



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 juni 2024\*

”Överklagande – Ekonomisk och monetär politik – Bankunionen – Förordning (EU) nr 806/2014 – Gemensam rekonstruktionsmekanism – Resolutionsförfarande som är tillämpligt om en enhet fallerar eller sannolikt kommer att falla – Artikel 18.7 – Den gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning – Europeiska kommissionens godkännande av denna resolutionsordning – Artikel 86.2 – Akt mot vilken talan kan väckas – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning”

I mål C-551/22 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 17 augusti 2022,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblyté och D. Triantafyllou, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

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

**Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)**, Zürich (Schweiz), företrädd av R. Pelayo Jiménez och R. Pelayo Torrent, abogados,

sökande i första instans,

**Gemensamma resolutionsnämnden (SRB)**, företrädd av H. Ehlers, S. Fernández Rupérez, A.R. Lapresta Bienz och J.M. Rius Riu, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av F.B. Fernández de Trocóniz Robles, abogado, och B. Meyring och S. Schelo, Rechtsanwälte,

svarande i första instans

**Konungariket Spanien**,

**Europaparlamentet**, företrädd av J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani och L. Visaggio, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: spanska.

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

**Banco Santander, SA**, Santander (Spanien), företrätt av J. Remón Peñalver, J.M. Rodríguez Cárcamo, A.M. Rodríguez Conde och D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,

intervenienter i första instans,

meddelar

### DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (referent), F. Biltgen och N. Piçarra samt domarna S. Rodin, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele och D. Gratsias,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 juni 2023,

och efter att den 9 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 1 juni 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno och SFL/SRB* (T-481/17, EU:T:2022:311) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenos* (nedan kallad *Fundación*) och *Stiftung für Forschung und Lehre* (SFL) talan om ogiltigförklaring av Gemensamma resolutionsnämndens (SRB) verkställande sessions beslut SRB/EES/2017/08 av den 7 juni 2017 om en resolutionsordning för *Banco Popular Español, SA* (nedan kallad den omtvistade resolutionsordningen).

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Förordning (EU) nr 1024/2013*

- 2 I artikel 6.4 och 6.5 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63) föreskrivs följande:

”4. I samband med de uppgifter som fastställs i artikel 4 ska [Europeiska centralbanken (ECB)], med undantag för punkt 1 a och c i den artikeln, ha det ansvar som anges i punkt 5 i den här artikeln och de nationella myndigheterna ska ha det ansvar som anges i punkt 6 i den här artikeln

... för tillsynen av följande kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag eller filialer, etablerade i deltagande medlemsstater, till kreditinstitut etablerade i icke deltagande medlemsstater:

– De som är mindre betydande på gruppbasis, på den högsta konsolideringsnivån inom den deltagande medlemsstaten, eller individuellt i det specifika fallet med filialer, vilka är etablerade i deltagande medlemsstater, till kreditinstitut som är etablerade i icke deltagande medlemsstater. Betydelsen ska bedömas på grundval av följande kriterier:

- i) Storlek.
- ii) Betydelsen för ekonomin i [Europeiska] unionen eller någon deltagande medlemsstat.
- iii) Betydelsen av gränsöverskridande verksamheter.

Med avseende på första stycket ska ett kreditinstitut, ett finansiellt holdingföretag, eller ett blandat finansiellt holdingföretag inte anses vara mindre betydande, såvida detta inte är motiverat av särskilda omständigheter som ska anges i metoden, om ett av följande villkor föreligger:

- i) Det sammanlagda värdet av dess tillgångar överstiger 30 miljarder EUR.
- ii) Förhållandet mellan dess sammanlagda tillgångar och [bruttonationalprodukten (BNP)] i den deltagande medlemsstaten där etableringen föreligger överstiger 20 %, utom i de fall det sammanlagda värdet av dess tillgångar understiger 5 miljarder EUR.
- iii) Efter meddelande från dess nationella behöriga myndighet att denna anser ett sådant institut vara av avgörande betydelse för den inhemska ekonomin fattar ECB ett beslut som bekräftar denna betydelse efter att ECB har gjort en samlad bedömning av kreditinstitutet, inbegripet en bedömning av balansräkningen.

ECB får också på eget initiativ anse ett institut vara av avgörande betydelse om det har etablerat bankdotterföretag i mer än en deltagande medlemsstat och dess gränsöverskridande tillgångar eller skulder motsvarar en betydande del av dess sammanlagda tillgångar eller skulder i enlighet med de villkor som fastställs enligt metoden.

...

5. I fråga om de kreditinstitut som avses i punkt 4 och inom den ram som fastställs i punkt 7 ska följande gälla:

...

b) I de fall det är nödvändigt för att säkerställa en enhetlig tillämpning av hög tillsynsstandard får ECB närsomhelst, på eget initiativ efter att ha hört de nationella behöriga myndigheterna eller på begäran av en nationell behörig myndighet, besluta att själv direkt utöva alla relevanta befogenheter för ett eller flera av de kreditinstitut som avses i punkt 4 ...

...”

### **SRM-förordningen**

- 3 Skälen 24, 26, 62, 90 och 120 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1) (nedan kallad SRM-förordningen) har följande lydelse:

”(24) Eftersom det endast är unionens institutioner som får fastställa unionens resolutionsstrategi och eftersom ett visst utrymme för skönmässig bedömning finns kvar i antagandet av varje specifik resolutionsordning, är det nödvändigt att föreskriva om ett lämpligt deltagande av [Europeiska unionens råd] och kommissionen, som institutioner som får utöva genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291 i EUF-fördraget. Bedömningen av de skönmässiga aspekterna av [SRB:s] resolutionsbeslut bör göras av kommissionen. Med hänsyn till de betydande effekterna av resolutionsbeslut på medlemsstaternas finansiella stabilitet och på själva unionen, liksom på medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet, är det viktigt att genomförandebefogenheter att fatta vissa beslut avseende resolution ges till rådet. Därför bör det vara rådet, på förslag av kommissionen, som utövar effektiv kontroll över [SRB:s] bedömning av huruvida allmänintresse föreligger och bedömer varje betydande ändring av det belopp från fonden som ska användas i en viss resolutionsåtgärd. Dessutom bör kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att specificera ytterligare kriterier eller villkor som [SRB] ska beakta vid utövandet av dess olika befogenheter. En sådan tilldelning av resolutionsuppgifter bör inte på något sätt hindra det sätt på vilket den inre marknaden för finansiella tjänster fungerar. [Europeiska bankmyndigheten (EBA)] bör därför behålla sin roll och alla sina nuvarande befogenheter och uppgifter: Den bör utveckla och bidra till en konsekvent tillämpning av unionslagstiftningen för alla medlemsstater och stärka konvergensen av resolutionspraxis i hela unionen.

...

(26) Som den gemensamma tillsynsmekanismens [(SRM)] tillsynsmyndighet bör ECB och [SRB], kunna bedöma om ett kreditinstitut fallerar eller på väg att falla och om det inte finns några rimliga utsikter att en alternativ privat insats eller tillsynsåtgärd kan hindra dess fallissemang inom rimlig tid. [SRB], om den anser att alla kriterier för att utlösa resolution är uppfyllda, bör anta resolutionsordningen. Förfarandet för antagandet av resolutionsordningen, som involverar kommissionen och rådet, stärker [SRB:s] nödvändiga operativa oberoende samtidigt som principen om delegering av befogenheter till byråer enligt tolkning av Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) respekteras. Därför föreskriver denna förordning att den resolutionsordning som antas av [SRB] träder i kraft endast om det, inom 24 timmar efter det att den antagits av [SRB], inte kommit några invändningar från rådet eller kommissionen eller resolutionsordningen godkänts av kommissionen. De grunder på vilka rådet, på förslag av kommissionen, tillåts invända mot [SRB:s] resolutionsordning bör vara strikt begränsade till förekomsten av ett allmänintresse och till väsentliga ändringar från kommissionens sida av det belopp från fonden som föreslagits av [SRB].

En ändring på 5 % eller mer av beloppet för fonden jämfört med det ursprungliga förslaget från [SRB] bör anses vara väsentligt. Rådet bör godkänna eller invända mot kommissionens förslag utan att ändra det. Kommissionen bör löpande som observatör vid [SRB:s] möten kontrollera att den resolutionsordning som [SRB] antar är helt förenlig med denna

förordning, att den avväger mellan olika mål och intressen i frågan, respekterar allmänintresset och att den inre marknadens integritet bevaras. Med tanke på att resolutionsåtgärder kräver ett mycket snabbt beslutsfattande bör rådet och kommissionen ha ett nära samarbete och rådet bör inte utföra samma förberedande arbete som kommissionen redan utfört. [SRB] bör ge instruktioner till de nationella resolutionsmyndigheterna, som bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra resolutionsordningen.

...

- (62) Inskränkandet av äganderätten bör inte vara oproportionerligt. Påverkas följaktligen aktieägare och borgenärer, bör de inte drabbas av större förluster än vad de skulle ha burit om enheten hade avvecklats vid den tidpunkt då resolutionsbeslutet fattas. Om delar av tillgångarna hos ett institut under resolution överförs till en privat köpare eller [ett] broinstitut, bör institutets återstående del avvecklas genom normala insolvensförfaranden. Aktieägare och borgenärer som blir föremål för enhetens resolutionsförfaranden bör skyddas, genom att vid avvecklingen vara berättigade att för sina fordringar inte få ut mindre än vad de hade fått ut om enheten i sin helhet hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden.

...

- (90) När [SRB] tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter bör den ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att se till att företrädare för de anställda i de berörda enheterna informeras och, när detta är lämpligt, hörs som föreskrivs i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190)].

...

- (120) I [den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM)] samlas [SRB], rådet, kommissionen, och resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. Domstolen har jurisdiktion att pröva lagenligheten i de beslut [SRB], rådet och kommissionen antar, i enlighet med artikel 263 [FEU], liksom för att bestämma deras utomobligatoriska ansvar. I enlighet med artikel 267 [FEU] har dessutom domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden på begäran från nationella rättsliga myndigheter om giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av unionens institutioner, organ eller byråer. Nationella rättsliga myndigheter bör ha behörighet i enlighet med sin nationella rätt att pröva lagenligheten i de beslut som antas av resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna i samband med utövandet av de befogenheter som de tilldelats enligt denna förordning, samt för att bestämma deras utomobligatoriska ansvar.”

- 4 I artikel 1 i SRM-förordningen, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av de enheter som avses i artikel 2 och som är etablerade i de deltagande medlemsstater som avses i artikel 4.

De enhetliga reglerna och förfarandena ska tillämpas av [SRB] som inrättas i enlighet med artikel 42 ... tillsammans med rådet och kommissionen och de nationella resolutionsmyndigheterna, inom ramen för den [SRM] som inrättas genom denna förordning. [SRM] ska stödjas av en gemensam resolutionsfond (nedan kallad *fonden*).

...”

5 I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Tillämpningsområde” föreskrivs följande:

”Förordningen ska tillämpas på

- a) kreditinstitut som är etablerade i en deltagande medlemsstat,
- b) moderföretag, inbegripet finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingbolag, som är etablerade i en deltagande medlemsstat, när de omfattas av gruppbaserad tillsyn av ECB i enlighet med artikel 4.1 g i [förordning nr 1024/2013],

...”

6 I artikel 7 i SRM-förordningen, med rubriken ”Fördelning av uppgifter inom [SRM]”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. [SRB] ska vara ansvarig för att [SRM] fungerar på ett effektivt och konsekvent sätt.

2. Om inte annat följer av de bestämmelser som avses i artikel 31.1 ska [SRB] vara ansvarig för att utarbeta resolutionsplaner och anta alla beslut relaterade till resolutionen:

- a) För de enheter som avses i artikel 2 och som inte utgör en del av en koncern och för koncerner
  - i) som anses vara betydande i enlighet med artikel 6.4 i [förordning nr 1024/2013], eller
  - ii) för vilka ECB i enlighet med artikel 6.5 b i [förordning nr 1024/2013] har beslutat att direkt utöva alla relevanta befogenheter, och
- b) för andra gränsöverskridande koncerner.”

7 I artikel 14 i SRM-förordningen, med rubriken ”Resolutionsmål”, föreskrivs följande:

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

2. De resolutionsmål som avses i punkt 1 är följande:

- a) Säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls.
- b) Undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridningseffekter, även på marknadsinfrastruktur, och genom att upprätthålla marknadsdisciplin.

- c) Skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd.
- d) Skydda insättare som omfattas av [Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 april 2014 om system för garanti av insättningar (EUT L 173, 2014, s. 149)] och investerare som omfattas av [Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG av den 3 mars 1997 om system för ersättning till investerare (EGT L 84, 1997, s. 22)].
- e) Skydda kundmedel och kundtillgångar.

För att uppnå de mål som avses i första stycket ska [SRB], rådet, kommissionen och, i tillämpliga fall, de nationella resolutionsmyndigheterna sträva efter att minimera resolutionskostnaden och undvika värdeförstörelse såvida detta inte krävs för att uppnå resolutionsmålen.

3. Med förbehåll för olika bestämmelser i denna förordning är resolutionsmålen likvärdiga och en lämplig avvägning ska göras mellan dem beroende på arten av och omständigheterna i varje enskilt fall.”

- 8 Enligt artikel 15.1 i denna förordning ska SRB, rådet, kommissionen och, i tillämpliga fall, nationella resolutionsmyndigheter ”vidta alla lämpliga åtgärder” för att säkerställa att resolutionsinsatser vidtas i enlighet med de principer som anges i den bestämmelsen, när de agerar inom ramen för resolutionsförfarandet enligt artikel 18 i nämnda förordning.
- 9 I artikel 18 i SRM-förordningen, med rubriken ”Resolutionsförfarande”, föreskrivs följande:

”1. [SRB] ska anta en resolutionsordning enligt punkt 6 för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2, och för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5, när villkoren för att tillämpa de punkterna är uppfyllda och endast när den i sin verkställande session bedömer, efter att ha mottagit ett meddelande enligt fjärde stycket, eller på eget initiativ, att följande villkor är uppfyllda:

- a) Enheten fallerar eller kommer sannolikt att fallera.
- b) Det finns, med beaktande av tidsaspekter och andra relevanta omständigheter, inga rimliga utsikter att några alternativa åtgärder från den privata sektorn, inbegripet åtgärder av ett institutionellt garantisystem, eller tillsynsåtgärder, inbegripet åtgärder för tidigt ingripande eller nedskrivning eller konvertering av relevanta kapitalinstrument i enlighet med artikel 21, avseende enheten inom rimlig tid skulle kunna förhindra fallissemang.
- c) En resolutionsåtgärd är nödvändig av hänsyn till allmänintresset enligt punkt 5.

En bedömning av villkoret som avses i första stycket a ska fastställas av ECB, efter samråd med [SRB]. [SRB] får i sin verkställande session göra en sådan bedömning endast efter att ha underrättat ECB om sin avsikt och endast om ECB inom tre kalenderdagar efter mottagandet av den informationen inte gör en sådan bedömning. ECB ska utan dröjsmål lämna all relevant information till [SRB] som denna begär för att kunna underbygga sin bedömning.

Om ECB bedömer att villkoren som avses i första stycket led a uppfylls av en enhet eller koncern som avses i första stycket, ska den omgående lämna denna bedömning till kommissionen och [SRB].

En bedömning av villkoret som avses i första stycket b ska göras av [SRB] i dess verkställande session, eller i förekommande fall, av de nationella resolutionsmyndigheterna i nära samarbete med ECB. ECB får även informera [SRB] eller de berörda nationella resolutionsmyndigheterna att den anser att villkoret i det ledet är uppfyllt.

2. Utan att det påverkar de fall då ECB har beslutat att själv direkt utföra tillsynsuppgifter avseende kreditinstitut enligt artikel 6.5 b i [förordning nr 1024/2013], ska [SRB] i fall av mottagande av ett meddelande enligt punkt 1, eller om [SRB] har för avsikt att göra en bedömning enligt punkt 1 på eget initiativ rörande en enhet eller en koncern som avses i artikel 7.3, utan dröjsmål underrätta ECB om sin bedömning.

...

4. Vid tillämpningen av punkt 1 a ska en enhet anses fallera eller sannolikt komma att fallera, om en eller flera av följande omständigheter föreligger:

...

5. Vid tillämpningen av punkt 1 c i den här artikeln ska en resolutionsåtgärd anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av de resolutionsmål som avses i artikel 14 och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning.

6. Om de villkor som fastställs enligt punkt 1 uppfylls, ska [SRB] anta en resolutionsordning. Resolutionsordningen ska

- a) försätta enheten i resolution,
- b) fastställa tillämpningen av resolutionsverktygen på det institut under resolution som avses i artikel 22.2, i synnerhet eventuella undantag från tillämpningen av skuldnedskrivningen i enlighet med artikel 27.5 och 27.14,
- c) fastställa utnyttjandet av fonden till stöd för resolutionsåtgärden i enlighet med artikel 76 och i enlighet med ett kommissionsbeslut som fattats i enlighet med artikel 19.

7. Omedelbart efter antagandet av resolutionsordningen ska [SRB] överlämna den till kommissionen.

Inom 24 timmar från det att [SRB] överlämnat resolutionsordningen ska kommissionen antingen godkänna resolutionsordningen eller invända mot den med avseende på de skönsmässiga aspekterna av resolutionsordningen i de fall som inte omfattas av tredje stycket i denna punkt.

Inom 12 timmar efter det att [SRB] överlämnat resolutionsordningen får kommissionen föreslå att rådet

- a) invänder mot resolutionsordningen på grund av att den resolutionsordning som antagits av [SRB] inte uppfyller de kriterier för allmänintresse som avses i punkt 1 c,
- b) godkänner eller invänder mot en väsentlig ändring av det belopp från fonden som fastställts i [SRB:s] resolutionsordning.



Vid tillämpningen av tredje stycket ska rådet besluta med enkel majoritet.

Resolutionsordningen träder i kraft endast om varken rådet eller kommissionen har gjort invändningar inom en period på 24 timmar efter det att den överlämnats av [SRB].

Rådet eller i förekommande fall kommissionen ska redovisa för skälen till sitt utövande av befogenheten att invända.

Om rådet, inom 24 timmar efter det att [SRB] överlämnat resolutionsordningen, har godkänt kommissionens förslag till ändring av resolutionsordningen på de grunder som avses i tredje stycket led b eller om kommissionen har invänt mot ordningen i enlighet med andra stycket, ska [SRB] inom åtta timmar ändra resolutionsordningen i enlighet med de framförda skälen.

När det i den resolutionsordning som antagits av [SRB] fastställs att vissa skulder ska undantas under de exceptionella omständigheter som avses i artikel 27.5, och när ett sådant undantag kräver ett bidrag från fonden eller en alternativ finansieringskälla för att skydda den inre marknads integritet, får kommissionen förbjuda eller kräva ändringar av det föreslagna undantaget med angivande av adekvata skäl grundade på överträdelse av de krav som fastställs i artikel 27 och i de delegerade akter som kommissionen antagit på basis av artikel 44.11 i [direktiv 2014/59].

8. Om rådet invänder mot beslutet att ett institut ska bli föremål för resolution med hänvisning till att kriteriet för allmänintresse som avses i punkt 1 c inte uppfylls, ska den aktuella enheten avvecklas under ordnade former i enlighet med tillämplig nationell rätt.

9. [SRB] ska säkerställa att nödvändiga resolutionsåtgärder görs för att de berörda nationella resolutionsmyndigheterna ska genomföra resolutionsordningen. Resolutionsordningen ska riktas till de berörda nationella resolutionsmyndigheterna och ska ge dessa i uppdrag att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra det i enlighet med artikel 29, genom att utöva resolutionsbefogenheter. Om statligt stöd eller stöd från fonden har beviljats, ska [SRB] agera i överensstämmelse med ett beslut om det statliga stödet som fattats av kommissionen.

10. Kommissionen ska ha rätt att från [SRB] erhålla alla uppgifter som den finner relevanta för att utföra sina uppgifter enligt denna förordning. I enlighet med kapitel 5 i denna avdelning ska [SRB] ha rätt att från alla personer erhålla alla uppgifter som krävs för att den ska kunna förbereda och besluta om en resolutionsåtgärd, inbegripet uppdateringar och kompletteringar av resolutionsplanernas uppgifter.”

10 I artikel 22 i SRM-förordningen, med rubriken ”Allmänna principer för resolutionsverktyg”, föreskrivs följande i punkterna 2 och 4:

”2. De resolutionsverktyg som avses i artikel 18.6 b är följande:

- a) Verktöget för försäljning av affärsverksamhet.
- b) Broinstitutverktöget.
- c) Verktöget för avskiljande av tillgångar.
- d) Skuldnedskrivningsverktöget.

...

4. Resolutionsverktygen ska användas i syfte att uppfylla de resolutionsmål som anges i artikel 14, i enlighet med de resolutionsprinciper som anges i artikel 15. De får tillämpas antingen individuellt eller i förening, med undantag av verktyget för avskiljande av tillgångar som endast får tillämpas tillsammans med andra resolutionsverktyg.

...”

- 11 I artikel 23 i förordningen, med rubriken ”Resolutionsordning”, föreskrivs följande:

”Den resolutionsordning som [SRB] antagit enligt artikel 18 ska, i enlighet med varje beslut om statligt stöd eller om stöd från fonden, innehålla detaljerade uppgifter om de resolutionsverktyg som planeras att tillämpas på institutet under resolution ... och ange de specifika belopp och ändamål för vilka fonden ska användas.

...

[SRB], rådet och kommissionen ska när de antar resolutionsordningen beakta och följa de resolutionsplaner som avses i artikel 8, såvida [SRB] inte med beaktande av omständigheterna i fallet gör bedömningen att resolutionsmålen skulle uppnås effektivare med hjälp av åtgärder som inte föreskrivs i resolutionsplanen.

Under resolutionsförfarandet får [SRB] ändra och uppdatera resolutionsordningen på lämpligt sätt i ljuset av omständigheterna i ärendet. Vid ändringar och uppdateringar ska det förfarande som fastställs i artikel 18 tillämpas.

...”

- 12 I artikel 30 i nämnda förordning, med rubriken ”Skyldighet att samarbeta och utbyta information inom [SRM]”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. [SRB] ska informera kommissionen om alla åtgärder den vidtar för att förbereda för resolution. Med beaktande av alla uppgifter som erhållits från [SRB] ska ledamöterna av rådet, kommissionen och rådets och kommissionens personal omfattas av de krav på tystnadsplikt som fastställs i artikel 88.

2. I utövandet av sina respektive åligganden enligt denna förordning, ska [SRB], rådet, kommissionen, ECB och de nationella resolutionsmyndigheterna och de nationella behöriga myndigheterna samarbeta nära, särskilt i resolutionsplaneringen, i fasen för tidigt ingripande och resolutionsfasen enligt artiklarna 8–29. De ska förse varandra med all information de behöver för att kunna utföra sina uppgifter.”

- 13 Artikel 43.3 i SRM-förordningen har följande lydelse:

”Kommissionen och ECB ska utse en företrädare var som ska ha rätt att delta i mötena inom de verkställande sessionerna och plenarsessionerna som permanent observatör.

Företrädarna för kommissionen och ECB ska ha rätt att delta i debatterna och ska ha tillgång till alla handlingar.”

14 Av artikel 86 i förordningen, med rubriken ”Talan inför domstolen”, framgår följande:

”1. Talan får väckas vid domstolen i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget mot beslut som fattats av överklagandepanelen eller, när det inte finns någon möjlighet att överklaga till överklagandepanelen, av [SRB].

2. Medlemsstaterna och unionens institutioner, samt alla fysiska eller juridiska personer, får väcka talan vid domstolen mot [SRB:s] beslut, i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget.

3. Om [SRB] är skyldig att vidta åtgärder men underlåter att fatta beslut, får passivitetstalan väckas vid domstolen i enlighet med artikel 265 i EUF-fördraget.

4. [SRB] ska vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter domstolens dom.”

### **Bakgrund till tvisten**

15 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 24-80 i den överklagade domen. Bakgrunden kan, i de delar som är relevanta för det aktuella överklagandet, sammanfattas enligt följande.

16 Banco Popular Español SA (nedan kallad Banco Popular) var ett kreditinstitut som stod under direkt tillsyn av ECB.

17 Vid sin verkställande session den 7 juni 2017 antog SRB, med stöd av SRM-förordningen, genom sitt beslut SRB/EES/2017/08, den omtvistade resolutionsordningen med avseende på Banco Popular.

18 I artikel 1 i resolutionsordningen beslutade SRB att Banco Popular skulle bli föremål för ett resolutionsförfarande från och med dagen för resolutionen, med motiveringen att villkoren i artikel 18.1 i denna förordning var uppfyllda.

19 Såsom framgår av artiklarna 2–4 i resolutionsordningen ansåg SRB till att börja med att Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att falla, vidare att det inte fanns några andra åtgärder som kunde hindra denna banks fallissemang inom rimlig tid och slutligen att en resolutionsåtgärd i form av ett verktyg för försäljning av nämnda banks affärsverksamhet var nödvändig för att säkerställa att bankens kritiska funktioner kunde fortsätta att fungera och för att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten.

20 Artikel 5.1 i den omtvistade resolutionsordningen har följande lydelse:

”Det resolutionsverktyg som ska tillämpas på Banco Popular är försäljning av affärsverksamhet enligt artikel 24 i [SRM-förordningen] genom överlåtelse av aktier till en köpare. Nedskrivningen och konverteringen av kapitalinstrument ska genomföras omedelbart före användningen av verktyget för försäljning av affärsverksamhet.”

21 I artikel 6 i resolutionsordningen anges villkoren för denna nedskrivning och för försäljningen av verksamheten.

22 I artikel 12.1 i resolutionsordningen anges dessutom att den ”träder i kraft” den 7 juni 2017 klockan 06.30.

- 23 Den 7 juni 2017 klockan 05.13 överlämnades den omtvistade resolutionsordningen till kommissionen för godkännande.
- 24 Samma dag klockan 06.30 antog denna institution beslut (EU) 2017/1246 om godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular Español SA (EUT L 178, 2017, s. 15), och anmälde detta till SRB. Skäl 4 i detta beslut, i dess rättade lydelse per den 6 december 2017 (EUT L 320, 2017, s. 31), lyder enligt följande:
- ”Kommissionen ställer sig bakom resolutionsordningen. Kommissionen instämmer i synnerhet med den motivering som lämnats av nämnden till varför en resolution är nödvändig för allmänintresset i enlighet med artikel 18.5 i [SRM-förordningen].”
- 25 Den 7 juni 2017 antog Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (Fonden för ordnad omstrukturering av banker, Spanien) de åtgärder som var nödvändiga för att genomföra den omtvistade resolutionsordningen, i enlighet med artikel 29 i SRM-förordningen.

### **Talan vid tribunalen och den överklagade domen**

- 26 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 2 augusti 2017 väckte Fundación och SFL, som då var aktieägare i Banco Popular, talan om ogiltigförklaring av den omtvistade resolutionsordningen.
- 27 Genom beslut av den 1 augusti 2018 respektive den 12 april 2019 tilläts Konungariket Spanien, parlamentet, rådet, kommissionen och Banco Santander, SA, att intervensera till stöd för SRB:s yrkanden.
- 28 Även om SRB endast hade yrkat att talan skulle ogillas i sak utan att bestrida att den kunde tas upp till prövning, gjorde kommissionen i sin interventionsinlaga gällande att talan skulle avvisas. Kommissionen hävdade att den omtvistade resolutionsordningen endast var en mellankommande åtgärd som inte hade bindande rättsverkningar, eftersom kommissionen genom beslut 2017/1246 hade godkänt resolutionsordningen, antagit den och tillerkänt den sådana verkningar.
- 29 Parlamentet och rådet har i sina interventionsinlagor även gjort gällande att den omtvistade resolutionsordningen inte i sig har några rättsverkningar gentemot tredje man, i den mening som avses i artikel 263 FEUF.
- 30 Inom ramen för prövningen av huruvida talan kunde tas upp till prövning erinrade tribunalen inledningsvis, i punkt 112 i den överklagade domen, om att det av fast rättspraxis visserligen framgår att en intervenient inte har rätt att självständigt framställa en invändning om rättegångshinder, och att tribunalen således inte är skyldig att pröva grunder som enbart åberopats av intervenienten. I punkt 113 i den överklagade domen fann tribunalen emellertid att det, eftersom det rörde sig om ett rättegångshinder som inte kunde avhjälpas, fanns anledning att på eget initiativ pröva om talan skulle avvisas.
- 31 Därefter prövade tribunalen huruvida den omtvistade resolutionsordningen kunde anses utgöra en akt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 FEUF. I detta avseende erinrade tribunalen, i punkterna 114 och 115 i den överklagade domen, om att enligt fast rättspraxis ska alla bestämmelser – oavsett form – som antas av institutionerna och som är

avsedda att ha bindande rättsverkningar anses utgöra sådana akter, och att det, för att avgöra huruvida en rättsakt har sådana verkningar, är nödvändigt att se till aktens innebörd och att bedöma nämnda verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom aktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens befogenheter.

32 I punkterna 116–123 i den överklagade domen konstaterade tribunalen följande:

- ”116 ... Tribunalen påpekar i detta avseende att SRB utövar de befogenheter som SRB har tilldelats genom [SRM-förordningen], bland annat befogenheten enligt artikel 16.1 i denna förordning att ’besluta om en resolutionsåtgärd [med avseende] på ett finansiellt institut etablerat i en deltagande medlemsstat, om villkoren som fastställs i artikel 18.1 uppfylls’. Unionslagstiftaren har således uttryckligen gett SRB en beslutsbefogenhet.
- 117 Ett beslut från SRB avseende en resolutionsåtgärd är en akt som troligen träder i kraft. I artikel 12 i [den omtvistade] resolutionsordningen anges att resolutionsordningen trädde i kraft den 7 juni 2017 klockan 06.30.
- 118 Enligt artikel 23 första stycket i [SRM-förordningen] ska den resolutionsordning som SRB antagit enligt artikel 18 i denna förordning innehålla detaljerade uppgifter om de resolutionsverktyg som planeras att tillämpas på institutet under resolution och som de nationella resolutionsmyndigheterna ska genomföra i enlighet med de relevanta bestämmelser i [direktiv 2014/59] som införlivats med nationell rätt.
- 119 Enligt artikel 9 i [den omtvistade] resolutionsordningen ankommer det således på FROB att vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa och genomföra detta beslut. FROB ska bland annat genomföra försäljningen av Banco Popular i enlighet med de villkor som fastställs i [den omtvistade] resolutionsordningen. I artikel 10 i [den omtvistade] resolutionsordningen föreskrivs även att SRB ska övervaka FROB:s verkställande av [den omtvistade] resolutionsordningen i enlighet med artikel 28 i [SRM-förordningen].
- 120 [Den omtvistade resolutionsordningen] ska följaktligen, med hänsyn till sitt innehåll, anses ha bindande rättsverkningar.
- 121 Det ska dessutom påpekas att det i artikel 86.1 i [SRM-förordningen] föreskrivs att en talan får väckas vid Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 263 [FEUF] mot beslut som fattats av överklagandepanelen eller, när det inte finns någon möjlighet att överklaga till överklagandepanelen, av SRB. Enligt artikel 86.2 i [SRM-förordningen] får medlemsstaterna och unionens institutioner, samt alla fysiska eller juridiska personer, väcka talan vid Europeiska unionens domstol mot SRB:s beslut, i enlighet med artikel 263 FEUF.
- 122 Domstolen har påpekat att det i artikel 86.2 i [SRM-förordningen] föreskrivs att medlemsstaterna och unionens institutioner, samt alla fysiska eller juridiska personer, får väcka talan vid Europeiska unionens domstol mot SRB:s beslut, i enlighet med artikel 263 FEUF, i samband med vilket det är SRB som omnämns, med utslutande av unionens alla andra institutioner, organ eller byråer (dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB, C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 56).

- 123 Domstolen har även slagit fast att resolutionsförfarandet ska anses utgöra ett komplext administrativt förfarande i vilket flera myndigheter medverkar och där endast det slutliga resultatet, som följer av att SRB utövar sin befogenhet, kan bli föremål för den domstolsprövning som avses i artikel 86.2 i denna förordning (dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB, C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 66).”
- 33 På grundval av dessa överväganden fann tribunalen, i punkt 124 i den överklagade domen, att den omtvistade resolutionsordningen var en akt som kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- 34 Slutligen fann tribunalen att denna slutsats inte påverkades av de argument som parlamentet, rådet och kommissionen hade anfört.
- 35 I detta avseende påpekade tribunalen för det första, i punkt 127 i den överklagade domen, att även om en resolutionsordning endast träder i kraft genom att den godkänns av kommissionen, innebär detta inte att detta godkännande får till följd att resolutionsordningens självständiga rättsverkningar undanröjs till förmån för rättsverkningarna av kommissionens beslut. I punkterna 128–130 i den överklagade domen förklarade tribunalen-samtidigt som den fann att kommissionens godkännande är en förutsättning för att resolutionsordningen ska träda i kraft och ger den rättskraft-att iakttagandet av de principer om delegering av befogenheter som slogs fast i domen av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7) (nedan kallad domen Meroni/Höga myndigheten), inte innebär att det endast är kommissionens beslut som har rättsverkningar. Enligt tribunalen är det nödvändigt att kommissionen godkänner resolutionsordningen med avseende på dess skönsmässiga aspekter för att den ska få rättsverkningar, för att därigenom undvika en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena”, i den mening som avses i den rättspraxis som följer av sistnämnda dom. Tribunalen underströk dessutom, i punkt 132 i den överklagade domen, att kommissionen har en egen befogenhet att bedöma resolutionsordningens skönsmässiga aspekter, men saknar befogenhet att utöva de befogenheter som är förbehållna SRB eller att ändra resolutionsordningen eller dess rättsverkningar.
- 36 För det andra underkände tribunalen argumentet att en resolutionsordning inte är bindande för kommissionen och utgör en förberedande åtgärd mot vilken talan inte kan väckas enligt artikel 263 FEUF. Tribunalen fann i detta sammanhang, i punkt 137 i den överklagade domen, att inom ramen för det komplexa administrativa förfarande som införts genom SRM-förordningen kan en resolutionsordning inte anses utgöra en förberedande åtgärd vars syfte är att förbereda kommissionens beslut. Även om kommissionens godkännande av resolutionsordningen enligt artikel 18.7 i denna förordning får till följd att resolutionsordningen träder i kraft och att denna institution kan invända mot resolutionsordningen med avseende på dess skönsmässiga aspekter, kan den varken motsätta sig eller ändra resolutionsordningens rent tekniska aspekter.
- 37 För det tredje slog tribunalen, i punkterna 140–142 i den överklagade domen, fast att det framgår av såväl artikel 86 i SRM-förordningen som andra bestämmelser i denna förordning att en resolutionsordning är en akt mot vilken talan kan väckas. Denna artikel 86 avser inte enbart SRB:s självständiga beslut, vilka inte kräver kommissionens godkännande, utan alla SRB:s beslut, med undantag för de beslut som kan överklagas till överklagandepanelen. En resolutionsordning ingår således per definition i kategorin beslut som enligt nämnda artikel 86 kan bli föremål för en talan med stöd av artikel 263 FEUF.

- 38 För det fjärde fann tribunalen, i punkt 147 i den överklagade domen, att en motsatt tolkning skulle vara oförenlig med rättssäkerhetsprincipen och principen om ett effektivt domstolsskydd, eftersom alla personer som påverkas av ett resolutionsbeslut som antagits av SRB i så fall skulle underkastas ett villkor för att talan ska kunna tas upp till prövning som inte uttryckligen föreskrivs.
- 39 Slutligen underkände tribunalen, i punkt 148 i den överklagade domen, argumentet att det inte skulle vara möjligt att ogiltigförklara resolutionsordningen om kommissionens beslut fortfarande är i kraft. Tribunalen påpekade i detta avseende att för det fall den skulle ogiltigförklara en resolutionsordning, så skulle kommissionens beslut om godkännande av resolutionsordningen förlora sitt ändamål.
- 40 Under dessa omständigheter fann tribunalen, i punkt 149 i den överklagade domen, att en resolutionsordning som antagits av SRB, när den väl godkänts av kommissionen, har rättsverkningar och utgör en rättsakt som kan bli föremål för en självständig talan om ogiltigförklaring. Tribunalen förklarade därför, i punkt 150 i den överklagade domen, att talan om ogiltigförklaring i förevarande fall kunde tas upp till prövning.
- 41 I sak fann tribunalen att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg någon av de åberopade grunderna och ogillade följaktligen talan.

### **Parternas yrkanden**

- 42 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen, i den del där tribunalen förklarade att talan om ogiltigförklaring kunde upptas till prövning,
  - fastslå att talan om ogiltigförklaring i mål T-481/17 inte kan upptas till prövning och följaktligen avvisa den i dess helhet, och
  - förplikta sökandena i första instans att ersätta kommissionens rättegångskostnader såväl i förfarandet vid tribunalen som i förevarande mål om överklagande.
- 43 SFL har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 44 SRB har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 45 Parlamentet har yrkat att domstolen ska bifalla kommissionens överklagande och förplikta sökandena i första instans att ersätta rättegångskostnaderna.
- 46 Rådet har yrkat att domstolen, för det fall den upphäver den överklagade domen, ska fastställa att det inte finns något som påverkar lagenligheten av SRM-förordningen och direktiv 2014/59.

## Prövning av överklagandet

- 47 Till stöd för sitt överklagande av den överklagade domen i den del tribunalen, genom denna dom, slog fast att den omtvistade resolutionsordningen är en akt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF, har kommissionen åberopat tre grunder. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 263 fjärde stycket FEUF och artikel 18.7 i SRM-förordningen. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 263 fjärde stycket FEUF och åsidosättande av kommissionens rätt till försvar. Den tredje grunden avser att den överklagade domen innehåller motstridiga domskäl.

## *Huruvida överklagandet kan upptas till prövning*

- 48 SFL har gjort gällande att överklagandet inte kan tas upp till prövning. SFL har erinrat om att yrkandena i en interventionsansökan endast kan ha till syfte att stödja en av parternas yrkanden och har därav dragit slutsatsen att kommissionen, som var intervenient i första instans, inte självständigt kan framställa en invändning om rättegångshinder inom ramen för överklagandet.
- 49 Kommissionen och parlamentet har bestritt dessa argument.
- 50 Det framgår av den överklagade domen att kommissionen vid tribunalen yrkade att talan i första instans skulle avvisas med motiveringen att den omtvistade resolutionsordningen inte utgör en akt mot vilken talan kan väckas. Om en intervenient inte har rätt att självständigt framställa en invändning om rättegångshinder, vilket tribunalen för övrigt erinrade om i punkterna 112 och 113 i den överklagade domen, så ska det dessutom, när det är fråga om ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, prövas ex officio huruvida talan kan tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 1993, CIRFS m.fl./kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, punkterna 22 och 23). I punkterna 114–149 i den överklagade domen gjorde tribunalen en sådan prövning ex officio av huruvida talan kunde tas upp till prövning. Efter denna prövning fann tribunalen att talan kunde tas upp till prövning och ogillade således implicit kommissionens invändning om rättegångshinder. Denna bedömning ska kunna prövas av domstolen inom ramen för förevarande överklagande.
- 51 Den omständigheten att tribunalen genom den överklagade domen ogillade talan i första instans innebär inte att överklagandet ska avvisas. Det följer nämligen av fast rättspraxis att ett överklagande av en dom från tribunalen kan tas upp till prövning i den del tribunalen, när den prövade en rättegångsfråga ex officio eller en invändning om rättegångshinder som framställdes av en part mot en talan, ogillat en invändning om rättegångshinder, även om den därefter, i samma dom, ogillade talan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2009, kommissionen/Ente per le Ville Vesuviane och Ente per le Ville Vesuviane/kommissionen, C-445/07 P och C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 52 Av detta följer att SFL:s invändning om rättegångshinder ska ogillas.



## **Prövning i sak**

### *Den första grunden*

#### *– Parternas argument*

- 53 Genom den första grunden har kommissionen, som stöds av parlamentet, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF och artikel 18.7 i SRM-förordningen när den, i punkterna 116–120, 127 och 137 i den överklagade domen, fann att den omtvistade resolutionsordningen är en åtgärd med bindande rättsverkningar mot vilken talan kan väckas.
- 54 Kommissionen har inledningsvis påpekat att det är kommissionen eller, i förekommande fall, rådet som ger en resolutionsordning bindande rättsverkningar för att undvika en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena”, i den mening som avses i den rättspraxis som följer av domen Meroni/Höga myndigheten. Tribunalen åsidosatte, enligt kommissionen, artikel 18.7 första, andra och sjunde styckena i SRM-förordningen när den, i punkt 132 i den överklagade domen, slog fast att kommissionen inte har någon befogenhet att ändra en resolutionsordning.
- 55 Vidare strider tolkningen att den omtvistade resolutionsordningen har självständiga rättsverkningar oberoende av om den godkänts av kommissionen eller, i förekommande fall, av rådet mot den rättspraxis som följer av domen Meroni/Höga myndigheten. Enligt denna rättspraxis kan befogenheter som innebär utövande av skönsmässiga befogenheter nämligen inte delegeras till självständiga enheter om så inte föreskrivs i fördragen. Sådana enheters antagande av bindande beslut bör i allmänhet begränsas till rent tekniska frågor, varvid de snäva gränser som fastställs i den grundläggande rättsakten inte får överskridas. Det framgår emellertid av skäl 24 i SRM-förordningen att unionslagstiftaren utgick från denna rättspraxis när denne antog denna förordning. I nämnda skäl anges att bedömningen av de skönsmässiga aspekterna av en resolutionsordning förbehålls de unionsinstitutioner som tilldelats befogenheter vad avser politiken för resolution av kreditinstitut.
- 56 Kommissionen har dessutom hävdats att tribunalen, genom att, i punkterna 130, 132 och 137 i den överklagade domen, ange att den endast ska bedöma vissa skönsmässiga aspekter som är avgörande för godkännandet av en resolutionsordning, underlät att beakta den omständigheten att de skönsmässiga aspekterna är nära förbundna med de mer tekniska aspekterna. När kommissionen invänder mot de skönsmässiga aspekterna av en resolutionsordning invänder den således mot hela resolutionsordningen.
- 57 Genom SRM-förordningen inrättades ett komplext administrativt förfarande i den meningen att resolutionsförfarandet, i enlighet med artikel 18.7 i denna förordning, är tänkt att leda till att ett beslut fattas av kommissionen eller, i förekommande fall, av rådet om godkännande av den resolutionsordning som lagts fram eller leda till att dessa institutioner motsätter sig denna resolutionsordning. SRB:s bedömning föregriper däremot inte utgången av detta förfarande. Inom ramen för nämnda förfarande är det således endast de åtgärder genom vilka kommissionen eller rådet slutgiltigt tar ställning efter detta förfarande som utgör akter mot vilka talan kan väckas, och inte mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet.

- 58 Vad slutligen gäller argumentet i punkterna 122, 124 och 140 i den överklagade domen, avseende den rätt att överklaga SRB:s beslut som föreskrivs i artikel 86 i SRM-förordningen, har kommissionen erinrat om att bestämmelserna i denna förordning inte kan ändra det system för överklagande som föreskrivs i fördragen.
- 59 SFL och SRB har bestritt dessa argument. De har gjort gällande att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den slog fast att den omtvistade resolutionsordningen utgör en åtgärd med självständiga rättsverkningar mot vilken talan kan väckas.
- 60 SFL och SRB har inledningsvis påpekat att SRB, enligt bland annat artikel 7, artikel 18.1 och artikel 20 i SRM-förordningen, har till uppgift att planera, utforma och anta resolutionsordningen. Enligt artikel 18.7 i denna förordning, jämförd med skälen 24 och 26 i samma förordning, är kommissionens och rådets roll däremot begränsad till att delta i resolutionsförfarandet och att kontrollera resolutionsordningens skönsmässiga aspekter. SFL har i detta avseende preciserat att resolutionsordningen träder i kraft om kommissionen eller rådet inte har framfört några invändningar inom 24 timmar efter överlämnandet av resolutionsordningen. För det fall kommissionen eller rådet har invändningar mot den resolutionsordning som SRB har upprättat, ankommer det dessutom på SRB att fatta det slutliga beslutet i enlighet med dessa institutioners anvisningar.
- 61 SRB har gjort gällande att artikel 18.7 i SRM-förordningen visserligen förbehåller kommissionen, eller i förekommande fall rådet, det rättsliga och politiska ansvaret för de skönsmässiga aspekterna av resolutionsordningen. SRB har emellertid uttryckligen tilldelats ansvar för de övriga delarna av resolutionsordningen. Dessa institutioners uppgift är att antingen godkänna eller förkasta resolutionsordningen, men under inga omständigheter att utforma, utarbeta eller tillämpa densamma. Unionslagstiftaren har anförtrott det specialiserade organ som SRB utgör uppgiften att genomföra de mycket tekniska bedömningar som antagandet av en resolutionsordning förutsätter. SRB ansvarar både för att planera, utforma och anta resolutionsåtgärder och för att övervaka de nationella myndigheternas genomförande av dessa åtgärder. Under dessa omständigheter kan SRB inte nekas rätten att försvara en resolutionsordning utan att SRB:s rätt till försvar åsidosätts.
- 62 SFL och SRB har vidare gjort gällande att bedömningen att SRB:s beslut avslutar förfarandet, och således ska anses utgöra den akt mot vilken talan kan väckas när ett finansinstitut försätts i resolution, inte strider mot den rättspraxis som följer av domen Meroni/Höga myndigheten. SRM-förordningen förhindrar nämligen en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena”, i den mening som avses i denna rättspraxis, genom att se till att kommissionen och, i förekommande fall, rådet kan kontrollera, eller till och med motsätta sig, alla skönsmässiga inslag i resolutionsbeslutet. Enligt SRB finns det ingen motsägelse mellan, å ena sidan, rätten att väcka talan mot SRB, i egenskap av den som antagit resolutionsordningen, och, å andra sidan, den omständigheten att kommissionen och, i förekommande fall, rådet är inblandade i beslutet om resolutionsordningen, och den omständigheten att resolutionsordningen inte kan träda i kraft om dessa institutioner motsätter sig den. SRB anser under alla omständigheter att den befogenhet att anta alla resolutionsbeslut som anförtrotts SRB enligt artikel 7.2 i SRM-förordningen inte utgör en befogenhet som kommissionen tilldelas enligt fördraget och som kommissionen har beslutat att delegera, utan en befogenhet som unionslagstiftaren har skapat genom denna förordning.

63 SFL har slutligen påpekat att skälen 90 och 120 i SRM-förordningen samt artiklarna 7, 20 och 86 i denna förordning hänvisar till SRB:s befogenheter, samtidigt som det preciseras att de beslut som nämnden antar kan bli föremål för prövning vid EU-domstolen. I artikel 86.2 i nämnda förordning föreskrivs således en sådan kontroll av alla beslut från SRB som, i likhet med de beslut som avser resolutionsordningen, inte kan överklagas till överklagandepanelen. Kommissionens argument för motsatt ståndpunkt strider mot dessa skäl och artiklar i samma förordning och utgör således en tolkning *contra legem*.

– *Domstolens bedömning*

64 Den första grunden avser frågan huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 116–120, 127, 137, 149 och 150 i den överklagade domen, slog fast att den omtvistade resolutionsordningen är en akt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

65 Det följer av fast rättspraxis att en talan om ogiltigförklaring kan väckas med stöd av artikel 263 första stycket FEUF, jämförd med första stycket i samma artikel, mot varje bestämmelse eller åtgärd som antagits av unionens institutioner, organ, kontor eller byråer, oavsett form, vilka avser att skapa bindande rättsverkningar som är ägnade att påverka en fysisk eller en juridisk persons intressen genom att på ett tydligt sätt förändra dennes rättsliga ställning. För att avgöra huruvida en rättsakt har sådana verkningar och därför kan bli föremål för en sådan talan, är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma nämnda verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens, organets eller byråns befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB, C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkterna 39 och 41, och dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkterna 62–64 och där angiven rättspraxis).

66 Vad för det första gäller innehållet i den omtvistade resolutionsordningen, är det riktigt att det i denna, till att börja med, i artiklarna 1–4, anges att SRB ”beslutar” att inleda ett resolutionsförfarande avseende Banco Popular på grund av att villkoren i artikel 18.1 i SRM-förordningen är uppfyllda, därefter, i artiklarna 5–7, fastställs vilka resolutionsverktyg som ska tillämpas och slutligen, i artiklarna 9 och 10, anges att det ankommer på FROB att vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa detta beslut samt att SRB ska övervaka att så sker.

67 I artikel 12.1 i den omtvistade resolutionsordningen föreskrivs emellertid att denna ”ska träda i kraft” den 7 juni 2017 och inte, såsom tribunalen felaktigt konstaterade i punkt 117 i den överklagade domen, att den ”trädde i kraft” den dagen. I artikel 13 i beslutet anges dessutom att resolutionsordningen är riktad till FROB och att den ska delges FROB efter det att det har godkänts av kommissionen eller rådet.

68 Det framgår av de uppgifter som nämns i föregående punkt att den omtvistade resolutionsordning som SRB antog genom beslut SRB/EES/2017/08 av dess verkställande session av den 7 juni 2017, som utgör den rättsakt som angripits vid tribunalen i förevarande mål, ännu inte hade godkänts, vilket bekräftas av den omständigheten, som anges i punkterna 77 och 78 i den överklagade domen, att den efter antagandet delgavs kommissionen den 7 juni 2017 klockan 5.13 för godkännande, vilket skedde samma dag klockan 6.30. Det framgår även av dessa uppgifter att ikraftträdandet av denna resolutionsordning, och därmed dess bindande rättsverkningar, var beroende av att den godkändes.

- 69 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket den omtvistade resolutionsordningen antogs, ska det påpekas att den rättsliga grunden för densamma, såsom framgår av dess ingress, är SRM-förordningen, och särskilt dess artikel 18. Det system som införts genom denna förordning grundar sig på konstaterandet, vilket i huvudsak anges i skälen 24 och 26 i förordningen, att utövandet av de resolutionsbefogenheter som föreskrivs i nämnda förordning omfattas av unionens resolutionspolitik, vilken endast kan bestämmas av unionsinstitutionerna, och att det finns ett utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av varje specifik resolutionsordning, med hänsyn till de betydande effekterna av resolutionsbeslut på medlemsstaternas finansiella stabilitet och på själva unionen, liksom på medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet. Det framgår av dessa skäl att unionslagstiftaren, av dessa skäl, har ansett det nödvändigt att föreskriva ett lämpligt deltagande av rådet och kommissionen, det vill säga ett deltagande som stärker SRB:s nödvändiga operativa oberoende samtidigt som de principer om delegering av befogenheter till byråer som slogs fast i domen Meroni/Höga myndigheten och som det erinras om i domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18), iakttas.
- 70 I dessa domar har domstolen slagit fast att följderna av en delegering av befogenheter skiljer sig markant åt, beroende på om den avser klart avgränsade verkställande befogenheter, vilkas användning därigenom är föremål för sträng kontroll med hjälp av objektiva kriterier fastställda av den delegerande myndigheten, eller om den avser ”diskretionär befogenhet som innebär en vidsträckt bedömningsfrihet och som i den praktiska användningen kan ge uttryck för en verklig ekonomisk politik” (se, för ett liknande resonemang, domen Meroni/Höga myndigheten, s. 43, 44 och 47, och dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 41).
- 71 En delegering av det förstnämnda slaget kan inte nämnvärt ändra de följder som utövandet av de aktuella befogenheterna medför, medan en delegering av det andra slaget innebär en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena” genom att den delegerande myndighetens val ersätts med de val som görs av den myndighet som mottar befogenheterna (domen Meroni/Höga myndigheten, s. 43, och dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 42). I domen Meroni/Höga myndigheten slog domstolen fast att den delegering av befogenheter som var i fråga i det målet gav de berörda organen en ”bedömningsfrihet som innebär en omfattande diskretionär beslutanderätt” som inte kan anses förenlig med ”kraven i fördraget”, samtidigt som den preciserade att Höga myndigheten, genom att endast förbehålla sig rätten att vägra att godkänna dessa organs beslut, inte hade behållit tillräckliga befogenheter för att undvika en sådan ansvarsövergång (se, för ett liknande resonemang, domen Meroni/Höga myndigheten, s. 47).
- 72 Det framgår av övervägandena på sidan 44 i domen Meroni/Höga myndigheten att den rättspraxis som följer av den domen grundar sig på premissen att maktbalansen, som är en kännetecknande del av unionens institutionella struktur, utgör en grundläggande garanti som ges i fördragen och att en delegering av ett stort utrymme för skönsmässig bedömning undergräver denna garanti, eftersom detta innebär att denna befogenhet anförtros andra myndigheter än dem som har inrättats genom fördragen för att säkerställa och kontrollera utövandet av denna befogenhet inom ramen för deras respektive ansvarsområden. Mot bakgrund av övervägandena på sidorna 43 och 46 i den domen omfattar det stora utrymme för skönsmässig bedömning som avses i denna rättspraxis bland annat grundläggande frågor på det berörda politiska området. I dessa frågor behövs ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att förena olika ibland motstridiga mål.

- 73 Det framgår närmare bestämt av nämnda rättspraxis att tillämpligheten av de principer om delegering av befogenheter till byråer som fastställts i denna rättspraxis inte beror på om de rättsakter som byråerna har befogenhet att anta är av individuell eller allmän karaktär, utan endast på huruvida delegeringen medför ett stort utrymme för skönsmässig bedömning eller tvärtom avser exakt avgränsade genomförandebefogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkterna 54, 65 och 66).
- 74 Såsom framgår av skälen 24 och 26 i SRM-förordningen syftar det system som införts genom denna förordning till att konkretisera de principer som följer av domen Meroni/Höga myndigheten och som det erinras om i domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 75 Det är riktigt att SRB enligt artikel 7.2 i SRM-förordningen ansvarar för antagandet av alla resolutionsbeslut avseende bland annat finansinstitut och koncerner som anses vara betydande för den finansiella stabiliteten i unionen och andra gränsöverskridande koncerner. I artikel 18.1 och 18.6 i SRM-förordningen föreskrivs att SRB endast ska anta en resolutionsordning för dessa enheter och koncerner om den-efter att ha mottagit meddelandet om ECB:s bedömning att den berörda enheten fallerar eller sannolikt kommer att falla eller på eget initiativ-bedömer att de resolutionsvillkor som anges i artikel 18.1 a–c i förordningen är uppfyllda. Dessa villkor avser att enheten fallerar eller sannolikt kommer att falla, om det inte vidtas några alternativa åtgärder i förhållande till resolutionen, och att resolutionen är nödvändig med hänsyn till allmänintresset.
- 76 Om dessa villkor är uppfyllda ska SRB, på grundval av artikel 18.6 i SRM-förordningen, anta en resolutionsordning som försätter den berörda enheten i resolution och fastställer tillämpningen av de resolutionsverktyg som avses i artikel 22.2 i den förordningen och användningen av den gemensamma resolutionsfonden. I artikel 22.4 i nämnda förordning preciseras att dessa resolutionsverktyg, med undantag för verktyget för avskiljande av tillgångar, får tillämpas separat eller i kombination för att uppnå de resolutionsmål som anges i artikel 14 i samma förordning, i enlighet med de resolutionsprinciper som anges i artikel 15 i förordningen.
- 77 Även om de bestämmelser som avses i de två föregående punkterna ger SRB ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller huruvida och med vilka medel den berörda enheten ska bli föremål för ett resolutionsförfarande, kringgärdas denna befogenhet enligt artikel 18.1 och 18.4–18.6 i SRM-förordningen av objektiva kriterier och villkor som avgränsar SRB:s handlingsutrymme, och detta såväl vad avser villkoren som resolutionsverktygen. I förordningen föreskrivs dessutom att kommissionen och rådet ska delta i det förfarande som leder fram till antagandet av en resolutionsordning som, för att den ska kunna träda i kraft, måste godkännas av kommissionen och, i förekommande fall, av rådet.
- 78 Enligt artikel 30.1 och 30.2 i SRM-förordningen ska SRB således underrätta kommissionen om alla åtgärder som den vidtar för att förbereda en resolution och, med kommissionen och rådet, utbyta all information som behövs för att dessa institutioner ska kunna fullgöra sina uppgifter. Enligt artikel 43.3 i denna förordning ska kommissionen utse en företrädare som ska ha rätt att delta i mötena inom SRB:s verkställande sessioner och plenarsessioner som permanent observatör. Vidare anges att kommissionens företrädare ska ha rätt att delta i debatterna och ska ha tillgång till alla handlingar.

- 79 I artikel 18.7 första stycket i SRM-förordningen anges dessutom att SRB omedelbart efter antagandet av resolutionsordningen ska överlämna den till kommissionen. Vidare anges i artikel 18.7 andra och tredje styckena att kommissionen, inom 24 timmar efter överlämnandet, antingen ska godkänna resolutionsordningen eller invända mot den med avseende på de skönsmässiga aspekterna av densamma, med undantag för de aspekter som avser uppfyllandet av kriteriet om allmänintresse och det belopp som ska användas från den gemensamma resolutionsfonden. Vad gäller de sistnämnda skönsmässiga aspekterna anges det i tredje stycket att kommissionen inom tolv timmar från överlämnandet får föreslå att rådet ska invända mot resolutionsordningen. I artikel 18.7 femte stycket i förordningen anges slutligen att resolutionsordningen träder i kraft endast om varken rådet eller kommissionen har gjort invändningar inom en period på 24 timmar efter det att resolutionsordningen har överlämnats av SRB.
- 80 I artikel 18.7 i SRM-förordningen uppställs således som villkor för att resolutionsordningen ska träda i kraft att den godkänns av kommissionen, om kommissionen eller rådet inte har några invändningar. När kommissionen godkänner en sådan ordning måste den fullt ut åta sig det ansvar som den har tilldelats genom fördragen.
- 81 Det framgår av punkterna 75–80 ovan att bestämmelserna i artikel 18 i SRM-förordningen, på grundval av vilka den omtvistade resolutionsordningen antogs, kan förhindra en "ansvarsövergång", i den mening som avses i den rättspraxis som följer av domen Meroni/Höga myndigheten. Samtidigt som SRB ges befogenhet att bedöma huruvida villkoren för att anta en resolutionsordning är uppfyllda i förevarande fall och att fastställa de verktyg som krävs för en sådan resolutionsordning, ger dessa bestämmelser kommissionen eller, i förekommande fall, rådet ansvaret för den slutliga bedömningen av de skönsmässiga aspekter av resolutionsordningen som omfattas av unionens politik i fråga om resolution av kreditinstitut och som, såsom framgår av artikel 14 samt skäl 24, 26 och 62 i SRM-förordningen innebär en avvägning mellan olika mål och intressen, nämligen att bevara unionens finansiella stabilitet och den inre marknadens integritet, att beakta medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet och att skydda aktieägarnas och borgenärernas intressen.
- 82 Vad för det tredje gäller SRB:s befogenheter ska det påpekas att tribunalens tolkning, i punkterna 129 och 130 i den överklagade domen, enligt vilken en resolutionsordning kan ha bindande rättsverkningar oberoende av kommissionens beslut om godkännande, innebär ett åsidosättande av såväl de befogenheter som SRB har enligt SRM-förordningen som den rättspraxis som följer av domen Meroni/Höga myndigheten.
- 83 Även om det i artiklarna 7 och 18 i denna förordning föreskrivs att SRB ska utarbeta och anta en resolutionsordning, ger dessa bestämmelser nämligen inte SRB befogenhet att anta en rättsakt med självständiga rättsverkningar. Inom ramen för resolutionsförfarandet, såsom det följer av artikel 18 i SRM-förordningen, utgör kommissionens godkännande, såsom tribunalen med rätta påpekade i punkt 128 i den överklagade domen, en nödvändig del för att resolutionsordningen ska kunna träda i kraft.
- 84 Detta godkännande är även avgörande för innehållet i den aktuella resolutionsordningen.
- 85 Även om artikel 18.7 i SRM-förordningen gör det möjligt för kommissionen att godkänna en sådan ordning utan att ha gjort några invändningar avseende de skönsmässiga aspekterna av denna och utan att föreslå att rådet ska framföra invändningar, så ger den även kommissionen och rådet möjlighet att ersätta SRB:s bedömning med sin egen genom att framföra invändningar.

I så fall är SRB, enligt artikel 18.7 sjunde stycket i SRM-förordningen, skyldig att inom åtta timmar ändra resolutionsordningen i enlighet med de skäl som kommissionen eller rådet har angett, så att resolutionsordningen kan träda i kraft.

- 86 Såsom framgår av artikel 18.8 i denna förordning får en invändning från rådet som grundar sig på att kriteriet om allmänintresse inte är uppfyllt till följd att resolutionen av den berörda enheten enligt nämnda förordning slutgiltigt förhindras, varvid enheten ska avvecklas på ett ordnat sätt i enlighet med tillämplig nationell rätt.
- 87 I förevarande mål godkände kommissionen, genom sitt beslut 2017/1246, den omtvistade resolutionsordningen. Såsom kommissionen uttryckligen påpekade i skäl 4 i det beslutet, innebär detta godkännande att kommissionen ”ställer sig bakom” innehållet i denna resolutionsordning och instämmer med ”den motivering som lämnats av [SRB] till varför en resolution är nödvändig för allmänintresset”. Såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen är de skönsrättsliga aspekterna av en resolutionsordning – vilka avser fastställandet av såväl resolutionsvillkoren som resolutionsverktygen – oupplösligt förbundna med de mer tekniska aspekterna av resolutionen. I motsats till vad tribunalen angav i punkt 137 i den överklagade domen kan det således inte göras någon åtskillnad mellan dessa skönsrättsliga aspekter och nämnda tekniska aspekter när det ska avgöras vad som är den akt mot vilken talan kan väckas, när det är fråga om en resolutionsordning som i sin helhet har godkänts av kommissionen.
- 88 Det är således först genom kommissionens godkännandebeslut som SRB:s resolutionsåtgärd i den omtvistade resolutionsordningen slutgiltigt har fastställs och fått bindande rättsverkningar. Detta innebär, bland annat mot bakgrund av de principer som slogs fast i domen Meroni/Höga myndigheten, att det är kommissionen, och inte SRB, som inför unionsdomstolen ska svara för nämnda resolutionsåtgärd.
- 89 Det framgår således av den omtvistade resolutionsordningens innehåll, det sammanhang i vilket den antogs och SRB:s befogenheter att den inte har haft bindande rättsverkningar som kan påverka en juridisk eller fysisk persons intressen, vilket innebär att den inte utgör en akt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 90 Tribunalens överväganden i punkterna 121–123 i den överklagade domen påverkar inte ovanstående bedömning.
- 91 I motsats till vad tribunalen slog fast i dessa punkter går det inte att av artikel 86.1 och 86.2 i SRM-förordningen dra slutsatsen att den omtvistade resolutionsordningen kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Såsom kommissionen har påpekat kan bestämmelserna i en förordning nämligen inte ändra det system för överklagande som föreskrivs i EUF-fördraget. Det framgår dessutom av själva ordalydelsen i dessa bestämmelser i SRM-förordningen att talan ska väckas vid domstolen ”i enlighet med artikel 263 [FEUF]”, vilket förutsätter att de uppfyller det däri angivna villkoret att talan kan väckas mot den angripna rättsakten.
- 92 I punkterna 56 och 66 i domen av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB (C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369), slog domstolen visserligen fast att en resolutionsordning, i egenskap av det slutliga resultatet av det komplexa resolutionsförfarandet, kan bli föremål för domstolsprövning vid unionsdomstolen. I det mål som gav upphov till den domen hade domstolen emellertid att bedöma lagenligheten av ett beslut av tribunalen i vilket tribunalen hade avvisat en talan om ogiltigförklaring som inte riktade sig mot en sådan resolutionsordning, utan mot ECB:s förberedande rättsakter i vilka det konstaterades att det fanns enheter som

- fallerar eller sannolikt skulle komma att falla, i den mening som avses i artikel 18.1 i SRM-förordningen. Övervägandena i punkterna 56 och 66 ska således läsas mot bakgrund av domstolens fasta praxis avseende komplexa förfaranden, enligt vilken det, när rättsakter utarbetas i flera olika stadier, i princip endast är den åtgärd som slutgiltigt fastställer den behöriga unionsinstitutionens, unionsorganets eller unionsbyråns ståndpunkt som är en rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, medan mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet och som inte har självständiga rättsverkningar inte kan bli det (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 10, dom av den 3 juni 2021, Ungern/parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, punkterna 43 och 46, och dom av den 22 september 2022, IMG/kommissionen, C-619/20 P och C-620/20 P, EU:C:2022:722, punkt 103).
- 93 I ett sådant komplext förfarande kan de åtgärder som vidtas under de förberedande etapperna inför antagandet av den slutliga rättsakten inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring när de inte har självständiga rättsverkningar.
- 94 I motsats till vad tribunalen slog fast i punkterna 122–124 i den överklagade domen, går det således inte att av artikel 86 i SRM-förordningen och domen av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB (C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369), dra slutsatsen att den omtvistade resolutionsordningen är en akt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen, trots att den inte utgjorde det slutliga resultatet av det aktuella resolutionsförfarandet, detta eftersom denna ordning konkretiserades först när kommissionen godkände den. Vidare har den, såsom framgår av bedömningen ovan, inte gett upphov till några självständiga rättsverkningar.
- 95 Tribunalens överväganden, i punkterna 146 och 147 i den överklagade domen-enligt vilka sökandenas rätt till ett effektivt domstolsskydd åsidosätts om man underlåter att erkänna att den omtvistade resolutionsordningen utgör en akt mot vilken talan kan väckas-föranleder inte heller någon annan bedömning.
- 96 Ett kommissionsbeslut om godkännande, såsom beslut 2017/1246, uppvisar nämligen de kännetecken som utmärker en akt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF. Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut får berörda fysiska eller juridiska personer göra gällande att den resolutionsordning som institutionen har godkänt och därigenom gett bindande rättsverkan, är rättsstridig. Detta garanterar dem ett tillräckligt effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 oktober 2011, Deutsche Post och Tyskland/kommissionen, C-463/10 P och C-475/10 P, EU:C:2011:656, punkt 53 och där angiven rättspraxis). Såsom framgår av punkterna 87 och 88 ovan ska kommissionen, genom ett sådant godkännande, anses godta de omständigheter och skäl som anges i resolutionsordningen, vilket innebär att kommissionen, i förekommande fall, måste försvara dem inför unionsdomstolen.
- 97 Av det ovan anförda följer att den omtvistade resolutionsordningen inte utgör en akt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 98 Den överklagade domen ska följaktligen upphävas i den del tribunalen fann att talan om ogiltigförklaring av resolutionsordningen kunde tas upp till prövning.



### *Den andra och den tredje grunden*

- 99 Eftersom den överklagade domen upphävs på grundval av den första grunden är det inte nödvändigt att pröva den andra och den tredje grunden för överklagandet.

### **Talan vid tribunalen**

- 100 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, slutligt avgöra ärendet om detta är färdigt för avgörande.
- 101 Så är fallet i förevarande mål, eftersom domstolen förfogar över alla uppgifter som är nödvändiga för att avgöra huruvida talan i första instans kan tas upp till prövning.
- 102 Av de skäl som anges i punkterna 66–97 ovan utgör den omtvistade resolutionsordningen inte en akt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 103 Under dessa omständigheter ska den talan som Fundación och SFL väckt vid tribunalen avvisas.

### **Rättegångskostnader**

- 104 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv slutligt avgör saken.
- 105 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i desamma ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 106 Eftersom SFL i förevarande fall har tappat målet om överklagande, ska SFL, med hänsyn till kommissionens yrkande, förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta denna institutions rättegångskostnader i detta förfarande. SRB och Banco Santander har yrkat att Fundación och SFL ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Fundación och SFL har tappat målet i första instans, ska SRB:s och Banco Santanders yrkanden bifallas.
- 107 I artikel 138.3 i rättegångsreglerna, vilken enligt artikel 184.1 är tillämplig i mål om överklagande, föreskrivs att om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader. SRB har tappat målet såvitt avser frågan huruvida talan kan tas upp till prövning, vilket är det enda som är aktuellt i målet om överklagande, och ska därför bära sina rättegångskostnader för överklagandet.
- 108 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. Följaktligen ska Konungariket Spanien, parlamentet och rådet, som intervenerat i första instans, bära sina rättegångskostnader i första instans och i målet om överklagande. Kommissionen ska i egenskap av intervenient i första instans bära sina rättegångskostnader i detta förfarande.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 1 juni 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno och SFL/SRB* (T-481/17, EU:T:2022:311, upphävs i den del det i denna dom förklaras att den talan som väckts av *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* och av *Stiftung für Forschung und Lehre* (SFL) om ogiltigförklaring av beslut SRB/EES/2017/08 som fattades av Gemensamma resolutionsnämndens verkställande session den 7 juni 2017 om en resolutionsordning för *Banco Popular Español, SA*, kan upptas till prövning.**
- 2) **Den talan som väckts av *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* och av *Stiftung für Forschung und Lehre* (SFL) om ogiltigförklaring av beslut SRB/EES/2017/08 avvisas.**
- 3) ***Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* och *Stiftung für Forschung und Lehre* (SFL) ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Gemensamma resolutionsnämnden och *Banco Santander, SA*, i förfarandet i första instans. SFL ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen i förevarande mål om överklagande.**
- 4) **Gemensamma resolutionsnämnden ska bära sina rättegångskostnader i förevarande mål om överklagande.**
- 5) **Konungariket Spanien, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader i första instans och i förevarande mål om överklagande. Europeiska kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader i första instans.**

Underskrifter