2017/08 den omtvistede afviklingsordning for Banco Popular.

18 I henhold til artikel 1 i denne afviklingsordning blev det af Afviklingsinstansen besluttet, at Banco Popular skulle bringes under afvikling fra datoen for afviklingen med den begrundelse, at betingelserne i denne forordnings artikel 18, stk. 1, var opfyldt.

- 19 Som det fremgår af afviklingsordningens artikel 2-4 fandt Afviklingsinstansen indledningsvis, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, dernæst at der ikke fandtes andre foranstaltninger, der inden for en rimelig frist kunne forhindre, at denne bank blev nødlidende, og endelig at en afviklingsforanstaltning i form af et virksomhedssalgsværktøj for banken var nødvendig for at sikre videreførelsen af dens kritiske funktioner og undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet.
- 20 Den omtvistede afviklingsordnings artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd:
»Det afviklingsværktøj, der anvendes på Banco Popular, vil bestå i et virksomhedssalg i henhold til [SRM-forordningens] artikel 24 [...] via overdragelse af aktier til en køber. Nedskrivningen og konverteringen af kapitalinstrumenterne ville ske umiddelbart forud for anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet.«
- 21 Afviklingsordningens artikel 6 præciserer de nærmere bestemmelser for denne nedskrivning og virksomhedssalget.
- 22 Denne afviklingsordnings artikel 12, stk. 1, anfører endvidere, at den »træder i kraft« den 7. juni 2017, kl. 6.30.
- 23 Den 7. juni 2017, kl. 5.13 blev den omtvistede afviklingsordning forelagt Kommissionen til godkendelse.
- 24 Samme dag, kl 6.30, vedtog denne institution afgørelse (EU) 2017/1246 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular Español S.A. (EUT 2017, L 178, s. 15) og meddelte den til Afviklingsinstansen. Fjerde betragtning til denne afgørelse, som berigtiget den 6. december 2017 (EUT 2017, L 320, s. 31), har følgende ordlyd:
»Kommissionen er enig i afviklingsordningen. Den er bl.a. enig i afviklingsinstansens begrundelser for, hvorfor afviklingen er nødvendig i almenhedens interesse, jf. [SRM-forordningens] artikel 18, stk. 5, [...]«
- 25 Stadig den 7. juni 2017 vedtog Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (omstruktureringsfond for banker, Spanien) de foranstaltninger, der var nødvendige for gennemførelsen af den omtvistede afviklingsordning i overensstemmelse med SRM-forordningens artikel 29.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 26 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. august 2017 anlagde Fundación og SFL – på dette tidspunkt aktionærer i Banco Popular – sag med påstand om annullation af den omtvistede afviklingsordning.
- 27 Ved afgørelser af henholdsvis 1. august 2018 og 12. april 2019 fik dels Kongeriget Spanien, Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, dels Banco Santander SA tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens og Afviklingsinstansens påstande.
- 28 Selv om Afviklingsinstansen begrænsede sig til at nedlægge påstand om frifindelse i sagen, uden at anfægte formaliteten heraf, fremsatte Kommissionen i interventionsindlægget en formalitetsindsigelse. Den gjorde gældende, at den omtvistede afviklingsordning alene var en

mellemliggende retsakt, som ikke skabte bindende virkninger, eftersom Kommissionen ved sin afgørelse 2017/1246 godkendte denne afviklingsordning, tilsluttede sig den og gav den sådanne virkninger.

- 29 Parlamentet og Rådet gjorde ligeledes i deres interventionsindlæg gældende, at den omtvistede afviklingsordning ikke i sig selv skabte retsvirkninger over for tredjemand som omhandlet i artikel 263 TEUF.
- 30 I forbindelse med behandlingen af sagens formalitet bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 112 indledningsvis, at det ganske vist følger af fast retspraksis, at en intervenient ikke har ret til selvstændigt at fremsætte en formalitetsindsigelse, og at den således ikke er forpligtet til at behandle anbringender om afvisning, som udelukkende er fremsat af intervenienten. I denne doms præmis 113 fandt Retten, at når der er tale om en ufravigelig procesforudsætning, skal formaliteten vedrørende søgsmålet imidlertid undersøges af egen drift.
- 31 Dernæst prøvede Retten, om den omtvistede afviklingsordning kunne anses for at være en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF. Den bemærkede i denne henseende i den appellerede doms præmis 114 og 115, at ifølge fast retspraksis udgør enhver af EU-institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger, en sådan anfægtelig retsakt, og at ved afgørelsen af, om en retsakt har sådanne virkninger, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og de nævnte virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom retsaktens indhold, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser.
- 32 I denne henseende fastslog Retten i dommens præmis 116-123 følgende:
- »116 Det skal [...] bemærkes, at Afviklingsinstansen udøver de beføjelser, som den er tillagt ved [SRM-forordningen], navnlig de i denne forordnings artikel 16, stk. 1, fastsatte og »træffer afgørelse om en afviklingsforanstaltning over for et finansieringsinstitut etableret i en deltagende medlemsstat, hvis betingelserne som fastsat i artikel 18, stk. 1, er opfyldt«. EU-lovgiver har således udtrykkeligt tillagt Afviklingsinstansen en beslutningskompetence.
- 117 Afviklingsinstansens afgørelse om en afviklingsforanstaltning er en retsakt, som kan træde i kraft. I [den omtvistede afviklingsordnings] artikel 12 anføres det, at ordningen trådte i kraft den 7. juni 2017 kl. 6.30.
- 118 Det fremgår endvidere af [SRM-forordningens] artikel 23, stk. 1, [...], at en afviklingsordning, der vedtages af Afviklingsinstansen i henhold til denne forordnings artikel 18, fastsætter de nærmere bestemmelser om de afviklingsværktøjer, der skal anvendes over for det institut, der er under afvikling, der gennemføres af de nationale afviklingsmyndigheder i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktiv 2014/59 som gennemført i national ret.
- 119 I medfør af [den omtvistede afviklingsordnings] artikel 9 tilkommer det således FROB at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gennemføre denne afgørelse. FROB skal bl.a. gennemføre salget af Banco Popular efter de fastlagte regler i [den omtvistede afviklingsordning]. [Den omtvistede afviklingsordnings] artikel 10 fastsætter ligeledes, at Afviklingsinstansen skal føre tilsyn med FROB's gennemførelse af [den omtvistede afviklingsordning] i henhold til [SRM-forordningens] artikel 28 [...].

- 120 Det skal dermed fastslås, at [den omtvistede afviklingsordning], henset til indholdet heraf, skaber bindende retsvirkninger.
- 121 Det skal endvidere bemærkes, at [SRM-forordningens] artikel 86, stk. 1, [...] bestemmer, at der kan anlægges sag ved Den Europæiske Unions Domstol i overensstemmelse med artikel 263 TEUF for at anfægte en afgørelse truffet af klagenævnet eller, såfremt der ikke har været adgang til at indbringe sagen for klagenævnet, mod en afgørelse truffet af Afviklingsinstansen. Ifølge [SRM-forordningens] artikel 86, stk. 2, [...] kan medlemsstaterne og EU-institutionerne samt enhver fysisk eller juridisk person anlægge sag ved Den Europæiske Unions Domstol vedrørende Afviklingsinstansens afgørelser i overensstemmelse med artikel 263 TEUF.
- 122 I denne henseende har Domstolen anført, at [SRM-forordningens] artikel 86, stk. 2, [...] fastsætter, at medlemsstaterne og EU-institutionerne samt enhver fysisk eller juridisk person i henhold til artikel 263 TEUF kan anlægge sag ved Den Europæiske Unions Domstol vedrørende Afviklingsmyndighedens afgørelser, idet denne sidstnævnte nævnes til udelukkelse af enhver anden EU-institution eller andet EU-organ, -kontor eller -agentur (dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 56).
- 123 Domstolen har ligeledes fastslået, at afviklingsproceduren skal anses for at være en kompleks administrativ procedure, der involverer flere myndigheder, og hvor kun det endelige resultat, der følger af Afviklingsinstansens udøvelse af sin kompetence, kan være genstand for den domstolsprøvelse, der er omhandlet i forordningens artikel 86, stk. 2 (dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 66).«
- 33 På grundlag af disse betragtninger konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 124, at den omtvistede afviklingsordning var en retsakt, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.
- 34 Endelig fandt Retten, at denne konklusion ikke kunne ændres af de af Parlamentet, Rådet og Kommissionen fremførte argumenter.
- 35 I denne henseende bemærkede den i den appellerede doms præmis 127 for det første, at selv om en afviklingsordning først træder i kraft ved Kommissionens godkendelse heraf, betyder dette ikke, at denne godkendelse bevirker, at afviklingsordningens selvstændige retsvirkninger forsvinder til fordel for retsvirkningerne af denne sidstnævntes afgørelse alene. I denne doms præmis 128-130 fastslog Retten – idet den fandt, at Kommissionens godkendelse er et nødvendigt trin i afviklingsordningens ikrafttræden, og at den giver afviklingsordningen retskraft – at overholdelsen af principperne om delegation af beføjelser fastlagt i dom af 13. juni 1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, herefter »dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed«, EU:C:1958:7), ikke indebærer, at alene Kommissionens afgørelse skaber retsvirkninger. Ifølge Retten kræves det, at Kommissionen godkender afviklingsordningen med hensyn til dennes skønsmæssige aspekter, således at den skaber retsvirkninger, hvorved der undgås en »egentlig ansvarsforskydning« som omhandlet i den retspraksis, der følger af denne sidstnævnte dom. I den appellerede doms præmis 132 fremhævede Retten endvidere, at Kommissionen har en særlig kompetence til at bedømme afviklingsordningens skønsmæssige aspekter, men ikke beføjelse til at udøve kompetencer, der er forbeholdt Afviklingsinstansen, eller ændre afviklingsordningen eller dennes retsvirkninger.

- 36 For det andet afviste Retten argumentet om, at en afviklingsordning ikke er bindende for Kommissionen og udgør en forberedende retsakt, der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. I denne henseende fandt Retten i den appellerede doms præmis 137, at inden for rammerne af den komplekse administrative procedure, som er indført ved SRM-forordningen, kan en afviklingsordning ikke anses for at udgøre en forberedende retsakt, som har til formål at forberede Kommissionens afgørelse. Selv om Kommissionens godkendelse af afviklingsordningen i henhold til denne forordnings artikel 18, stk. 7, bevirker, at den træder i kraft, og selv om denne institution kan gøre indsigelse mod denne afviklingsordnings skønsmæssige aspekter, kan den hverken gøre indsigelse mod de rent tekniske aspekter eller ændre disse.
- 37 For det tredje fastslog Retten i den appellerede doms præmis 140-142, at det fremgår af såvel SRM-forordningens artikel 86 som de øvrige bestemmelser i denne forordning, at en afviklingsordning udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål. Denne artikel 86 vedrører ikke kun Afviklingsinstansens selvstændige afgørelser, som ikke kræver Kommissionens godkendelse, men tager sigte på alle afgørelser fra Afviklingsinstansen, med undtagelse af dem, der kan indbringes for klagenævnet. En afviklingsordning er således pr. definition omfattet af den kategori af afgørelser, som i medfør af nævnte artikel 86 kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.
- 38 For det fjerde fandt Retten i den appellerede doms præmis 147, at den modsatte fortolkning ville være uforenelig med retssikkerhedsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt som enhver, der er berørt af en afviklingsafgørelse truffet af Afviklingsinstansen ville se muligheden for at få sit søgsmål antaget til realitetsbehandling underlagt en betingelse, der ikke er udtrykkeligt fastsat.
- 39 Endelig afviste Retten i den appellerede doms præmis 148 argumentet om, at afviklingsordningen ikke kan annulleres, hvis Kommissionens afgørelse fortsat gælder. Den bemærkede i denne henseende, at såfremt Retten annullerede en afviklingsordning, ville Kommissionens afgørelse om godkendelse af denne afviklingsordning blive uden genstand.
- 40 Under disse omstændigheder, idet det i den appellerede doms præmis 149 blev fastslået, at når Kommissionen først har godkendt en af Afviklingsinstansen vedtaget afviklingsordning, skaber denne afviklingsordning retsvirkninger og udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et selvstændigt annulationssøgsmål, antog Retten i denne doms præmis 150 det i den foreliggende sag anlagte annulationssøgsmål til realitetsbehandling.
- 41 Med hensyn til sagens realitet forkastede Retten alle de fremsatte anbringender, og frifandt følgelig Afviklingsinstansen.

Parternes påstande

- 42 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som Retten heri fastslog, at annulationssøgsmålet i første instans kunne antages til realitetsbehandling.
 - Det fastslås, at annulationssøgsmålet anlagt i første instans i sag T-481/17, ikke kan antages til realitetsbehandling, og følgelig sagens afvisning i det hele.

- Sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i såvel sagen for Retten som den foreliggende appelsag.
- 43 SFL har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 44 Afviklingsinstansen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 45 Parlamentet har i det væsentlige nedlagt påstand om, at Kommissionens appel tages til følge, og at sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 46 Rådet har nedlagt påstand om, at såfremt Domstolen måtte ophæve den appellerede dom, at fastslå, at der ikke er noget, der kan rejse tvivl om lovligheden af SRM-forordningen og direktiv 2014/59.

Om appellen

- 47 Til støtte for appellen, der er rettet mod den appellerede dom, for så vidt som Retten herved fastslog, at den omtvistede afviklingsordning er en retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, har Kommissionen fremsat tre anbringender. Det første anbringende vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 263, stk. 4, TEUF og SRM-forordningens artikel 18, stk. 7. Det andet anbringende vedrører en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 263, stk. 4, TEUF og tilsidesættelse af Kommissionens ret til et forsvar. Det tredje anbringende vedrører en selvmodsigende begrundelse i den appellerede dom.

Om formaliteten

- 48 SFL har gjort gældende, at appellen skal afvises. SFL har anført, at påstande, der fremsættes i en anmodning om intervention, kun kan gå ud på at understøtte en af parternes påstande, og udleder heraf, at Kommissionen, der var intervenient i første instans, ikke kan rejse en selvstændig ulovlighedsindsigelse i appelsagen.
- 49 Kommissionen og Parlamentet har bestridt denne argumentation.
- 50 Det fremgår i denne henseende af den appellerede dom, at Kommissionen for Retten gjorde gældende, at søgsmålet i første instans skulle afvises med den begrundelse, at den omtvistede afviklingsordning ikke udgør en anfægtelig retsakt. Når der endvidere er tale om en ufravigelig procesforudsætning, og således som Retten i øvrigt bemærkede i den appellerede doms præmis 112 og 113, skal formaliteten vedrørende søgsmålet, selv om en intervenient ikke har ret til selvstændigt at fremsætte en formalitetsindsigelse, undersøges af egen drift (jf. i denne retning dom af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, præmis 22 og 23). I den appellerede doms præmis 114-149 foretog Retten en sådan behandling af formaliteten vedrørende søgsmålet og fastslog efter behandlingen heraf, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, idet Kommissionen således ikke fik medhold i den fremsatte formalitetsindsigelse. Denne behandling skal kunne prøves af Domstolen inden for rammerne af den foreliggende appel.

- 51 Den omstændighed, at Retten i denne henseende ved den appellerede dom forkastede søgsmålet i første instans efter en realitetsbehandling, indebærer ikke, at den foreliggende appel skal afvises. Det følger således af fast retspraksis, at en appel vedrørende en af Retten afsagt dom kan antages til realitetsbehandling, i det omfang Retten – idet den træffer afgørelse af egen drift eller på grundlag af en formalitetsindsigelse fremsat af en part mod et søgsmål – har forkastet en afvisningspåstand, selv om Retten derefter i samme dom har frifundet sagsøgte (jf. i denne retning dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Ente per le Ville Vesuviane og Ente per le Ville Vesuviane mod Kommissionen, C-445/07 P og C-455/07 P, EU:C:2009:529, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Heraf følger, at den af SFL rejste formalitetsindsigelse mod appellen må forkastes.

Om realiteten

Det første anbringende

– Parternes argumenter

- 53 Med det første anbringende har Kommissionen, støttet af Parlamentet, gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 263, stk. 4, TEUF og SRM-forordningens artikel 18, stk. 7, da den i den appellerede doms præmis 116-120, 127 og 137 fandt, at den omtvistede afviklingsordning er en anfægtelig retsakt, der skaber bindende retsvirkninger.
- 54 Indledningsvis har Kommissionen anført, at det er den eller i givet fald Rådet, som giver en afviklingsordning bindende retsvirkninger for at undgå en »egentlig ansvarsforskydning« som omhandlet i den retspraksis, der følger af dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed. Ved i den appellerede doms præmis 132 at fastslå, at Kommissionen ikke har nogen beføjelse med hensyn til ændringen af en afviklingsordning, har Retten tilsidesat bestemmelserne i SRM-forordningens artikel 18, stk. 7, første, andet og syvende afsnit.
- 55 Dernæst er den fortolkning, hvorefter den omtvistede afviklingsordning skaber selvstændige retsvirkninger uafhængigt af Kommissionens eller i givet fald Rådets godkendelse heraf, i strid med den retspraksis, der følger af dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed. Ifølge denne retspraksis kan beføjelser, der indebærer udøvelse af skønmæssige beføjelser, således ikke delegeres til selvstændige enheder, der ikke er indeholdt i traktaterne. Sådanne enheders vedtagelse af bindende afgørelser skal som hovedregel begrænse sig til et rent tekniske spørgsmål, uden at overskride de snævre grænser, der er defineret i basisretsakten. Det fremgår af 24. betragtning til SRM-forordningen, at EU-lovgiver baserede sig på denne retspraksis ved vedtagelsen af denne forordning, hvorved prøvelsen af en afviklingsordnings skønmæssige aspekter er forbeholdt de EU-institutioner, der har de relevante kompetencer for politikken for afvikling af kreditinstitutter.
- 56 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 130, 132 og 137 anførte, at den kun skal tage stilling til visse skønmæssige aspekter, der er afgørende for godkendelsen af en afviklingsordning, ikke tog hensyn til det forhold, at de skønmæssige aspekter er uløseligt forbundet med mere tekniske aspekter. Når den således skal gøre indsigelse mod en afviklingsordnings skønmæssige aspekter, modsætter Kommissionen sig denne afviklingsordning i sin helhed.

- 57 SRM-forordningen har indført en kompleks administrativ procedure, således at afviklingsproceduren i overensstemmelse med denne forordnings artikel 18, stk. 7, fører til en afgørelse fra Kommissionen eller i givet fald Rådet, som godkender eller gør indsigelse mod afviklingsordningen. Afviklingsinstansens vurdering foregriber derimod ikke resultatet af denne procedure. Under en sådan procedure udgør derfor kun foranstaltninger, som definitivt fastlægger Kommissionens eller Rådets standpunkt som afslutning på denne procedure, retsakter, der kan anfægtes, modsat mellemliggende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning.
- 58 Hvad endelig angår argumentet i den appellerede doms præmis 122, 124 og 140 vedrørende adgang til at anlægge sag, som er fastsat i SRM-forordningens artikel 86 til prøvelse af afgørelser fra Afviklingsinstansen, har Kommissionen anført, at denne forordnings bestemmelser ikke kan ændre det system for retsmidler, der er fastsat i traktaterne.
- 59 SFL og Afviklingsinstansen har bestridt denne argumentation. De har gjort gældende, at Retten med rette fastslog, at den omtvistede afviklingsordning udgør en anfægtelig retsakt, som skaber selvstændige retsvirkninger.
- 60 De har indledningsvis anført, at i medfør af navnlig SRM-forordningens artikel 7, artikel 18, stk. 1, og artikel 20 er Afviklingsinstansen ansvarlig for at planlægge, udforme og vedtage afviklingsordningen. Ifølge denne forordnings artikel 18, stk. 7, sammenholdt med 24. og 26. betragtning hertil, begrænser Kommissionens og Rådets rolle sig derimod til at deltage i afviklingsproceduren og kontrollere afviklingsordningens skønsmæssige aspekter. SFL har i denne henseende præciseret, at hvor Kommissionen eller Rådet ikke har fremsat indsigelse inden for 24 timer, efter at afviklingsordningen blev fremsendt, træder denne i kraft. Såfremt Kommissionen eller Rådet måtte være uenige i den afviklingsordning, som Afviklingsinstansen har udarbejdet, tilkommer det endvidere Afviklingsinstansen at træffe den endelige afgørelse i overensstemmelse med deres retningslinjer.
- 61 Afviklingsinstansen har gjort gældende, at selv om SRM-forordningens artikel 18, stk. 7, forbeholder Kommissionen eller i givet fald Rådet det juridiske og politiske ansvar for afviklingsordningens skønsmæssige aspekter, tillægger denne bestemmelse udtrykkeligt Afviklingsinstansen afviklingsordningens øvrige elementer. Disse institutioners rolle er enten at godkende eller afvise afviklingsordningen, men under ingen omstændigheder at udforme, udarbejde eller anvende denne afviklingsordning. EU-lovgiver har givet det specialiserede agentur, som Afviklingsinstansen er, den opgave at foretage de meget tekniske vurderinger, som vedtagelsen af en afviklingsordning forudsætter. Afviklingsinstansen har både ansvaret for at planlægge, udforme og vedtage afviklingsforanstaltninger og føre tilsyn med de nationale myndigheders gennemførelse heraf. Under disse omstændigheder kan den ikke nægtes retten til at forsvare en afviklingsordning, idet dens ret til et forsvar ellers ville blive tilsidesat.
- 62 SFL og Afviklingsinstansen har dernæst gjort gældende, at den bedømmelse, hvorefter Afviklingsinstansens afgørelse bringer proceduren til ophør og derfor skal anses for en anfægtelig retsakt i tilfælde af afvikling af et finansieringsinstitut ikke står i modsætning til den retspraksis, der følger af dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed. SRM-forordningen forhindrer nemlig en »egentlig ansvarsforskydning« som omhandlet i denne retspraksis ved at sikre, at Kommissionen og i givet fald Rådet kan kontrollere eller endog modsætte sig ethvert skønsmæssigt element i afviklingsafgørelsen. Ifølge Afviklingsinstansen er der ikke nogen modsætning mellem på den ene side retten til at anlægge sag mod Afviklingsinstansen som ophavsmand til denne afviklingsordning og på den anden side den omstændighed, at

Kommissionen og i givet fald Rådet er involveret i afgørelsen om afviklingsordningen samt den omstændighed, at denne afviklingsordning ikke kan træde i kraft, hvis disse institutioner modsætter sig den. Under alle omstændigheder er Afviklingsinstansen af den opfattelse, at beføjelsen til at vedtage alle afviklingsafgørelser, som den er tillagt i medfør af SRM-forordningens artikel 7, stk. 2, ikke udgør en kompetence, som traktaten tillægger Kommissionen, og som Kommissionen har besluttet at delegere, men en kompetence skabt af EU-lovgiver i denne forordning.

- 63 Endelig har SFL anført, at 90. og 120. betragtning til SRM-forordningen samt forordningens artikel 7, 20 og 86 henviser til Afviklingsinstansens beføjelser, samtidig med at det præciseres, at de afgørelser, som den vedtager, kan være genstand for prøvelse ved Domstolen. Denne forordnings artikel 86, stk. 2, fastsætter således en sådan prøvelse af alle afgørelser fra Afviklingsinstansen, der som dem, der vedrører afviklingsordninger, ikke kan indbringes for klagenævnet. Kommissionens modsatrettede argumentation er i strid med disse betragtninger til og artikler i samme forordning og udgør derfor en fortolkning *contra legem*.

– *Domstolens bemærkninger*

- 64 Det første anbringende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 116-120, 127, 137, 149 og 150 at fastslå, at den omtvistede afviklingsordning er en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 65 Det følger af fast retspraksis, at der kan anlægges annulationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, sammenholdt med stk. 1 heri, til prøvelse af enhver bestemmelse eller foranstaltning, der er vedtaget af EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer – uanset form – og som tilsigter at have retligt bindende virkninger, der kan berøre en fysisk eller juridisk persons interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling. Ved afgørelsen af, om en retsakt har sådanne virkninger og følgelig kan være genstand for et sådant søgsmål, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og disse virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions, det udstedende organs, kontors eller agenturs beføjelser (jf. i denne retning dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 9, af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 39 og 41, og af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 62-64 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Hvad for det første angår indholdet af den omtvistede afviklingsordning er det korrekt, at denne indledningsvis i dens artikel 1-4 bestemmer, at Afviklingsinstansen »beslutter« at bringe Banco Popular under afvikling med den begrundelse, at betingelserne i SRM-forordningens artikel 18, stk. 1, er opfyldt, dernæst i artikel 5-7 heri fastsætter de afviklingsværktøjer, der skal anvendes, og endelig i dens artikel 9 og 10 anfører, at det tilkommer FROB at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at håndhæve denne afgørelse, og at denne håndhævelse vil blive overvåget af Afviklingsinstansen.
- 67 Den omtvistede afviklingsordnings artikel 12, stk. 1, fastsætter imidlertid, at den »træder i kraft« den 7. juni 2017, og ikke, således som Retten urigtigt fastslog i den appellerede doms præmis 117, at den »trådte i kraft« på denne dato. Denne afviklingsordnings artikel 13 bestemmer endvidere, at den er rettet til FROB og vil blive meddelt denne efter Kommissionens eller Rådets godkendelse heraf.

- 68 Det fremgår af det i den foregående præmis anførte, at den omtvistede afviklingsordning, som Afviklingsinstansen vedtog i medfør af afgørelse SRB/EES/2017/08 på sit eksekutivmøde den 7. juni 2017 – hvilken udgør den for Retten anfægtede retsakt i den foreliggende sag – endnu ikke var blevet vedtaget, hvilket bekræftes af, som anført i den appellerede doms præmis 77 og 78, at den efter sin vedtagelse blev meddelt Kommissionen den 7. juni 2017 kl. 5.13 med henblik på godkendelse heraf, hvilket skete samme dag kl. 6.30. Det følger ligeledes af det anførte, at ikrafttrædelsen af denne afviklingsordning og følgelig det forhold, at den skaber bindende retsvirkninger, afhæng af dens godkendelse.
- 69 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori den omtvistede afviklingsordning blev vedtaget, skal det bemærkes, således som det er angivet i dens præambel, at dens retsgrundlag er SRM-forordningen, navnlig dennes artikel 18. Den ordning, der er indført ved denne forordning er baseret på den konstatering, som fremgår af 24. og 26. betragtning hertil, at udøvelsen af afviklingsbeføjelserne, der er fastsat i denne forordning, er omfattet af Unionens afviklingspolitik, som kun EU-institutionerne må fastlægge, og at der fortsat er en skønsbeføjelse i forbindelse med vedtagelsen af hver enkelt afviklingsordning, i betragtning af den betydelige indvirkning, som afviklingsafgørelser har på medlemsstaternes finansielle stabilitet og på Unionen som helhed såvel som på medlemsstaternes finanspolitiske suverænitet. Det fremgår af disse betragtninger, at Unionen af disse grunde har fundet det nødvendigt at sørge for tilstrækkelig inddragelse af Rådet og Kommissionen, nemlig en inddragelse, som styrker Afviklingsinstansens nødvendige operationelle uafhængighed, samtidig med at princippet om delegation af beføjelser til agenturer, som er opstillet i dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, og som der henvises til i dom af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), respekteres.
- 70 I disse domme fastslog Domstolen nærmere bestemt, at følgerne af en kompetencedelegation er meget forskellige afhængig af, om den omfatter gennemførelsesbeføjelser, som er klart afgrænsede, og hvis udøvelse derfor kan kontrolleres nøje i forhold til de objektive kriterier, som en delegerende myndighed har fastsat, eller om det drejer sig om en »diskretionær beføjelse, der indebærer en høj grad af frit skøn, som – afhængig af den brug, som gøres heraf – åbner mulighed for en virkelig økonomisk politik« (jf. i denne retning dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, s. 72, 74 og 75, og dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 41).
- 71 En delegation af den førstnævnte art kan ikke have nogen følelig indflydelse på følgerne af udøvelsen af de beføjelser, den angår, mens en delegation af den anden art, hvor den delegerende myndigheds valg erstattes af dem, som træffes af den myndighed, der har fået kompetencen, indebærer en »egentlig ansvarsforskydning« (dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, s. 72, og dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 42). I den sag, der gav anledning til dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, fastslog Domstolen, at den i denne sag omhandlede delegation af beføjelser, for så vidt som den gav de pågældende organer et »frit skøn, som [indebar] omfattende diskretionære beføjelser«, ikke kunne betragtes som foreneligt med »traktatens krav«, samtidig med at det præciseredes, at Den Høje Myndighed ved kun at forbeholde sig retten til at nægte sin godkendelse af afgørelser fra disse organer ikke havde bevaret tilstrækkelige beføjelser til at undgå en sådan ansvarsforskydning (jf. i denne retning dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, s. 74 og 75).

- 72 Det følger af betragtningerne på s. 72 og 73 i dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, at den retspraksis, der følger af denne dom, hviler på den forudsætning, at den for Unionens institutionelle opbygning karakteristiske ligevægt mellem beføjelserne udgør en grundlæggende traktatmæssig garanti, og at delegationen af omfattende skønsmæssige beføjelser forringer denne garanti, for så vidt som den overdrager sådanne beføjelser til andre myndigheder end dem, der er blevet oprettet ved traktaterne, for inden for rammerne af deres respektive kompetenceområder at sikre og kontrollere udøvelsen heraf. Henset til betragtningerne på den nævnte doms s. 72 og s. 74 vedrører den omfattende skønsmæssige beføjelse, som er omhandlet i denne retspraksis, navnlig grundlæggende spørgsmål på det pågældende politikområde, som indebærer en omfattende skønsbeføjelse med henblik på at forene forskellige, undertiden modstridende, mål.
- 73 Det fremgår nærmere bestemt af den nævnte retspraksis, at anvendelsen af de principper om delegation af skønsmæssige beføjelser til agenturer, der er opstillet heri, ikke afhænger af den individuelle eller almene karakter af de retsakter, som agenturerne har beføjelse til at vedtage, men alene af spørgsmålet om, hvorvidt delegationen vedrører en omfattende skønsmæssig beføjelse eller derimod præcist afgrænsede gennemførelsesbeføjelser (jf. i denne retning dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 54, 65 og 66).
- 74 Som det fremgår af 24. og 26. betragtning til SRM-forordningen tager den ordning, som er indført ved denne forordning, sigte på at konkretisere de principper, der er opstillet i dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, og som der henvises til i dom af 22. januar 2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 75 Det er korrekt, at Afviklingsinstansen i medfør af SRM-forordningens artikel 7, stk. 2, er ansvarlig for vedtagelse af alle afgørelser vedrørende afvikling for bl.a. finansieringsinstitutter og koncerner, der anses for vigtige for den finansielle stabilitet i EU, samt for andre grænseoverskridende koncerner. Med henblik herpå bestemmer SRM-forordningens artikel 18, stk. 1 og 6, at Afviklingsinstansen kun vedtager en afviklingsordning for disse enheder og koncerner, hvis den efter modtagelsen af ECB's meddelelse om, hvorvidt den pågældende enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, eller på eget initiativ vurderer, at betingelserne for afvikling, som er anført i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra a)-c), er opfyldt. Disse betingelser vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende enhed er nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvor der ikke findes alternative foranstaltninger i forhold til afviklingen og nødvendigheden heraf ud fra almene hensyn.
- 76 Når disse betingelser er opfyldt vedtager Afviklingsinstansen på grundlag af SRM-forordningens artikel 18, stk. 6, en afviklingsordning, som bringer den pågældende enhed under afvikling og fastsætter anvendelsen på denne af de afviklingsværktøjer, der er omhandlet i forordningens artikel 22, stk. 2, samt anvendelse af Den Fælles Afviklingsfond. Denne forordnings artikel 22, stk. 4, præciserer, at disse værktøjer, bortset fra værktøjet til adskillelse af aktiver, kan anvendes enten alene eller i enhver kombination med henblik på at nå de afviklingsmål, der er fastlagt i samme forordnings artikel 14, i overensstemmelse med principperne for afvikling i artikel 15 heri.
- 77 Selv om de bestemmelser, der er omhandlet i de to foregående præmisser, overlader Afviklingsinstansen en omfattende skønsbeføjelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt og med hvilke midler den pågældende enhed skal bringes under afvikling, er denne beføjelse i medfør af SRM-forordningens artikel 18, stk. 1 og 4-6, imidlertid undergivet objektive kriterier og betingelser, der afgrænser Afviklingsinstansens spillerum og angår både betingelserne for afvikling

og afviklingsværktøjerne. Denne forordning fastsætter endvidere Kommissionens og Rådets inddragelse i den procedure, der fører til vedtagelsen af en afviklingsordning, som for at træde i kraft skal godkendes af Kommissionen og i givet fald Rådet.

- 78 Ifølge SRM-forordningens artikel 30, stk. 1 og 2, underretter Afviklingsinstansen således Kommissionen om enhver foranstaltning, den træffer for at forberede en afvikling, og forsyner Kommissionen og Rådet med alle oplysninger, der er nødvendige for, at de kan udføre deres opgaver. I medfør af denne forordnings artikel 43, stk. 3, udpeger Kommissionen en repræsentant med ret til at deltage i Afviklingsinstansens eksekutivmøder og plenarmøder som permanent observatør, og denne repræsentant har ret til at deltage i drøftelser og få indsigt i alle dokumenter.
- 79 Endvidere bestemmes det i SRM-forordningens artikel 18, stk. 7, første afsnit, at Afviklingsinstansen umiddelbart efter vedtagelsen af afviklingsordningen har pligt til at fremsende denne til Kommissionen, og i denne bestemmelses andet og tredje afsnit, at Kommissionen inden for en frist på 24 timer efter denne fremsendelse enten godkender afviklingsordningen eller gør indsigelse mod ordningen hvad angår de skønsmæssige aspekter, med undtagelse af dem, der vedrører opfyldelse af kriteriet om almene hensyn og det beløb, der er fastsat for anvendelse af Den Fælles Afviklingsfond. Med hensyn til disse sidstnævnte skønsmæssige aspekter præciseres det i tredje afsnit, at Kommissionen inden for de første 12 timer efter fremsendelsen kan foreslå Rådet at gøre indsigelse herimod. Endelig bestemmes det i denne forordnings artikel 18, stk. 7, femte afsnit, at afviklingsordningen kun træder i kraft, hvis hverken Rådet eller Kommissionen gør indsigelse inden 24 timer efter Afviklingsinstansens fremsendelse heraf.
- 80 Bestemmelserne i SRM-forordningens artikel 18, stk. 7, gør således afviklingsordningens ikrafttrædelse betinget af Kommissionens godkendelse heraf, hvor der ikke er gjort indsigelse fra Kommissionens eller Rådets side. Når Kommissionen godkender en sådan ordning, skal den derfor fuldt ud påtage sig det ansvar, den er tillagt ved traktaterne.
- 81 Det fremgår af nærværende doms præmis 75-80, at bestemmelserne i SRM-forordningens artikel 18, på grundlag af hvilke den omtvistede afviklingsordning blev vedtaget, er af en sådan art, at en »ansvarsforskydning« som omhandlet i den retspraksis, der følger af dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed, undgås. Samtidig med at Afviklingsinstansen overlades beføjelsen til at vurdere, om betingelserne for vedtagelse af en afviklingsordning er opfyldt i det konkrete tilfælde, og beføjelsen til at fastlægge de værktøjer, der er nødvendige med henblik på en sådan ordning, giver disse bestemmelser således Kommissionen eller i givet fald Rådet ansvaret for den endelige vurdering af de skønsmæssige aspekter heraf, som henhører under Unionens politik på området for afvikling af kreditinstitutter, og som, således som det fremgår af SRM-forordningens artikel 14 og 24, 26 og 62. betragtning hertil, indebærer en afvejning af forskellige formål og med hensyn til opretholdelsen af Unionens finansielle stabilitet og det indre markedes integritet og til en hensyntagen til medlemsstaternes budgetmæssige suverænitet samt beskyttelse af aktionærers og kreditorers interesser.
- 82 Hvad for det tredje angår Afviklingsinstansens beføjelser skal det bemærkes, at den fortolkning, som Retten har anlagt i den appellerede doms præmis 129 og 130, hvorefter en afviklingsordning kan skabe bindende retsvirkninger uafhængigt af Kommissionens afgørelse om godkendelse, er i strid med både de beføjelser, som Afviklingsinstansen er tillagt ved SRM-forordningen, og den retspraksis, der følger af dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed.

- 83 Selv om denne forordnings artikel 7 og 18 fastsætter, at Afviklingsinstansen har ansvaret for at udarbejde og vedtage en afviklingsordning, giver den dog således ikke denne beføjelse til at vedtage en retsakt, der skaber selvstændige retsvirkninger. Under afviklingsproceduren, således som den følger af SRM-forordningens artikel 18, udgør Kommissionens godkendelse, således som Retten med rette anførte i den appellerede doms præmis 128, et element, der er nødvendigt for afviklingsordningens ikrafttrædelse.
- 84 Denne godkendelse er ligeledes afgørende for indholdet af den pågældende afviklingsordning.
- 85 Selv om SRM-forordningens artikel 18, stk. 7, således giver Kommissionen mulighed for at godkende en sådan ordning uden at have gjort indsigelse hvad angår de skønsmæssige aspekter heraf eller foreslået Rådet at gøre en sådan indsigelse, giver denne bestemmelse ligeledes Kommissionen og Rådet mulighed for at sætte deres egen vurdering i stedet for Afviklingsinstansens med hensyn til disse aspekter ved at gøre indsigelse mod dem, i hvilket tilfælde Afviklingsinstansen i medfør af syvende afsnit i denne artikel 18, stk. 7, har pligt til inden for otte timer at ændre denne ordning i overensstemmelse med de af Kommissionen eller Rådet anførte grunde, og dette for at den nævnte ordning kan træde i kraft.
- 86 Det skal endvidere bemærkes, og således som det fremgår af denne forordnings artikel 18, stk. 8, at hvis Rådet gør indsigelse med den begrundelse, at kriterierne om almene hensyn ikke er opfyldt, medfører dette, at afviklingen i henhold til denne forordning af den pågældende enhed definitivt forhindres, idet denne enhed således skal opløses på en velordnet måde i overensstemmelse med gældende national ret.
- 87 I den foreliggende sag godkendte Kommissionen med dens afgørelse 2017/1246 den omtvistede afviklingsordning. Således som den udtrykkeligt fremhævede i fjerde betragtning til denne afgørelse, gav Kommissionen med godkendelsen af denne ordning udtryk for være »enig« med indholdet heri samt med »Afviklingsinstansens begrundelser for, hvorfor afviklingen er nødvendig i almenhedens interesse«. I denne henseende, og således som Kommissionen har anført i retsmødet, er de skønsmæssige aspekter af en afviklingsordning, der vedrører både etablering af afviklingsbetingelserne og fastlæggelse af afviklingsværktøjerne, uløseligt forbundet med mere tekniske aspekter af afviklingen. I modsætning til det, som Retten anførte i den appellerede doms præmis 137, kan der derfor ikke sondres mellem disse skønsmæssige aspekter og disse tekniske aspekter med henblik på at bestemme den retsakt, der kan anfægtes i sammenhæng med en afviklingsordning, som i sin helhed er godkendt af Kommissionen.
- 88 Det er således ikke kun ved Kommissionens afgørelse om godkendelse, at den afviklingsforanstaltning, som Afviklingsinstansen har vedtaget i den omtvistede afviklingsordning, definitivt er blevet fastsat, og at denne foranstaltning har haft bindende retsvirkninger, således at – og henset til navnlig de principper, der er opstillet i dommen i sagen Meroni mod Den Høje Myndighed – det er Kommissionen og ikke Afviklingsinstansen, som må stå til ansvar for denne afviklingsforanstaltning ved Unionens retsinstanser.
- 89 Det fremgår således af dens indhold, den sammenhæng, hvori den er vedtaget, og Afviklingsinstansens beføjelser, at den omtvistede afviklingsordning ikke skaber bindende retsvirkninger, der kan berøre en juridisk eller fysisk persons interesser, således at den ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF.

- 90 Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 121-123 kan ikke ændre bedømmelsen ovenfor.
- 91 I denne henseende, og i modsætning til, hvad Retten fastslog i disse præmisser, kan det ikke udledes af SRM-forordningens 86, stk. 1 og 2, at den omtvistede afviklingsordning kunne være genstand for et annulationssøgsmål. Som Kommissionen har anført, kan bestemmelserne i en forordning således ikke ændre det system af retsmidler, der er fastlagt i EUF-traktaten. Det fremgår endvidere af selve ordlyden af disse bestemmelser i SRM-forordningen, at de sagsanlæg, som de tager sigte på, skal anlægges ved Domstolen »i overensstemmelse med artikel 263 i [EUF-traktaten]«, hvilket forudsætter, at de opfylder betingelsen heri om, at den omtvistede retsakt skal være anfægtelig.
- 92 Domstolen har ganske vist i præmis 56 og 66 i dom af 6. maj 2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB (C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369), i det væsentlige fastslået, at en afviklingsordning – som det endelige resultat af en kompleks afviklingsprocedure – kan være genstand for domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser. I den sag, der gav anledning til denne dom, skulle Domstolen imidlertid tage stilling til rigtigheden af en afgørelse fra Retten, som havde afvist de annulationssøgsmål, der ikke var rettet mod en sådan afviklingsordning, men mod ECB's forberedende retsakter, hvorved det var blevet fastslået, at enhederne var nødlidende eller forventeligt nødlidende som omhandlet i SRM-forordningens artikel 18, stk. 1. Betragtningerne i denne præmis 56 og denne præmis 66 skal således læses i lyset af Domstolens faste praksis vedrørende komplekse procedurer, hvoraf det fremgår, at når der foreligger retsakter, hvis udarbejdelse sker i flere proceduretrin, udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, principielt kun en foranstaltning, som ved afslutningen af proceduren definitivt fastlægger den holdning, som den kompetente EU-institution eller det kompetente EU-organ, -kontor eller -agentur indtager, med undtagelse af de mellemkommende foranstaltninger, der har til formål at forberede denne endelige foranstaltning, og som skaber selvstændige bindende retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 10, af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 43 og 46, og af 22.9.2022, IMG mod Kommissionen, C-619/20 P og C-620/20 P, EU:C:2022:722, præmis 103).
- 93 Under en sådan kompleks procedure kan de retsakter, der vedtages i løbet af de forberedende trin til vedtagelsen af den endelige retsakt, ikke, når de ikke skaber selvstændige retsvirkninger, være genstand for et annulationssøgsmål.
- 94 I modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 122-124, kan det derfor ikke af SRM-forordningens artikel 86 og dom af 6. maj 2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB (C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369), udledes, at den omtvistede afviklingsordning er en retsakt, som kan være genstand for annulationssøgsmål ved Retten, idet den ikke udgjorde det endelige resultat af den pågældende afviklingsprocedure, for så vidt som dette resultat først forelå ved Kommissionens godkendelse af denne afviklingsordning, og at den, således som det fremgår af ovenstående analyse, ikke har skabt selvstændige retsvirkninger.
- 95 Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 146 og 147, hvorefter en manglende anerkendelse af den omtvistede afviklingsordnings anfægtelige karakter ville føre til en tilsidesættelse af sagsøgernes ret til en i første instans effektiv domstolsbeskyttelse, kan heller ikke ændre bedømmelsen ovenfor.

- 96 En afgørelse om godkendelse fra Kommissionen såsom afgørelse 2017/1246 har således for sit vedkommende karakteristika som en retsakt, der kan være genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF. I forbindelse med et annullationssøgsmål, der er rettet mod en sådan afgørelse, er det således muligt for de pågældende fysiske og juridiske personer at påberåbe sig ulovligheden af den afviklingsordning, som denne institution har godkendt ved således at give denne bindende retsvirkninger, hvilket kan sikre dem en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Det skal i denne henseende præciseres, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 87 og 88, at Kommissionen med en sådan godkendelse anses for at have tilsluttet sig de elementer og de grunde, der er indeholdt i denne afviklingsordning, således at den i givet fald skal stå til ansvar for den ved Unionens retsinstanser.
- 97 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den omtvistede afviklingsordning ikke udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 98 Følgelig skal den appellerede dom ophæves, for så vidt som søgsmålet med påstand om annullation af denne afviklingsordning blev antaget til realitetsbehandling.

Det andet og det tredje anbringende

- 99 Idet den appellerede dom ophæves på grundlag af det første anbringende, er det ufornuddent at behandle det andet og det tredje appelanbringende.

Om søgsmålet for Retten

- 100 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 101 Dette er tilfældet i den foreliggende sag, idet Domstolen råder over alle de nødvendige oplysninger for at træffe afgørelse om formaliteten vedrørende søgsmålet i første instans.
- 102 Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 66-97, udgør den omtvistede afviklingsordning ikke en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 103 Under disse omstændigheder må det søgsmål, som Fundación og SFL har anlagt ved Retten, afvises.

Sagsomkostninger

- 104 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.
- 105 I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

- 106 Da SFL i den foreliggende sag har tabt appelsagen, bør det pålægges SFL – henset til Kommissionens påstande – at bære sine egne omkostninger og betale de af denne institution afholdte omkostninger i forbindelse med appelsagen. Da Fundación og SFL har tabt sagen i første instans, bør det i overensstemmelse med Afviklingsinstansens og Banco Santanders påstand herom pålægges Fundación og SFL hver at bære deres egne omkostninger og betale de omkostninger, der er afholdt af Afviklingsinstansen og Banco Santander i forbindelse med sagen i første instans.
- 107 Procesreglementets artikel 138, stk. 3, som i medfør af dets artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, bestemmer, at hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, bærer hver part sine egne omkostninger. Da Afviklingsinstansen har tabt sagen for så vidt angår formaliteten, som kun er omhandlet i appelsagen, bærer den sine egne omkostninger i appelsagen.
- 108 I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bærer Kongeriget Spanien, Parlamentet og Rådet, der var intervenienter i første instans, hver deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og appelsagen. Kommissionen, som intervenient i første instans, bærer sine egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 1. juni 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og SFL mod Afviklingsinstansen (T-481/17, EU:T:2022:311), ophæves, for så vidt som den antog det søgsmål, som Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) havde anlagt med påstand om annullation af afgørelse SRB/EES/2017/08 truffet på Den Fælles Afviklingsinstans' eksekutivmøde den 7. juni 2017 vedrørende vedtagelse af en afviklingsordning for Banco Popular Español SA, til realitetsbehandling.**
- 2) **Søgsmålet anlagt af Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) om annullation af afgørelse SRB/EES/2017/08 afvises.**
- 3) **Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno og Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) bærer deres egne omkostninger og betaler de af Den Fælles Afviklingsinstans og Banco Santander SA afholdte omkostninger i forbindelse med sagen i første instans. SFL bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger i forbindelse med den foreliggende appelsag.**
- 4) **Den Fælles Afviklingsinstans bærer sine egne omkostninger i forbindelse med den foreliggende appelsag.**
- 5) **Kongeriget Spanien, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer hver deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og den foreliggende appelsag. Kommissionen bærer sine egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans.**

Underskrifter