Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
TAMARA ĆAPETA
της 9ης Νοεμβρίου 2023[1]

Υπόθεση C-551/22 P

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης (ΕΣΕ)

«Αίτηση αναιρέσεως – Οικονομική και νομισματική πολιτική – Τραπεζική Ένωση – Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης – Κανονισμός (ΕΕ) 806/2014 – Άρθρο 18, παράγραφος 7 – Παραδεκτό – Όργανο που εξέδωσε την πράξη – Πράξη δεκτική προσφυγής – Άρθρο 86, παράγραφος 2 – Προσφυγή ακυρώσεως – Εξυγίανση της Banco Popular»

I. Εισαγωγή

1. Μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, ο νομοθέτης της Ένωσης θέσπισε αρκετά μέτρα τα οποία αναφέρονται ως Τραπεζική Ένωση και αποσκοπούν στην προστασία των χρηματοπιστωτικών αγορών της Ένωσης από μελλοντικές αστάθειες.

2. Ένα εξ αυτών των μέτρων είναι ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (στο εξής: ΕΜΕ), ο οποίος συστάθηκε το 2014[2]. Ο βασικός του σκοπός συνίσταται στην ομαλή εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών χωρίς τη χρήση χρημάτων των φορολογουμένων καθώς και στην παράλληλη προώθηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας[3]. Συνοπτικά, εάν μια τράπεζα βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης ή πιθανής πτώχευσης, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (στο εξής: ΕΣΕ) μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να εγκρίνει ένα καθεστώς εξυγίανσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να το αποδεχθεί εντός 24 ωρών.

3. Στις 6 Ιουνίου 2017, χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά ο ΕΜΕ όσον αφορά την Banco Popular Español, S.A. (στο εξής: Banco Popular).

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Κανονισμός (ΕΕ) 806/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2014, περί θεσπίσεως ενιαίων κανόνων και διαδικασίας για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και ορισμένων επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 (ΕΕ 2014, L 225, σ. 1) (στο εξής: κανονισμός ΕΜΕ).

3 Βλ. περισσότερα στην ηλεκτρονική διεύθυνση https://www.srb.europa.eu/en/about. Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού ΕΜΕ.

4. Το βασικό ζήτημα που εγείρεται στην υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως και ανέκυψε στο πλαίσιο της εν λόγω εξυγίανσης είναι το εξής: ποιος φέρει τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular και, συνεπώς, κατά ποιου μπορεί να στραφεί η σχετική προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης; Το ΕΣΕ, το οποίο ενέκρινε το καθεστώς εξυγίανσης[4]; Η Επιτροπή, η οποία το αποδέχθηκε στο σύνολό του[5]; Ή, μήπως, η εξυγίανση της Banco Popular αποτελεί κοινή τους πράξη;

5. Κατά την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 1ης Ιουνίου 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno και SFL κατά ΕΣΕ (T-481/17, EU:T:2022:311) (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση)[6], το καθεστώς εξυγίανσης συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής και το ΕΣΕ φέρει τη σχετική νομική ευθύνη.

6. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή αμφισβητεί τη διαπίστωση ότι η προσφυγή στρέφεται κατά του ΕΣΕ. Κατά την άποψή της, η προσφυγή θα έπρεπε να είχε στραφεί κατά της ίδιας της Επιτροπής, καθόσον το καθεστώς εξυγίανσης τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την εκ μέρους της αποδοχή του.

7. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση αποτελεί μία από τις έξι πιλοτικές υποθέσεις επί των οποίων εξέδωσε αποφάσεις το Γενικό Δικαστήριο και οι οποίες επελέγησαν ως αντιπροσωπευτικές ανάμεσα σε περισσότερες από εκατό ευθείες προσφυγές που έχουν ασκηθεί από φυσικά και νομικά πρόσωπα τα οποία κατείχαν μετοχικό κεφάλαιο στην Banco Popular πριν από την εξυγίανσή της[7].

4 Απόφαση SRB/EES/2017/08 της εκτελεστικής συνόδου του ΕΣΕ, της 7ης Ιουνίου 2017, σχετικά με το καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular Español, S.A. (στο εξής: καθεστώς εξυγίανσης).

5 Απόφαση (ΕΕ) 2017/1246 της Επιτροπής, της 7 Ιουνίου 2017, για την αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης για την Banco Popular Español S.A. (ΕΕ 2017, L 178, σ. 15) (στο εξής: αποδοχή της Επιτροπής).

6 Κατά της αποφάσεως αυτής εκκρεμεί και δεύτερη αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-448/22 P, SFL κατά ΕΣΕ. Η εν λόγω αίτηση αναιρέσεως δεν θέτει ζήτημα παραδεκτού. Στην περίπτωση που το Δικαστήριο κάνει δεκτή την αίτηση αναιρέσεως στην υπό κρίση υπόθεση, η δεύτερη αυτή αίτηση αναιρέσεως μπορεί να υποστηριχθεί ότι θα καταστεί άνευ αντικειμένου και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

7 Σε τρεις από αυτές τις πιλοτικές υποθέσεις, η προσφυγή αφορούσε το καθεστώς εξυγίανσης του ΕΣΕ από κοινού με την αποδοχή της Επιτροπής. Σε καμία από τις υποθέσεις αυτές δεν τέθηκε ζήτημα παραδεκτού. Βλ. αποφάσεις της 1ης Ιουνίου 2022, Del Valle Ruíz κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΣΕ (T-510/17, EU:T:2022:312), της 1ης Ιουνίου 2022, Eleveté Invest Group κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΣΕ (T-523/17, EU:T:2022:313), και της 1ης Ιουνίου 2022, Aeris Invest κατά Επιτροπής και ΕΣΕ (T-628/17, EU:T:2022:315). Οι αιτήσεις αναιρέσεως που ασκήθηκαν επί των εν λόγω αποφάσεων εκκρεμούν επί του παρόντος ενώπιον του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-541/22 P, García Fernández κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΣΕ, και C-535/22 P, Aeris Invest κατά Επιτροπής και ΕΣΕ. Η αίτηση αναιρέσεως στην υπόθεση C-539/22 P, Del Valle Ruíz κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΣΕ, ασκήθηκε μεν αλλά αποσύρθηκε στις 22 Ιουλίου 2023. Η τέταρτη πιλοτική υπόθεση της οποίας επιλήφθηκε το Γενικό Δικαστήριο αφορά αποκλειστικά την απόφαση με την οποία η Επιτροπή αποδέχθηκε το καθεστώς εξυγίανσης και δεν τέθηκε ζήτημα παραδεκτού. Βλ. απόφαση της 1ης Ιουνίου 2022, Algebris (UK) και Anchorage Capital Group κατά Επιτροπής (T-570/17, EU:T:2022:314). Κατά της αποφάσεως αυτής δεν ασκήθηκε αίτηση αναιρέσεως. Τέλος, η έκτη πιλοτική υπόθεση αφορά προσφυγή μερικής ακυρώσεως του καθεστώτος εξυγίανσης του ΕΣΕ. Στην υπόθεση αυτή η Επιτροπή μετείχε ως παρεμβαίνουσα αλλά δεν τέθηκε ζήτημα παραδεκτού. Ωστόσο, το Γενικό Δικαστήριο, αυτεπαγγέλτως, έκρινε με διάταξη ότι η εν λόγω προσφυγή ήταν απαράδεκτη, καθόσον δεν πληρούσε τα κριτήρια περί μερικής ακυρώσεως. Βλ. διάταξη της 24ης Οκτωβρίου 2019, Liaño Reig κατά ΕΣΕ (T-557/17, EU:T:2019:771). Η ως άνω διάταξη επικυρώθηκε κατ' αναίρεση από το Δικαστήριο, το οποίο έκρινε ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο στο μέτρο που έκρινε ότι η προσβαλλόμενη διάταξη δεν μπορεί να διαχωριστεί από το καθεστώς εξυγίανσης του ΕΣΕ, με την απόφαση της 4ης Μαρτίου 2021, Liaño Reig κατά ΕΣΕ (C-947/19 P, EU:C:2021:172).

II. Εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο

8. Στη διαδικασία εξυγίανσης που προβλέπεται από τον κανονισμό ΕΜΕ εμπλέκονται, σε διαφορετικά χρονικά σημεία, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), το ΕΣΕ, η Επιτροπή και, ενδεχομένως, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αιτιολογική σκέψη 24 του κανονισμού ΕΜΕ έχει ως ακολούθως:

«Δεδομένου ότι μόνο τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να καθορίσουν την πολιτική εξυγίανσης που εφαρμόζεται στην Ένωση και ότι εξακολουθεί να υπάρχει κάποια διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την υιοθέτηση κάθε συγκεκριμένου καθεστώτος εξυγίανσης, είναι αναγκαίο να προβλεφθεί η ενδεικνυόμενη συμμετοχή του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ως θεσμικών οργάνων που μπορούν να έχουν εκτελεστικές αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο 291 ΣΛΕΕ. Η αξιολόγηση των στοιχείων διακριτικής ευχέρειας στις αποφάσεις περί εξυγίανσης που λαμβάνονται από το Συμβούλιο Εξυγίανσης θα πρέπει να διενεργείται από την Επιτροπή. Λόγω του σημαντικού αντικτύπου των αποφάσεων περί εξυγίανσης στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα των κρατών μελών και της Ένωσης στο σύνολό της, καθώς και στη δημοσιονομική κυριαρχία των κρατών μελών, είναι σημαντικό να ανατεθεί στο Συμβούλιο η εκτελεστική αρμοδιότητα να λαμβάνει ορισμένες αποφάσεις σχετικά με την εξυγίανση. Θα πρέπει συνεπώς να εναπόκειται στο Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, να ασκεί ουσιαστικό έλεγχο στις εκτιμήσεις του Συμβουλίου Εξυγίανσης σχετικά με την ύπαρξη λόγων δημόσιου συμφέροντος και να αξιολογεί κάθε σημαντική αλλαγή του ύψους των πόρων του Ταμείου που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν σε μια συγκεκριμένη δράση εξυγίανσης. Επιπλέον, πρέπει να ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ώστε να εξειδικεύονται περαιτέρω τα κριτήρια ή οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων το Συμβούλιο Εξυγίανσης ασκεί τις διάφορες αρμοδιότητές του. Αυτή η ανάθεση καθηκόντων εξυγίανσης δεν θα πρέπει με κανένα τρόπο να παρεμποδίζει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Η [Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών] πρέπει συνεπώς να διατηρήσει τον ρόλο της καθώς και τις υφιστάμενες αρμοδιότητες και καθήκοντά της: πρέπει να αναπτύσσει και να συμβάλλει στη συνεπή εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας που ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη και να προωθεί τη σύγκλιση των πρακτικών εξυγίανσης σε ολόκληρη την Ένωση».

9. Το άρθρο 18 του κανονισμού ΕΜΕ καθορίζει λεπτομερώς τη διαδικασία εξυγίανσης. Στην υπό κρίση υπόθεση, κρίσιμες είναι οι κάτωθι παράγραφοι της εν λόγω διάταξης:

«7. Αμέσως μετά την έγκριση του καθεστώτος εξυγίανσης, το Συμβούλιο Εξυγίανσης το διαβιβάζει στην Επιτροπή.

Εντός 24 ωρών από τη διαβίβαση του καθεστώτος εξυγίανσης εκ μέρους του Συμβουλίου Εξυγίανσης, η Επιτροπή είτε αποδέχεται το καθεστώς εξυγίανσης είτε διατυπώνει αντιρρήσεις όσον αφορά τις πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης οι οποίες υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια, στις περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από το τρίτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου.

Εντός 12 ωρών από τη διαβίβαση του καθεστώτος εξυγίανσης εκ μέρους του Συμβουλίου Εξυγίανσης, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει στο Συμβούλιο:

α) να προβάλει αντιρρήσεις ως προς το καθεστώς εξυγίανσης λόγω του ότι το καθεστώς εξυγίανσης που ενέκρινε το Συμβούλιο Εξυγίανσης δεν πληροί το κριτήριο του δημόσιου συμφέροντος που αναφέρεται στην παράγραφο 1 στοιχείο γ΄·

β) να εγκρίνει ή να αντιταχθεί σε σημαντική τροποποίηση του ύψους των πόρων του Ταμείου που προβλέπονται στο καθεστώς εξυγίανσης του Συμβουλίου Εξυγίανσης.

Για τους σκοπούς του τρίτου εδαφίου, το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία.

Το καθεστώς εξυγίανσης εφαρμόζεται μόνον εφόσον το Συμβούλιο ή η Επιτροπή δεν προβάλουν αντιρρήσεις εντός 24 ωρών μετά τη διαβίβασή του από το Συμβούλιο Εξυγίανσης.

Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή, ανάλογα με την περίπτωση, εκθέτουν τους λόγους για τους οποίους έκαναν χρήση της εξουσίας τους να αντιταχθούν.

Εάν, εντός 24 ωρών από τη διαβίβαση του καθεστώτος εξυγίανσης από το Συμβούλιο Εξυγίανσης, το Συμβούλιο εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής για τροποποίηση του καθεστώτος εξυγίανσης για τους λόγους που αναφέρονται στο τρίτο εδάφιο, στοιχείο β′ ή εάν η Επιτροπή προβάλει αντιρρήσεις σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο, το Συμβούλιο Εξυγίανσης τροποποιεί το καθεστώς εξυγίανσης εντός οκτώ ωρών, σύμφωνα με τους διατυπωθέντες λόγους.

Εάν το καθεστώς εξυγίανσης που ενέκρινε το Συμβούλιο Εξυγίανσης προβλέπει την εξαίρεση ορισμένων υποχρεώσεων στις εξαιρετικές περιστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 27, παράγραφος 5, και εάν η εξαίρεση αυτή απαιτεί τη συνδρομή του Ταμείου ή μια εναλλακτική πηγή χρηματοδότησης, προκειμένου να προστατευθεί η ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς η Επιτροπή μπορεί να απαγορεύσει την προταθείσα εξαίρεση ή να απαιτήσει την τροποποίησή της αιτιολογώντας δεόντως την ενέργεια αυτή με βάση την παραβίαση των απαιτήσεων που θεσπίζονται στο άρθρο 27 και στην κατ' εξουσιοδότηση πράξη που εκδίδει η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 44, παράγραφος 11, της οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

8. Όταν το Συμβούλιο προβάλει αντιρρήσεις ως προς το να τεθεί ένα ίδρυμα υπό εξυγίανση επειδή δεν πληρούται το κριτήριο δημόσιου συμφέροντος που αναφέρεται στην παράγραφο 1, στοιχείο γ′, η σχετική οντότητα τίθεται υπό κανονική διαδικασία εκκαθάρισης σύμφωνα με την εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία».

III. Τα πραγματικά περιστατικά που οδήγησαν στη διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου

10. Τα κρίσιμα για την υπό κρίση αναίρεση πραγματικά περιστατικά, όπως παρατίθενται λεπτομερέστερα στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, συνοψίζονται ως ακολούθως.

11. Τα προβλήματα της Banco Popular ξεκίνησαν το 2016 και κορυφώθηκαν στις 3 Ιουνίου 2017, όταν το ΕΣΕ αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία πώλησης της Banco Popular και γνωστοποίησε στο Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Ταμείο για την Ομαλή Αναδιάρθρωση του Τραπεζικού Κλάδου, στο εξής: FROB) τις απαιτήσεις σχετικά με την πώληση.

12. Στις 6 Ιουνίου 2017, η ΕΚΤ έκρινε ότι η Banco Popular βρισκόταν σε σημείο πτώχευσης ή πιθανής πτώχευσης, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 4, στοιχείο γ′, του κανονισμού ΕΜΕ, και ανακοίνωσε την ως άνω εκτίμησή της στο ΕΣΕ, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ[8].

[8] Μια μη εμπιστευτική εκδοχή της εν λόγω εκτιμήσεως είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

13. Στις 7 Ιουνίου 2017, το FROB ενημέρωσε το ΕΣΕ ότι η Banco Santander, S.A. (στο εξής: Banco Santander) είχε υποβάλει δεσμευτική προσφορά στις 03:12 της ίδιας ημέρας, για αγορά των μετοχών της Banco Popular έναντι του ποσού του 1 ευρώ. Το FROB πρότεινε στο ΕΣΕ να αποδεχθεί την εν λόγω προσφορά.

14. Κατά την εκτελεστική σύνοδο της 7ης Ιουνίου 2017, το ΕΣΕ έκανε δεκτή την προσφορά της Banco Santander και ενέκρινε το καθεστώς εξυγίανσης[9]. Το καθεστώς αυτό υποβλήθηκε προς αποδοχή στην Επιτροπή στις 05:13. Στις 06:30, με απόφαση που απευθυνόταν στο ΕΣΕ, η Επιτροπή αποδέχθηκε το καθεστώς εξυγίανσης.

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

15. Με δικόγραφο που κατατέθηκε στο Γενικό Δικαστήριο στις 2 Αυγούστου 2017, οι Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno και Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) άσκησαν προσφυγή κατά του ΕΣΕ ζητώντας την ακύρωση του καθεστώτος εξυγίανσης[10].

16. Το Γενικό Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει αυτεπαγγέλτως το παραδεκτό της προσφυγής και έκρινε ότι αυτή ορθώς στρεφόταν κατά του ΕΣΕ.

17. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ως καθοριστικής σημασίας το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να ασκήσει τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στο ΕΣΕ τροποποιώντας το καθεστώς εξυγίανσης ή τα έννομα αποτελέσματά του[11]. Και τούτο διότι η αποδοχή της Επιτροπής απαιτείται μόνο για τις πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης που υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια και αποσκοπεί στο να αποφευχθεί η πραγματική μετάθεση εξουσιών υπό την έννοια της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Meroni[12].

18. Προς απόρριψη του επιχειρήματος της Επιτροπής ότι το καθεστώς εξυγίανσης αποτελεί απλώς προπαρασκευαστική πράξη την οποία η ίδια δεν υποχρεούται να αποδεχθεί, το Γενικό Δικαστήριο επικαλέστηκε την απόφαση ABLV Bank κ.λπ.[13]. Διέκρινε μεταξύ της εκτιμήσεως της ΕΚΤ περί «πτώχευσης ή πιθανής πτώχευσης» και του καθεστώτος εξυγίανσης: στην απόφαση ABLV Bank κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ότι η πρώτη εκτίμηση δεν παρήγαγε έννομα αποτελέσματα για τους αναιρεσείοντες εν αντιθέσει προς το καθεστώς εξυγίανσης και την υλοποίησή του[14]. Το Γενικό Δικαστήριο εκτίμησε ότι το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από το γεγονός ότι, σε αντίθεση με τις εξουσίες του ΕΣΕ όσον αφορά την ΕΚΤ, η Επιτροπή δεν μπορεί ούτε να αντιταχθεί στις αμιγώς τεχνικές πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης ούτε να τις τροποποιήσει.

9 Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 1, περιπτώσεις 30 έως 33, του κανονισμού ΕΜΕ, στις οποίες παρατίθενται τα διαθέσιμα εργαλεία εξυγίανσης. Στην υπό κρίση υπόθεση, χρησιμοποιήθηκε το εργαλείο πώλησης δραστηριοτήτων (βλ. άρθρο 24 του κανονισμού ΕΜΕ), κατά το οποίο όλες οι υφιστάμενες μετοχές (κοινές μετοχές της Κατηγορίας 1) και τα πρόσθετα μέσα της Κατηγορίας 1 της Banco Popular απομειώθηκαν. Τα κεφαλαιακά μέσα της Κατηγορίας 2, μετατράπηκαν σε νέες μετοχές, οι οποίες, ακολούθως, μεταβιβάστηκαν στην Banco Santander αντί του ποσού του 1 ευρώ.

10 Το Βασίλειο της Ισπανίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η Banco Santander παρενέβησαν προς υποστήριξη του ΕΣΕ.

11 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 132).

12 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 129 και 130), οι οποίες παραπέμπουν στην απόφαση της 13ης Ιουνίου 1958, Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής (9/56, EU:C:1958:7).

13 Απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, ABLV Bank κ.λπ. κατά ΕΚΤ (C-551/19 P και C-552/19 P, EU:C:2021:369).

14 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 135), η οποία παραπέμπει στην απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, ABLV Bank κ.λπ. κατά ΕΚΤ (C-551/19 P και C-552/19 P, EU:C:2021:369, σκέψη 66).

19. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε επίσης την επιχειρηματολογία του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ότι το άρθρο 86 του κανονισμού ΕΜΕ αναφέρεται μόνο στις αποφάσεις του ΕΣΕ για τις οποίες απαιτείται η αποδοχή της Επιτροπής. Διευκρίνισε ότι το καθεστώς εξυγίανσης εξαιρείται από τον έλεγχο της ομάδας εξέτασης προσφυγών και ότι δεν συντρέχει καμία άλλη εξαίρεση η οποία να επιτρέπει τον αποκλεισμό του από τις εξουσίες δικαστικού ελέγχου των δικαστηρίων της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 86 του κανονισμού ΕΜΕ [15].

20. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο παρέπεμψε στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας [16] προκειμένου να στηρίξει τη διαπίστωσή του ότι το καθεστώς εξυγίανσης συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

V. Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

21. Με αίτηση αναιρέσεως που άσκησε στις 17 Αυγούστου 2022, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, κατά το μέτρο που το Γενικό Δικαστήριο έκρινε παραδεκτή την πρωτοδίκως ασκηθείσα προσφυγή ακυρώσεως·

– να κηρύξει απαράδεκτη την πρωτοδίκως ασκηθείσα προσφυγή ακυρώσεως στην υπόθεση Τ-481/17 και, κατά συνέπεια, να την απορρίψει στο σύνολό της·

– να καταδικάσει τη Fundación Tatiana Pérez de Guzmán και την SFL (πρωτοδίκως προσφεύγουσες) στα δικαστικά έξοδα της Επιτροπής τόσο στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας όσο και στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.

22. Το ΕΣΕ ζητεί από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως·

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

23. Η SFL υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει:

– να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως της Επιτροπής λόγω ελλείψεως ενεργητικής νομιμοποιήσεως·

– επικουρικώς, να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως της Επιτροπής·

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα στο πλαίσιο της υπό κρίση αιτήσεως αναιρέσεως.

24. Το Κοινοβούλιο, το οποίο παρεμβαίνει προς υποστήριξη της Επιτροπής, υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει να κάνει δεκτή την αίτηση αναιρέσεως της Επιτροπής στο σύνολό της.

25. Το Συμβούλιο παρεμβαίνει προκειμένου να υποστηρίξει την απόρριψη της προσφυγής ακυρώσεως του καθεστώτος εξυγίανσης επί της ουσίας.

15 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 140).

16 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 145 έως 147).

26. Στις 13 Ιουνίου 2023 διεξήχθη η επ' ακροατηρίου συζήτηση κατά την οποία ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, η SFL και το ΕΣΕ.

VI. Ανάλυση

27. Η Επιτροπή προβάλλει τρεις λόγους αναιρέσεως. Πρώτον, υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον έκρινε ότι το καθεστώς εξυγίανσης, όπως εγκρίθηκε από το ΕΣΕ, παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Δεύτερον, η Επιτροπή διατείνεται ότι το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε προσφυγή η οποία στρεφόταν κατά του λάθος καθού, προσβάλλοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, τα δικαιώματα άμυνας της Επιτροπής. Τέλος, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου είναι αντιφατική.

28. Και οι τρεις λόγοι αναιρέσεως ανάγονται σε ένα και μόνο ζήτημα: έκρινε ορθώς το Γενικό Δικαστήριο ότι προσφυγή διά της οποίας αμφισβητείται το καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular μπορεί να στραφεί κατά του ΕΣΕ; Ως εκ τούτου, θα εξετάσω τους ως άνω λόγους αναιρέσεως από κοινού.

29. Η ανάλυσή μου θα καταδείξει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε σφάλμα. Τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης φέρει η Επιτροπή και, σε περιπτώσεις όπως αυτή της υπό κρίση υποθέσεως στην οποία η Επιτροπή αποδέχθηκε το καθεστώς εξυγίανσης, η προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να στραφεί μόνον κατ' αυτού του θεσμικού οργάνου.

30. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από τον κανονισμό ΕΜΕ με τον οποίον ο νομοθέτης της Ένωσης οργανώνει τη διαδικασία εξυγίανσης και επιμερίζει καθήκοντα σε διάφορους φορείς. Ωστόσο, σε αντίθεση με ένα από τα επιχειρήματα της Επιτροπής, φρονώ ότι η συγκεκριμένη λύση δεν επιβάλλεται από το δόγμα Meroni[17].

31. Ο νομοθέτης της Ένωσης θα μπορούσε να είχε αναθέσει στο ΕΣΕ την εξουσία να εγκρίνει κατά τρόπο ανεξάρτητο καθεστώτα εξυγίανσης σε μεμονωμένες περιπτώσεις υπό τις προϋποθέσεις της εξουσιοδοτικής διατάξεως και υπό την επιφύλαξη δικαστικού ελέγχου. Ωστόσο, δεν το έπραξε. Αντιθέτως, η νομοθετική επιλογή ήταν η μη ανάθεση της ανεξάρτητης αυτής εξουσίας στο ΕΣΕ αλλά η υπαγωγή της επιπροσθέτως στην αποδοχή της Επιτροπής.

32. Προς τεκμηρίωση των διαπιστώσεών μου, θα προχωρήσω ως ακολούθως. Καταρχάς, θα περιγράψω το ΕΣΕ και τον ρόλο του καθώς και τον ρόλο της Επιτροπής και του Συμβουλίου (υπό τμήμα Α.1.). Με τον τρόπο αυτό θα καταδειχθεί ότι υπάρχουν τέσσερις διαφορετικές υποθετικές περιπτώσεις στις οποίες μπορεί να τεθεί σε ισχύ ένα καθεστώς εξυγίανσης (υπό τμήμα Α.2.). Ακολούθως, θα εξηγήσω ότι το δόγμα Meroni, υπό την ισχύουσα εκδοχή του, δεν απαιτεί την εμπλοκή της Επιτροπής ή του Συμβουλίου στις αποφάσεις που λαμβάνει το ΕΣΕ στο πλαίσιο μεμονωμένων υποθέσεων (υπό τμήμα Β.1.). Εν συνεχεία, θα καταδείξω ότι η, παρά ταύτα, νομοθετική επιλογή προς τούτο καθιστά την Επιτροπή νομικώς υπεύθυνη για το καθεστώς εξυγίανσης (υπό τμήμα Β.2.). Κατά συνέπεια, οι προσφεύγοντες κακώς στράφηκαν με την προσφυγή τους κατά του ΕΣΕ και το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε σφάλμα στο μέτρο που την έκρινε παραδεκτή.

[17] Για πρόσθετες διευκρινίσεις ως προς το εν λόγω δόγμα, βλ. σημείο 76 των παρουσών προτάσεων.

A. Σχετικά με το ΕΣΕ και τον ρόλο των διαφόρων παραγόντων στη διαδικασία εξυγίανσης

1. Σχετικά με το ΕΣΕ

33. Η αιτιολογική σκέψη 31 του κανονισμού ΕΜΕ αναφέρει ότι το ΕΣΕ «πρέπει να είναι ειδικός οργανισμός της Ένωσης με ειδική δομή, που να αντιστοιχεί στα ειδικά καθήκοντά του, και να αποκλίνει από το πρότυπο όλων των άλλων οργανισμών της Ένωσης» [18]. Το ΕΣΕ αποτελεί έναν εκ των περισσοτέρων από 35 οργανισμών που υφίστανται σε επίπεδο Ένωσης, έκαστος εκ των οποίων έχει τη δική του ειδική δομή, καθήκοντα και εξουσίες. Όπως έχουν υπογραμμίσει διάφοροι συγγραφείς, οι Συνθήκες δεν αντικατοπτρίζουν ακόμη δεόντως αυτήν τη διαδικασία «οργανισμοποίησης» [19], της οποίας το ΕΣΕ αποτελεί απλώς μια έκφραση.

34. Το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΜΕ εξουσιοδοτεί το ΕΣΕ να αποφασίσει εάν θα προβεί σε εξυγίανση. Το ΕΣΕ κινεί τη διαδικασία εξυγίανσης αφού η ΕΚΤ διαπιστώσει ότι ένα πιστωτικό ίδρυμα βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης ή πιθανής πτώχευσης [20]. Ωστόσο, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, το ΕΣΕ μπορεί να προβεί σε δική του εκτίμηση όσον αφορά την πτώχευση ή πιθανή πτώχευση [21]. Συνεπώς, μολονότι, κατ' αρχήν, η εκτίμηση της ΕΚΤ είναι εκείνη η οποία θέτει σε κίνηση τη διαδικασία εξυγίανσης, το ΕΣΕ μπορεί επίσης να τη θέσει σε κίνηση και μόνο του.

35. Το ΕΣΕ μπορεί να αποφασίσει να προβεί σε κίνηση της διαδικασίας εξυγίανσης μόνον προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος [22]. Εφόσον το ΕΣΕ αποφασίσει να κινήσει τη διαδικασία εξυγίανσης, αποφασίζει επίσης σχετικά με το εργαλείο εξυγίανσης που θα χρησιμοποιηθεί [23].

36. Όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου συμφωνούν ότι οι συγκεκριμένες επιλογές του ΕΣΕ άπτονται της διακριτικής του ευχέρειας, υπό την επιφύλαξη του ελέγχου της Επιτροπής [24].

37. Εφόσον το ΕΣΕ κρίνει ότι η εξυγίανση είναι προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, η Επιτροπή μπορεί, εντός 12 ωρών από τη λήψη του καθεστώτος εξυγίανσης, να προτείνει στο Συμβούλιο την προβολή αντιρρήσεων ως προς τη διαπίστωση ότι η εξυγίανση πληροί το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος [25]. Υπ' αυτή την έννοια, η διακριτική ευχέρεια του ΕΣΕ περιορίζεται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο.

18 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ζητήθηκε από το Κοινοβούλιο να διευκρινίσει ποιο είναι το νόημα της συγκεκριμένης αιτιολογικής σκέψης. Σύμφωνα με την απάντησή του, σκοπός ήταν να αποσαφηνιστεί ότι το ΕΣΕ έχει περισσότερες αρμοδιότητες από αυτές που συνήθως έχουν οι οργανισμοί χωρίς, ωστόσο, τούτο να μεταβάλλει το γεγονός ότι το ΕΣΕ αποτελεί μέρος μιας σύνθετης διοικητικής διαδικασίας. Η SFL επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, λόγω της κεντρικής εξουσίας εξυγίανσης που ανατίθεται στο ΕΣΕ, πρόκειται για έναν οργανισμό που δεν ομοιάζει με κανέναν άλλον.

19 Ως «οργανισμοποίηση» χαρακτηρίζεται η διαδικασία κατά την οποία δημόσιες εξουσίες μεταβιβάζονται σε εξειδικευμένους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, οι οποίοι διακρίνονται από τα νομοθετικά ή εκτελεστικά όργανα υπό την παραδοσιακή έννοια. Verhoest, K., van Thiel, S., και De Vadder, S., «Agencification in Public Administration», *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, σ. 2.

20 Η ΕΚΤ το πράττει μετά από διαβούλευση με το ΕΣΕ σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

21 Όπ.π.

22 Άρθρο 18, παράγραφος 5, του κανονισμού ΕΜΕ. Το ΕΣΕ δημοσίευσε την προσέγγισή του ως προς την εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος το 2019. Βλ. https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΜΕ.

24 Άρθρο 18, παράγραφος 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

25 Άρθρο 18, παράγραφος 7, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

38. Ωστόσο, αν το ΕΣΕ κρίνει ότι η εξυγίανση δεν είναι προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, ο κανονισμός ΕΜΕ δεν προβλέπει τη δυνατότητα διαφωνίας ούτε της Επιτροπής ούτε του Συμβουλίου. Μολονότι ουδεμία πρόθεση έχω να προκαταλάβω οποιαδήποτε μελλοντική απόφαση του Δικαστηρίου συναφώς[26], φρονώ ότι η αμφισβήτηση της εκτιμήσεως ότι δεν συντρέχει δημόσιο συμφέρον για την εξυγίανση μπορεί να στραφεί μόνον κατά του ΕΣΕ, καθόσον αυτό είναι το όργανο που εκδίδει την τελική απόφαση επί του συγκεκριμένου ζητήματος.

39. Πέρα από το να αποφασίζει σχετικά με το αν θα κινήσει ή όχι τη διαδικασία εξυγίανσης, το ΕΣΕ έχει εξουσιοδοτηθεί να λαμβάνει διάφορες άλλες επιμέρους αποφάσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας εξυγίανσης[27].

40. Για παράδειγμα, το ΕΣΕ καταρτίζει σχέδια εξυγίανσης[28], εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές και απευθύνει οδηγίες στις εθνικές αρχές εξυγίανσης προκειμένου να διασφαλίσει την αποτελεσματική και συνεπή εφαρμογή των ειδικών εξουσιών που αντλεί από τον κανονισμό ΕΜΕ[29]. Έχει επίσης τη δυνατότητα να απαιτεί από το πιστωτικό ίδρυμα ή τη μητρική επιχείρηση να έλθουν σε επαφή με πιθανούς αγοραστές στο πλαίσιο μιας έγκαιρης παρέμβασης και να απαιτεί από τις αρμόδιες εθνικές αρχές εξυγίανσης να καταρτίσουν προκαταρκτικό σχέδιο εξυγίανσης[30].

41. Το ΕΣΕ αποφασίζει επίσης το ποιος θα διενεργήσει μια δίκαιη, συνεπή και ρεαλιστική αποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων και υποχρεώσεων του πιστωτικού ιδρύματος προτού αποφασίσει την κίνηση της διαδικασίας εξυγίανσης και επιλέγει πρόσωπο ανεξάρτητο από κάθε δημόσια αρχή προκειμένου να πραγματοποιήσει την αποτίμηση αυτή[31]. Κατά την υλοποίηση της εξυγίανσης, το ΕΣΕ διαθέτει εξουσίες παρακολούθησης και παροχής οδηγιών έναντι των εθνικών αρχών εξυγίανσης[32]. Τέλος, το ΕΣΕ διαθέτει εξουσίες έρευνας[33] και μπορεί να επιβάλει ποινές σε οντότητες που δεν συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις έρευνάς του[34].

[26] Η ένδικη διαδικασία που αφορά την απόφαση του ΕΣΕ να μην εγκρίνει το καθεστώς εξυγίανσης για την ABLV Bank εξακολουθεί να εκκρεμεί. Αρχικώς, οι προσφεύγοντες αμφισβήτησαν την εκτίμηση της ΕΚΤ περί πτώχευσης ή πιθανής πτώχευσης. Οι προσφυγές αυτές απορρίφθηκαν από το Γενικό Δικαστήριο με τις διατάξεις της 6ης Μαΐου 2019, ABLV Bank κατά ΕΚΤ (T-281/18, EU:T:2019:296), και της 6ης Μαΐου 2019, Bernis κ.λπ. κατά ΕΚΤ (T-283/18, EU:T:2019:295). Το Δικαστήριο επικύρωσε τις ως άνω διατάξεις με την απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, ABLV Bank κ.λπ. κατά ΕΚΤ (C-551/19 P και C-552/19 P, EU:C:2021:369), όπου έκρινε ότι η εκτίμηση της ΕΚΤ δεν συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής σε αντίθεση με την απόφαση του ΕΣΕ να μην κινήσει τη διαδικασία εξυγίανσης. Στη συνακόλουθη δικαστική διαμάχη στο πλαίσιο της οποίας αμφισβητήθηκε η απόφαση του ΕΣΕ, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε παραδεκτή την προσφυγή αλλά την απέρριψε ως ουσία αβάσιμη με την απόφαση της 6ης Ιουλίου 2022, ABLV Bank κατά ΕΣΕ (T-280/18, EU:T:2022:429). Κατά της αποφάσεως αυτής εκκρεμεί επί του παρόντος η αίτηση αναιρέσεως στην υπόθεση C-602/22 P, ABLV Bank κατά ΕΣΕ. Η συγκεκριμένη αίτηση αναιρέσεως αποτελεί εξαιρετική ευκαιρία προκειμένου το Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει το ΕΣΕ όταν αποφασίζει περί της υπάρξεως δημοσίου συμφέροντος στην εξυγίανση.

[27] Το κεφάλαιο 2 του τίτλου V του κανονισμού ΕΜΕ καθορίζει τις εξουσίες του ΕΣΕ όσον αφορά το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, οι οποίες ουδόλως αφορούν την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως και δεν θα εξεταστούν στο πλαίσιο των παρουσών προτάσεων.

[28] Άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΜΕ.

[29] Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 8, παράγραφος 3, και άρθρο 12, παράγραφος 3, του κανονισμού ΕΜΕ.

[30] Άρθρο 13, παράγραφος 3, του κανονισμού ΕΜΕ.

[31] Άρθρο 20, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΜΕ. Κατά το άρθρο 20, παράγραφος 15, του κανονισμού ΕΜΕ, η αποτίμηση δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο χωριστής προσφυγής αλλά μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής από κοινού με την απόφαση του ΕΣΕ (η διάταξη δεν αποσαφηνίζει ποια ακριβώς είναι αυτή η απόφαση αλλά μπορεί να συναχθεί ότι πρόκειται για το καθεστώς εξυγίανσης). Για την ακρίβεια, με τη σκέψη 141 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η ως άνω διάταξη επιβεβαιώνει επίσης ότι το καθεστώς εξυγίανσης συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής.

[32] Άρθρα 28 και 29 του κανονισμού ΕΜΕ.

[33] Κατά τα άρθρα 34 έως 36 του κανονισμού ΕΜΕ, το ΕΣΕ μπορεί να εκδίδει αιτήσεις παροχής πληροφοριών, να διεξαγάγει γενικές έρευνες καθώς και επιτόπιες επιθεωρήσεις.

[34] Άρθρα 38 έως 41 του κανονισμού ΕΜΕ. Κατά το άρθρο 85, παράγραφος 3, του κανονισμού ΕΜΕ, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, περιλαμβανομένων των αρχών εξυγίανσης, μπορεί να προσφύγει κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον της ομάδας εξέτασης προσφυγών.

42. Το καθεστώς εξυγίανσης του ΕΣΕ τελεί υπό την προϋπόθεση της αποδοχής του από την Επιτροπή ή, για ορισμένα ζητήματα, από το Συμβούλιο. Πριν από τη χορήγηση της εν λόγω αποδοχής, το καθεστώς εξυγίανσης που θεσπίζει το ΕΣΕ δεν είναι νομικά δεσμευτικό. Τούτο με οδηγεί στις τέσσερις υποθετικές περιπτώσεις στις οποίες το καθεστώς εξυγίανσης τίθεται σε ισχύ.

2. Οι τέσσερις υποθετικές περιπτώσεις μετά την έγκριση ενός καθεστώτος εξυγίανσης από το ΕΣΕ

43. Το άρθρο 18, παράγραφος 7, πέμπτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ ορίζει ότι το καθεστώς εξυγίανσης «εφαρμόζεται μόνον εφόσον το Συμβούλιο ή η Επιτροπή δεν προβάλουν αντιρρήσεις εντός 24 ωρών μετά τη διαβίβασή του από το Συμβούλιο Εξυγίανσης». Στο υπόλοιπο κείμενο του άρθρου 18, παράγραφος 7, του κανονισμού ΕΜΕ παρατίθενται τέσσερις υποθετικές περιπτώσεις στις οποίες τίθεται σε ισχύ το καθεστώς εξυγίανσης, με τη συμμετοχή του ΕΣΕ, της Επιτροπής και, ενδεχομένως, του Συμβουλίου.

44. Η εξυγίανση της Banco Popular αφορά αποκλειστικά την πρώτη υποθετική περίπτωση. Η ανάλυσή μου, η οποία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή αποτελεί τον μοναδικό νομικά υπεύθυνο φορέα κατά του οποίου πρέπει να στραφεί η προσφυγή κατά του καθεστώτος εξυγίανσης, έχει εφαρμογή σε αυτή την υποθετική περίπτωση. Πρόθεσή μου δεν είναι να προτείνω οριζόντιες λύσεις, φρονώ, ωστόσο, ότι η διάκριση της συγκεκριμένης υποθετικής περίπτωσης από τις υπόλοιπες είναι σημαντική. Τούτο θα συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση της σχέσης μεταξύ της Επιτροπής και του ΕΣΕ με σκοπό την επίλυση της υπό κρίση υποθέσεως.

α) Πρώτη υποθετική περίπτωση: το καθεστώς εξυγίανσης του ΕΣΕ γίνεται αποδεκτό από την Επιτροπή

45. Η Επιτροπή μπορεί να αποδεχθεί το καθεστώς εξυγίανσης εντός 24 ωρών από τη διαβίβασή του από το ΕΣΕ [35].

46. Αυτό ακριβώς συνέβη στην εξυγίανση της Banco Popular. Η Επιτροπή δεν προέβαλε αντιρρήσεις και αποδέχθηκε ρητώς το καθεστώς εξυγίανσης στο σύνολό του.

47. Αφ' ης στιγμής στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν προβλήθηκαν αντιρρήσεις, το καθεστώς εξυγίανσης τέθηκε σε ισχύ [36].

48. Στην εξυγίανση της Banco Popular, το άρθρο 12, σημείο 1, του καθεστώτος εξυγίανσης προέβλεπε ότι το εν λόγω καθεστώς θα τεθεί σε ισχύ στις 7 Ιουνίου 2017, στις 06:30. Αυτή είναι η χρονική στιγμή κατά την οποία η Επιτροπή αποδέχθηκε το καθεστώς εξυγίανσης, και όχι ο χρόνος υποβολής του από το ΕΣΕ στην Επιτροπή (05:13).

49. Εντούτοις, στο πλαίσιο της παρούσας ένδικης διαδικασίας [37], ανέκυψαν διάφορες ερμηνείες όσον αφορά τη θέση του καθεστώτος εξυγίανσης σε ισχύ. Αφενός, το Γενικό Δικαστήριο παρατηρεί ότι το άρθρο 12 του καθεστώτος εξυγίανσης ορίζει τον χρόνο κατά τον οποίο το καθεστώς ετέθη σε ισχύ, γεγονός το οποίο το οδήγησε στο συμπέρασμα ότι το ίδιο το καθεστώς

35 Άρθρο 18, παράγραφος 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

36 Άρθρο 18, παράγραφος 7, πέμπτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

37 Σχετική σύγχυση δημιούργησε η αναφορά του άρθρου 12, σημείο 1, του καθεστώτος εξυγίανσης στο άρθρο 18, παράγραφος 6, του κανονισμού ΕΜΕ. Η εν λόγω διάταξη καθορίζει το περιεχόμενο του καθεστώτος εξυγίανσης αλλά όχι τη διαδικασία που ακολουθείται προκειμένου να τεθεί σε ισχύ (η οποία, αντιθέτως, ρυθμίζεται από το άρθρο 18, παράγραφος 7, του κανονισμού ΕΜΕ).

εξυγίανσης συνιστά πράξη δυνάμενη να τεθεί σε ισχύ [38]. Αφετέρου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αποδοχή της είναι αυτή που έχει καθοριστική σημασία για τη θέση του καθεστώτος εξυγίανσης σε ισχύ [39].

50. Όπως θα αναπτύξω διεξοδικά στο τμήμα Β.2. των παρουσών προτάσεων, τόσο από το γράμμα όσο και από την οικονομία του κανονισμού ΕΜΕ προκύπτει με σαφήνεια ότι, στην υποθετική αυτή περίπτωση, είναι συγκεκριμένα η αποδοχή της Επιτροπής αυτή που προσδίδει νομική δεσμευτικότητα στο καθεστώς εξυγίανσης.

β) Δεύτερη υποθετική περίπτωση: σιωπή

51. Η δεύτερη υποθετική περίπτωση, η οποία, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, χαρακτηρίστηκε από την Επιτροπή ως εξαιρετικά απίθανη, είναι η Επιτροπή να παραμείνει σιωπηλή για 24 ώρες μετά τη διαβίβαση του καθεστώτος εξυγίανσης.

52. Θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 18, παράγραφος 7, πέμπτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι το καθεστώς εξυγίανσης, σε περίπτωση απουσίας αντιρρήσεων (ακόμη και υπό τη μορφή της απόλυτης σιωπής), τίθεται σε ισχύ χωρίς την αποδοχή της Επιτροπής.

53. Μια πιθανή ερμηνεία είναι ότι, σε αυτή την περίπτωση, η μοναδική πράξη που παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα είναι το ίδιο το καθεστώς εξυγίανσης. Τούτο θα ήταν αντίθετο προς το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η αποδοχή της αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για τη θέση του καθεστώτος εξυγίανσης σε ισχύ.

54. Μια διαφορετική ερμηνεία της συγκεκριμένης υποθετικής περίπτωσης είναι ότι, εν προκειμένω, η αποδοχή της Επιτροπής είναι σιωπηρή και λειτουργεί ομοίως ως αναγκαία προϋπόθεση για τη θέση του καθεστώτος εξυγίανσης σε ισχύ. Αυτό υποστηρίζει η Επιτροπή στο πλαίσιο της υπό κρίση αιτήσεως αναιρέσεως.

55. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι η υποθετική αυτή περίπτωση μπορεί να εξομοιωθεί με την πρώτη υποθετική περίπτωση και ότι, παρά την απουσία ρητής αποδοχής, η ενδεχόμενη προσφυγή θα πρέπει να στραφεί κατά της Επιτροπής, καθόσον αυτή είναι που φέρει τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης.

56. Ωστόσο, θα πρέπει να υπάρχει επιφυλακτικότητα όσον αφορά την απουσία οποιασδήποτε συγκεκριμένης ενέργειας από την Επιτροπή, καθόσον τούτο ενδέχεται να υποδηλώνει ότι ο ρόλος της στην αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης που έχει προετοιμαστεί από το ΕΣΕ δεν ήταν ουσιαστικός αλλά αποκλειστικά και μόνο συμβολικός [40]. Λαμβανομένου υπόψη ότι το καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular είναι το πρώτο που εφαρμόσθηκε δυνάμει του

38 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 117).

39 Γεγονός το οποίο θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι προκύπτει από την αναφορά στον χρόνο αποδοχής του από την Επιτροπή και όχι στον χρόνο υποβολής του από το ΕΣΕ στην Επιτροπή.

40 Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στην πιλοτική υπόθεση κατά της οποίας δεν έχει ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως [απόφαση της 1ης Ιουνίου 2022, Algebris (UK) και Anchorage Capital Group κατά Επιτροπής (T-570/17, EU:T:2022:314, σκέψη 122)], ότι η Επιτροπή πρέπει να αποδέχεται ρητώς το καθεστώς εξυγίανσης, εκτός αν τούτο συνιστά παραβίαση του δόγματος Meroni. Λαμβανομένης υπόψη της θέσης μου σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής του δόγματος Meroni στο ΕΣΕ (βλ. τμήμα Β.1. των παρουσών προτάσεων), φρονώ ότι η απόφαση Meroni δεν επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να αποδέχεται ρητώς το καθεστώς εξυγίανσης.

κανονισμού ΕΜΕ, είναι αδύνατον να γνωρίζουμε εκ των προτέρων αν, στο μέλλον, η Επιτροπή θα αποδέχεται σιωπηρώς τα καθεστώτα εξυγίανσης. Προς το παρόν, μπορεί απλώς να υποτεθεί ευλόγως ότι η Επιτροπή δεν θα λειτουργεί κατ' αυτόν τον τρόπο [41].

γ) Τρίτη υποθετική περίπτωση: η Επιτροπή προβάλλει αντιρρήσεις για τις πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης που υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια

57. Η Επιτροπή μπορεί να προβάλει αντιρρήσεις για τις υποκείμενες σε διακριτική ευχέρεια [42] πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης [43]. Σε αυτή την περίπτωση, πρέπει να αιτιολογήσει τις αντιρρήσεις της [44].

58. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να αντιταχθεί ή να τροποποιήσει τις αμιγώς τεχνικές πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης [45]. Ως εκ τούτου, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το καθεστώς εξυγίανσης παράγει αυτοτελή έννομα αποτελέσματα. Το ΕΣΕ υιοθετεί επίσης παρόμοια προσέγγιση στην απάντησή του.

59. Πράγματι, οι αντιρρήσεις της Επιτροπής μπορούν να αφορούν αποκλειστικά και μόνο ζητήματα που υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια. Ωστόσο, το σκέλος του καθεστώτος εξυγίανσης που υπόκειται σε διακριτική ευχέρεια στηρίζεται σε συμπεράσματα τα οποία έχουν αντληθεί από το σκέλος που δεν υπόκειται σε διακριτική ευχέρεια. Για παράδειγμα, η Επιτροπή ενδέχεται να αντιταχθεί στην επιλογή του εργαλείου εξυγίανσης που προτείνει το ΕΣΕ, διότι αυτή καταλήγει σε διαφορετικό συμπέρασμα από την αποτίμηση του πιστωτικού ιδρύματος.

60. Σε αυτή την υποθετική περίπτωση, το ΕΣΕ έχει στη διάθεσή του οκτώ ώρες προκειμένου να τροποποιήσει το καθεστώς εξυγίανσης σύμφωνα με τους λόγους που εξέθεσε η Επιτροπή [46].

61. Εν πάση περιπτώσει, αν η Επιτροπή αντιταχθεί στο καθεστώς εξυγίανσης, αυτό δεν μπορεί να τεθεί σε ισχύ χωρίς να ληφθούν υπόψη οι συγκεκριμένες αντιρρήσεις. Κατά τη γνώμη μου, και σε αυτή την υποθετική περίπτωση φαίνεται εύλογο η Επιτροπή να φέρει την ευθύνη του καθεστώτος εξυγίανσης.

41 Ένας από τους προβληματισμούς που απορρέουν από τη σιωπή είναι ότι αυτή ενδέχεται να καταστήσει την Επιτροπή αδρανή και υφιστάμενη του ΕΣΕ. Βλ. Adamski, D., «The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation», *European Law Review*, 812, τεύχος 39(4), 2014, σ. 817 και 818 (ο οποίος υποστηρίζει ότι η εξάρτηση του εντολέα από τις τεχνικές και επαγγελματικές δεξιότητες του εντολοδόχου δημιουργεί τον κίνδυνο ασύμμετρης πληροφόρησης, η οποία οδηγεί στο να κάνει πολιτικές επιλογές ο εντολοδόχος τις οποίες επικυρώνει τυπικά ο εντολέας).

42 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι μετέχοντες στη διαδικασία της αιτήσεως αναιρέσεως αναφέρθηκαν στην επιλογή του εργαλείου εξυγίανσης, τη συμμόρφωση προς τους σκοπούς της εξυγίανσης και οποιαδήποτε άλλη μη τεχνική πτυχή της διαδικασίας εξυγίανσης.

43 Άρθρο 18, παράγραφος 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ. Τούτο ισχύει εξαιρουμένων i) της εκτίμησης περί δημοσίου συμφέροντος και ii) του ύψους του ποσού που θα χρησιμοποιηθεί από το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Εάν η Επιτροπή διαφωνεί με οποιοδήποτε από τα δύο αυτά ζητήματα, πρέπει να προτείνει στο Συμβούλιο να προβάλει αντιρρήσεις (άρθρο 18, παράγραφος 7, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ). Θα εξετάσω την κατάσταση αυτή στο πλαίσιο της τέταρτης υποθετικής περίπτωσης.

44 Άρθρο 18, παράγραφος 7, έκτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

45 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 132 και 137).

46 Άρθρο 18, παράγραφος 7, έβδομο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ. Ο κανονισμός δεν αναφέρει ρητώς εάν η Επιτροπή πρέπει να επικυρώσει εκ νέου το τροποποιημένο καθεστώς.

δ) Τέταρτη υποθετική περίπτωση: η συμμετοχή του Συμβουλίου

62. Η εξυγίανση πρέπει να είναι αναγκαία για το δημόσιο συμφέρον[47]. Επιπλέον, η διάσωση είναι ένα από τα πιθανά εργαλεία εξυγίανσης, για το οποίο μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι πόροι από το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (στο εξής: Ταμείο)[48]. Αυτές είναι οι δύο πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης που υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου.

63. Εντός 12 ωρών από τη διαβίβαση του καθεστώτος εξυγίανσης[49], η Επιτροπή μπορεί να προτείνει στο Συμβούλιο, πρώτον, να προβάλει αντιρρήσεις στο καθεστώς εξυγίανσης, εφόσον η εξυγίανση δεν είναι προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, ή, δεύτερον, να εγκρίνει ή να αντιταχθεί στην πρόταση της Επιτροπής για σημαντική τροποποίηση του ύψους των πόρων του Ταμείου που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν.

64. Σε αυτή την υποθετική περίπτωση, το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία[50] και πρέπει να εκθέτει τους λόγους για τους οποίους ασκεί την εξουσία του να αντιταχθεί[51].

65. Στην περίπτωση που το Συμβούλιο αντιταχθεί ως προς τη συνδρομή δημοσίου συμφέροντος, η σχετική οντότητα τίθεται υπό διαδικασία εκκαθάρισης σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία[52]. Κατά συνέπεια, το Συμβούλιο έχει την εξουσία να παύσει τη διαδικασία εξυγίανσης συνολικώς.

66. Στην περίπτωση που το Συμβούλιο εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής για προβολή αντιρρήσεων ή για τροποποίηση της χρήσης των πόρων του Ταμείου, το ΕΣΕ τροποποιεί, αντιστοίχως, το καθεστώς εξυγίανσης εντός οκτώ ωρών[53].

67. Όπως και στην τρίτη υποθετική περίπτωση, η Επιτροπή διατυπώνει αντιρρήσεις αλλά, σε αντίθεση με την εν λόγω υποθετική περίπτωση, δεν μπορεί να τις επιβάλλει στο ΕΣΕ χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου. Συνεπώς, υπάρχει το ενδεχόμενο διαφόρων περαιτέρω εξελίξεων: το Συμβούλιο ενδέχεται μεν να συμφωνήσει, αλλά ενδέχεται επίσης να απορρίψει την άποψη της Επιτροπής, εγκρίνοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, το αρχικό καθεστώς εξυγίανσης του ΕΣΕ.

68. Ποια είναι η δεκτική προσφυγής πράξη σε αυτή την τέταρτη υποθετική περίπτωση; Αν η θέση του Συμβουλίου καταλήξει στην απόρριψη του καθεστώτος εξυγίανσης (για παράδειγμα, λόγω απουσίας δημοσίου συμφέροντος), η μοναδική πράξη κατά της οποίας χωρεί προσφυγή είναι η θέση του Συμβουλίου. Σε αυτή την υποθετική περίπτωση δεν υφίσταται καθεστώς εξυγίανσης.

69. Ωστόσο, αν το Συμβούλιο διαφωνήσει με την Επιτροπή και επιβεβαιώσει ότι η εξυγίανση είναι προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, το καθεστώς μπορεί να τεθεί σε ισχύ. Εντούτοις, δεν θα έχει γίνει αποδεκτό από την Επιτροπή. Ποιος πρέπει να είναι ο καθού σε μια ενδεχόμενη προσφυγή κατ' αυτού του καθεστώτος: μόνο το Συμβούλιο; Το Συμβούλιο και η Επιτροπή από κοινού; Παρόμοιο ζήτημα γεννάται στην περίπτωση που το ύψος των πόρων του Ταμείου τροποποιηθεί λόγω διαφωνίας μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

47 Άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού ΕΜΕ.

48 Άρθρο 27 του κανονισμού ΕΜΕ. Το εργαλείο αυτό δεν χρησιμοποιήθηκε στην εξυγίανση της Banco Popular. Περιλαμβάνεται στην παρούσα ανάλυση χάριν πληρότητας.

49 Άρθρο 18, παράγραφος 7, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

50 Άρθρο 18, παράγραφος 7, τέταρτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

51 Άρθρο 18, παράγραφος 7, έκτο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

52 Άρθρο 18, παράγραφος 8, του κανονισμού ΕΜΕ.

53 Άρθρο 18, παράγραφος 7, έβδομο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ.

70. Ο κανονισμός ΕΜΕ δεν κάνει καμία αναφορά στα συγκεκριμένα ζητήματα.

71. Επαναλαμβάνω ότι, χωρίς ουδεμία πρόθεση αποκλεισμού οποιασδήποτε διαφορετικής λύσης στην περίπτωση που ανακύψει συγκεκριμένο ζήτημα και εκτιμώντας τις εν λόγω καταστάσεις αφηρημένα, τείνω να καταλήξω στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή πρέπει να είναι πάντοτε διάδικος στο πλαίσιο της προσφυγής κατά του καθεστώτος εξυγίανσης (είτε από κοινού με το Συμβούλιο είτε ακόμη και μεμονωμένα). Όπως θα διευκρινίσω στο τμήμα Β.2. των παρουσών προτάσεων, ο βαθμός συμμετοχής της Επιτροπής στη διαδικασία εξυγίανσης, σε αντίθεση με το Συμβούλιο, συνηγορεί υπέρ της ως άνω άποψης.

Β. Η Επιτροπή φέρει τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular

72. Όπως προαναφέρθηκε, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένα τον κανονισμό ΕΜΕ, καθόσον έκρινε ότι το καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular συνιστά πράξη που αποδίδεται στο ΕΣΕ και όχι στην Επιτροπή. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτή την αίτηση αναιρέσεως και να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση. Ωστόσο, τα επιχειρήματά μου δεν ταυτίζονται πλήρως με εκείνα της Επιτροπής.

73. Ιδίως δεν συμφωνώ με το επιχείρημα της Επιτροπής ότι το δόγμα Meroni επιτάσσει το καθεστώς εξυγίανσης να αποδοθεί στην Επιτροπή. Ωστόσο, η ερμηνεία αυτή συνάγεται από το γράμμα και την οικονομία του κανονισμού ΕΜΕ.

74. Προτού εκθέσω τους λόγους για τους οποίους καταλήγω σε αυτή την ερμηνεία του κανονισμού ΕΜΕ (υπό σημείο 2), θα εξηγήσω αρχικώς με ποιον τρόπο πρέπει να ερμηνεύεται πλέον το δόγμα Meroni (υπό σημείο 1).

1. Μεταβίβαση εξουσιών συνεπαγόμενων την άσκηση διακριτικής ευχέρειας: από την απόφαση Meroni στην απόφαση ESMA

75. Ένα από τα επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή στο πλαίσιο της υπό κρίση αιτήσεως αναιρέσεως είναι ότι η χορήγηση στο ΕΣΕ εξουσιών συνεπαγόμενων την άσκηση διακριτικής ευχέρειας έρχεται σε αντίθεση προς το δόγμα Meroni και την αρχή της θεσμικής ισορροπίας[54]. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες προκύπτει ότι, μετά την παρέμβαση του Συμβουλίου στη νομοθετική διαδικασία[55], αποφασίστηκε να μη χορηγηθεί στο ΕΣΕ η εξουσία παραγωγής δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων έναντι ιδιωτών. Τούτο θεωρήθηκε αναγκαίο προκειμένου να διασφαλισθεί η συμμόρφωση προς το δόγμα Meroni.

[54] Είναι συζητήσιμο κατά πόσον ο λόγος στον οποίο στηρίχθηκε η απόφαση Meroni συνίστατο αποκλειστικά στην ανάγκη διασφάλισης της θεσμικής ισορροπίας ή συνίστατο επίσης στο να καταστεί δυνατός ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος. Όσον αφορά την άποψη ότι οι δύο ως άνω ανησυχίες αποτέλεσαν τον οδηγό της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Meroni, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (C-270/12, EU:C:2013:562, σημείο 64). Βλ., επίσης, Chamon, M., «EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea», *Common Market Law Review*, τεύχος 48, 2011, σ. 1055, σ. 1058 και 1059 (όπου υποστηρίζει ότι η εξίσωση της στάθμισης των εξουσιών από την απόφαση Meroni με τη θεσμική ισορροπία που εισήχθη το 1990 δεν είναι δικαιολογημένη, διότι η πρώτη θα πρέπει, αντιθέτως, να θεωρηθεί ότι αναφέρεται στο σύστημα δικαστικής προστασίας των Συνθηκών).

[55] Η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου έκρινε ότι η αρχική πρόταση ήταν πολύ ευρεία και ασαφής, καθόσον παρείχε στο ΕΣΕ τη δυνατότητα να αποφασίζει επί ζητημάτων τα οποία δεν ήταν μόνον τεχνικής φύσεως και, ως εκ τούτου, συνιστούσε παράβαση του δόγματος Meroni. Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας σχετικά με την μεταβίβαση εξουσιών στο ΕΣΕ, Βρυξέλλες, 7 Οκτωβρίου 2013, έγγραφο υπ' αριθ. 14547/13, σ. 17 και 26 (στο εξής: γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με τη μεταβίβαση εξουσιών). Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 24 του κανονισμού ΕΜΕ, στην οποία η αιτιολόγηση της εμπλοκής της Επιτροπής και του Συμβουλίου ακολουθούν την ερμηνεία του δόγματος Meroni από τη γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου.

76. Το δόγμα έχει λάβει το όνομά του από την απόφαση Meroni, η οποία εκδόθηκε το 1958 [56]. Κατά το χρονικό εκείνο σημείο, η Επιτροπή δεν υφίστατο υπό τη σημερινή της μορφή αλλά ως Ανωτάτη Αρχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Η Ανωτάτη Αρχή ανέθεσε την εξουσία οικονομικής διαχείρισης του καθεστώτος παλαιοσιδήρου σε έναν ιδιωτικό φορέα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ανωτάτη Αρχή είχε το δικαίωμα να μεταβιβάσει μόνο σαφώς καθορισμένες εκτελεστικές εξουσίες, οι οποίες θα έπρεπε να παραμείνουν εξ ολοκλήρου υπό την επίβλεψη της Ανωτάτης Αρχής [57].

77. Η απόφαση Meroni έχει καταστεί το σημείο αναφοράς για την εξέταση της μεταβίβασης εξουσιών στο δίκαιο της Ένωσης [58]. Συχνά ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι επιβάλλει έναν κανόνα σύμφωνα με τον οποίο οι εξουσίες που συνεπάγονται την άσκηση διακριτικής ευχέρειας δεν μπορούν να μεταβιβαστούν [59].

78. Ωστόσο, η απαγόρευση μεταβίβασης εξουσιών συνεπαγόμενων την άσκηση διακριτικής ευχέρειας σε οποιοδήποτε άλλο όργανο πλην της Επιτροπής δεν συνάδει με τη σημερινή πραγματικότητα [60]. Πολλοί από τους οργανισμούς που έχουν συσταθεί σε επίπεδο Ένωσης έχουν την εξουσία να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές αποφάσεις, οι οποίες, εκ των πραγμάτων, αποτελούν απόρροια ενός ορισμένου βαθμού διακριτικής ευχέρειας [61].

79. Ο λόρδος Diplock προτείνει έναν ορισμό της διακριτικής ευχέρειας, ο οποίος φρονώ ότι είναι χρήσιμος και εφαρμοστέος σε επίπεδο Ένωσης: «Η ίδια η έννοια της διοικητικής διακριτικής ευχέρειας συνεπάγεται την ύπαρξη του δικαιώματος επιλογής μεταξύ περισσοτέρων του ενός τρόπων δράσεως, διά των οποίων παρέχεται σε λογικούς ανθρώπους το περιθώριο να έχουν διαφορετικές απόψεις ως προς τον προτιμητέο τρόπο δράσης» [62].

80. Η διακριτική ευχέρεια αποτελεί κατ' ανάγκην μέρος της νομοθετικής διαδικασίας: ήτοι, της θέσπισης κανόνων γενικώς δεσμευτικών για όλους, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, οι οποίοι απορρέουν από πολιτικές επιλογές. Η εξουσία αυτή μεταβιβάζεται όλο και περισσότερο στην

56 Απόφαση της 13ης Ιουνίου 1958, Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής (9/56, EU:C:1958:7).

57 Απόφαση της 13ης Ιουνίου 1958, Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής (9/56, EU:C:1958:7, σ. 152).

58 Η κλασσική ερμηνεία της αποφάσεως Meroni θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα της θεώρησης ότι ο σκοπός της εν λόγω αποφάσεως συνίσταται στη διατήρηση της θεσμικής ισορροπίας, συμπέρασμα το οποίο αντλείται από την αναφορά του Δικαστηρίου στην ισορροπία των εξουσιών. Βλ. Chamon, όπ.π. (υποσημείωση 54, σ. 1058 και 1059). Βλ., επίσης, γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με τη μεταβίβαση εξουσιών, σ. 3 έως 5.

59 Απόφαση της 13ης Ιουνίου 1958, Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής (9/56, EU:C:1958:7, σ. 154). Ο Chamon προσθέτει έξι επιπλέον συνέπειες της αποφάσεως Meroni που απαντούν στη θεωρία: «(1) η εξουσιοδοτούσα αρχή δεν μπορεί να αναθέτει περισσότερες εξουσίες από αυτές που διαθέτει η ίδια· (2) η εξουσιοδοτούσα αρχή πρέπει να διασφαλίζει τον συνεχή έλεγχο· (3) η μεταβίβαση δεν μπορεί να υπονοείται αλλά πρέπει να παρέχεται ρητώς· (4) πρέπει να διασφαλίζεται ο διαρκής δικαστικός έλεγχος· (5) δεν πρέπει να διαταράσσεται η θεσμική ισορροπία και (6) η μεταβίβαση πρέπει πράγματι να είναι απαραίτητη για την εκτέλεση των σχετικών καθηκόντων». Chamon, M., «The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism», *European Law Review*, τεύχος 39(3), 2014, σ. 380, στη σ. 382.

60 Simoncini, M., «Live and let die? The Meroni doctrine in 2023», διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 Η γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με τη μεταβίβαση εξουσιών μνημονεύει τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Φαρμάκων, τις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές, όπως την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, και την ΕΑΚΑΑ (σημείο 5, υποσημείωση 11). Στο άρθρο 58α του Οργανισμού του Δικαστηρίου ανευρίσκονται τουλάχιστον άλλοι τέσσερις οργανισμοί και γραφεία της Ένωσης που εκδίδουν ατομικές αποφάσεις οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ευθείας προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης, κατόπιν διαδικασιών εσωτερικής επανεξέτασης: το Γραφείο Διανοητικής Ιδιοκτησίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών, τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Χημικών Προϊόντων και τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αεροπορική Ασφάλεια. Είναι ενδιαφέρον ότι η πρόταση για την τροποποίηση του Οργανισμού του Δικαστηρίου περιλαμβάνει την τροποποίηση του άρθρου 58α, διά της προσθήκης στον κατάλογο των οργανισμών και του ΕΣΕ. Βλ. άρθρο 3 της πρότασης κανονισμού για την τροποποίηση του πρωτοκόλλου αριθ. 3 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

62 Secretary of State for Education and Science κατά Tameside, MBC [1976] UKHL 6, σ. 17. Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Αιμιλίου στην υπόθεση ΕΚΤ κατά Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, σημείο 44).

εκτελεστική εξουσία[63]. Στην Ένωση, η θέσπιση γενικών κανόνων μπορεί να ανατίθεται μόνο στην Επιτροπή[64]. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η νομοθετική διαδικασία στην Ένωση πρέπει να παραμείνει στην αρμοδιότητα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

81. Ωστόσο, η διακριτική ευχέρεια απαντά και σε επιμέρους διαδικασίες λήψης αποφάσεων[65]. Η εφαρμογή ενός ορισμένου κανόνα σε ένα επιμέρους σύνολο πραγματικών περιστατικών είναι σπανίως, αν όχι ουδέποτε, αυτόματη[66]· συνήθως, απαιτεί την υιοθέτηση συγκεκριμένων επιλογών. Αυτή η λήψη αποφάσεων βάσει διακριτικής ευχέρειας σε μεμονωμένες περιπτώσεις ρυθμίζεται και περιορίζεται από γενικούς κανόνες υπέρτερης ισχύος.

82. Το δίκαιο σχετικά με την μεταβίβαση εξουσιών στην Ένωση δεν σταμάτησε να αναπτύσσεται το 1958. Κατά την άποψή μου το σύγχρονο δόγμα Meroni επιτάσσει τη διάκριση μεταξύ της μεταβίβασης εξουσιών θεσπίσεως κανόνων και της διακριτικής ευχέρειας λήψης ατομικών αποφάσεων. Οι πρώτες δεν μπορούν να ανατίθενται σε οργανισμούς. Αντιθέτως, οι τελευταίες μπορούν, πλην όμως η άσκηση των εξουσιών αυτών πρέπει να περιορίζεται αρκούντως από την εξουσιοδοτική πράξη.

83. Τούτο συνάγεται από τη νομολογία που αναπτύχθηκε μετά την απόφαση Meroni.

84. Η πρώτη συναφής υπόθεση είναι η υπόθεση Romano[67]. Στην υπόθεση εκείνη, η Διοικητική Επιτροπή για την Κοινωνική Ασφάλιση των Διακινούμενων Εργαζομένων (στο εξής: Διοικητική Επιτροπή) είχε εξουσιοδοτηθεί από το Συμβούλιο να καθορίζει τους συντελεστές μετατροπής για τους εθνικούς φορείς προκειμένου να προσδιορίζονται τα οφειλόμενα ποσά σε πρόσωπα τα οποία ζητούσαν την επιστροφή της διαφοράς μεταξύ των επιπέδων των συνταξιοδοτικών τους δικαιωμάτων από περισσότερα του ενός κράτη μέλη.

85. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα όργανο όπως η Διοικητική Επιτροπή δεν μπορεί να εξουσιοδοτηθεί να εκδίδει «πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα»[68]. Το Δικαστήριο παρέπεμψε στο άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο ρύθμιζε τις εξουσίες της Επιτροπής. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, στην περίπτωση εκείνη, το σφάλμα του Συμβουλίου συνίστατο, ενδεχομένως, στο ότι δεν ανέθεσε τη συγκεκριμένη εξουσία στην Επιτροπή[69]. Προκειμένου να καταλήξει στο ανωτέρω συμπέρασμα, το Δικαστήριο παρέπεμψε στα άρθρα 173 και 177 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρα 263 και 267 ΣΛΕΕ), τα οποία κατά τον κρίσιμο χρόνο δεν μνημόνευαν τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου αποφάσεων που έχουν εκδοθεί από όργανα όπως η Διοικητική Επιτροπή.

86. Κατά συνέπεια, οι καθορισθέντες από τη Διοικητική Επιτροπή συντελεστές μετατροπής δεν δέσμευαν τους εθνικούς φορείς κατά τον προσδιορισμό του ύψους της καταβλητέας σύνταξης.

63 Galligan, D.J., «Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions», σε Galligan D.J. (επιμ.), *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*, Melbourne University Press, 1984, σ. 145.

64 Το άρθρο 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προβλέπει επιπροσθέτως ότι μέσω ανάθεσης η Επιτροπή μπορεί μόνο να συμπληρώνει ή να τροποποιεί ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης.

65 Για μια κλασσική παρουσίαση της διακριτικής ευχέρειας που απαντά στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, βλ. Galligan, D.J., «Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion», Clarendon Press, 1986, επανέκδοση 2011.

66 Ανεξαρτήτως του βαθμού των τεχνικών γνώσεων ή ικανοτήτων, το πρόσωπο που λαμβάνει την απόφαση δεν είναι ποτέ απλώς «το στόμα του νόμου» («la bouche de la loi»), για να παραφράσω τον Μοντεσκιέ. Βλ., επίσης, Mendes, J., «Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU», *Modern Law Review*, τόμος 80(3), 2017, σ. 443.

67 Απόφαση της 14ης Μαΐου 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 Όπ.π. (σκέψη 20).

69 Βλ. Chamon, όπ.π. (υποσημείωση 54, σ. 1063).

87. Η επόμενη συναφής υπόθεση είναι η υπόθεση ESMA, γνωστή επίσης και ως υπόθεση ανοικτών πωλήσεων[70]. Η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (στο εξής: ΕΑΚΑΑ) συστάθηκε στο πλαίσιο της απάντησης της Ένωσης στη χρηματοπιστωτική κρίση, με στόχο την ενίσχυση της εποπτείας επί των χρηματοπιστωτικών αγορών σε επίπεδο Ένωσης[71]. Το 2012, χορηγήθηκε επιπροσθέτως στην ΕΑΚΑΑ η εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με μεμονωμένους παράγοντες της αγοράς οσάκις έκρινε ότι υπάρχει «απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ένωση»[72].

88. Το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε την ακύρωση της διάταξης με την οποία χορηγήθηκε στην ΕΑΚΑΑ η εν λόγω εξουσία. Υποστήριξε ότι είχαν παραβιαστεί τα δόγματα Meroni και Romano, καθόσον στην ΕΑΚΑΑ εκχωρήθηκε διακριτική εξουσία έκδοσης μέτρων κανονιστικού χαρακτήρα. Επιπλέον, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε ότι τα άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ ρυθμίζουν εξαντλητικά την ανάθεση και την άσκηση των εξουσιών στο δίκαιο της Ένωσης, αποκλείοντας τη χορήγηση των εξουσιών αυτών σε οργανισμούς[73].

89. Το Δικαστήριο στην απόφαση ESMA εξέτασε τις απαιτήσεις της αποφάσεως Meroni στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αυτό το οποίο εξακολουθεί να τελεί υπό απαγόρευση είναι η χορήγηση «ευρείας διακριτικής ευχέρειας» σε έναν οργανισμό[74]. Έκρινε ωστόσο ότι οι εξουσίες που ανατέθηκαν στην ΕΑΚΑΑ είναι σαφώς οριοθετημένες και μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά. Η ΕΑΚΑΑ εξουσιοδοτείτο να ενεργήσει μόνο στην περίπτωση που αναφανεί «απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ένωση και υπάρχουν διασυνοριακές επιπτώσεις»[75].

90. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ουδεμία επιρροή ασκεί το γεγονός ότι ο ίδιος ο καθορισμός αυτών των ευρέων εννοιών ενδέχεται να συνεπάγεται αφ' εαυτού τη χρήση διακριτικής ευχέρειας[76]. Αντιθέτως, εστίασε στην ανάγκη αξιοποίησης της ειδικής επαγγελματικής και τεχνικής εμπειρίας της ΕΑΚΑΑ[77]. Σε συνδυασμό με αυτό το οποίο θεώρησε ότι συνιστά επαρκή περιορισμό στην άσκηση των εξουσιών της ΕΑΚΑΑ, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απορρέουσα από την απόφαση Meroni απαγόρευση μεταβίβασης εξουσιών συνεπαγόμενων την άσκηση διακριτικής ευχέρειας δεν είχε παραβιαστεί.

70 Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (C-270/12, EU:C:2013:562, σημείο 2).

72 Άρθρο 28 του κανονισμού (ΕΕ) 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2012, για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης (ΕΕ 2012, L 86, σ. 1).

73 Επιπλέον, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν αποτελεί την ορθή νομική βάση. Ο γενικός εισαγγελέας N. Jääskinen συμφώνησε και πρότεινε στο Δικαστήριο να κάνει δεκτή την προσφυγή γι' αυτόν τον λόγο. Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (C-270/12, EU:C:2013:562, σημεία 6 και 48 έως 53). Το Δικαστήριο διαφώνησε.

74 Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-270/12, EU:C:2014:18, σκέψη 42).

75 Όπ.π. (σκέψεις 46 και 47). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (C-270/12, EU:C:2013:562, σημείο 42). Προκειμένου να αποδείξει ότι η διακριτική ευχέρεια της ΕΑΚΑΑ περιορίζεται σημαντικά, το Δικαστήριο παρέπεμψε επιπλέον στην υποχρέωση της ΕΑΚΑΑ να διεξάγει διαβουλεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Συστημικού Κινδύνου καθώς και να κοινοποιεί στις ενδιαφερόμενες αρμόδιες εθνικές αρχές το μέτρο που προτείνει να λάβει και να επανεξετάζει το μέτρα της τουλάχιστον κάθε τρεις μήνες. Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι κρίσιμο ότι ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις οι οποίες προσδιορίζουν τα κριτήρια και τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από την ΕΑΚΑΑ για να καθορίζεται πότε ανακύπτουν ορισμένα ανεπιθύμητα συμβάντα ή εξελίξεις και απειλές (σκέψεις 50 και 51).

76 Για μια κριτική επί του συγκεκριμένου ζητήματος, βλ. Mendes, όπ.π. (υποσημείωση 66, σ. 447 και 448) και Chamon, όπ.π. (υποσημείωση 59, σ. 393).

77 Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-270/12, EU:C:2014:18, σκέψεις 52, 82 και 85).

91. Ακολούθως, το Δικαστήριο εξέτασε την απόφαση Romano. Υιοθετώντας την πρόταση του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen[78], το Δικαστήριο έκρινε ότι, δεδομένου ότι τα άρθρα 263 και 267 ΣΛΕΕ παρέχουν πλέον ρητώς τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των πράξεων οργανισμών, ο περιορισμός που θέτει η απόφαση Romano δεν έχει πλέον εφαρμογή[79].

92. Κατά την έκδοση ατομικής αποφάσεως σε σχέση με συγκεκριμένο παράγοντα της αγοράς, ανεξάρτητα από τους περιορισμούς που θέτει ο παρέχων την εξουσιοδότηση κανόνας, είναι απολύτως βέβαιο ότι η ΕΑΚΑΑ άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια. Ως εκ τούτου, μετά την έκδοση της αποφάσεως ESMA, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι επιτρέπεται η μεταβίβαση εξουσιών συνεπαγόμενων την άσκηση διακριτικής ευχέρειας σε οργανισμούς στο πλαίσιο της λήψης αποφάσεων για μεμονωμένες περιπτώσεις, υπό την προϋπόθεση ότι υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο.

93. Συνολικώς, από τις αποφάσεις Romano και ESMA μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η εξουσία θέσπισης πράξεων γενικής εφαρμογής δεν μπορεί μεν να ανατίθεται σε οργανισμούς, πλην όμως στους οργανισμούς αυτούς μπορούν να ανατίθενται σαφώς καθορισμένες εκτελεστικές εξουσίες οι οποίες υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο[80].

94. Κατά συνέπεια, η ανάθεση στο ΕΣΕ της εξουσίας να αποφασίσει επί του καθεστώτος εξυγίανσης χωρίς την αποδοχή της Επιτροπής δεν είναι αντίθετη προς το δόγμα Meroni. Ο κανονισμός ΕΜΕ περιορίζει και ρυθμίζει με επαρκή ακρίβεια την άσκηση των εξουσιών του ΕΣΕ: το ΕΣΕ μπορεί να κινήσει τη διαδικασία εξυγίανσης μόνον εφόσον κρίνει ότι είναι προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Η εκτίμηση αυτή άπτεται μεν της διακριτικής του ευχέρειας αλλά δεν είναι αυθαίρετη, καθόσον ο κανονισμός ΕΜΕ την περιορίζει στην απαίτηση επίτευξης ενός εκ των σκοπών της εξυγίανσης που απαριθμούνται στο άρθρο του 14, παράγραφος 2[81]. Επιπλέον, απαιτεί μια εκτίμηση ως προς το αν οι σκοποί αυτοί θα θίγονταν στην περίπτωση εκκαθάρισης του πιστωτικού ιδρύματος δυνάμει του εθνικού δικαίου[82].

95. Τούτο καταλείπει περιθώριο για την υιοθέτηση διαφορετικών λύσεων σε επιμέρους περιπτώσεις, αλλά οι βασικές πολιτικές επιλογές έχουν γίνει με τον κανονισμό ΕΜΕ: υπάρχουν συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες είναι αναγκαία μια παρέμβαση στην αγορά, ενώ παράλληλα απαιτείται η στάθμιση των αποτελεσμάτων που θα επέφερε η απόφαση να αφεθεί

78 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (C-270/12, EU:C:2013:562, σημεία 74 και 88) (ο οποίος υποστηρίζει ότι, ανεξαρτήτως των αλλαγών που επήλθαν με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων οργανισμών και τη συνακόλουθη δυνατότητά τους να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις –καθιστώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, άνευ αντικειμένου την απόφαση Romano–, η εξουσιοδοτική πράξη «πρέπει να διατυπώνει με επαρκή σαφήνεια τα κριτήρια ούτως ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας»).

79 Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-270/12, EU:C:2014:18, σκέψη 65).

80 Το ΕΣΕ δεν αποτελεί τον πρώτο οργανισμό με εξουσία λήψης αποφάσεων που εκδίδονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας σε μεμονωμένες υποθέσεις χωρίς να απαιτείται η έγκριση της Επιτροπής. Επί του συγκεκριμένου ζητήματος, βλ. υποσημείωση 61 των παρουσών προτάσεων.

81 Οι στόχοι της εξυγίανσης που απαριθμούνται στο εν λόγω άρθρο είναι οι εξής: «α) να διασφαλιστεί η συνέχεια των κρίσιμων λειτουργιών· β) να αποφευχθούν σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ιδίως με την πρόληψη της μετάδοσης, μεταξύ άλλων στις υποδομές της αγοράς, και με τη διατήρηση της πειθαρχίας στην αγορά· γ) να προστατευθούν οι δημόσιοι πόροι, με την ελαχιστοποίηση της εξάρτησης από έκτακτη δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη· δ) να προστατευθούν οι καταθέτες που καλύπτονται από την οδηγία 2014/49/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων (ΕΕ 2014, L 173, σ. 149)] και οι επενδυτές που καλύπτονται από την οδηγία 97/9/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997, σχετικά με τα συστήματα αποζημίωσης των επενδυτών (ΕΕ 1997, L 84, σ. 22)]· ε) να προστατευθούν τα κεφάλαια των πελατών και τα περιουσιακά στοιχεία των πελατών».

82 Το άρθρο 18, παράγραφος 5, του κανονισμού ΕΜΕ ορίζει ότι: «[…] μια δράση εξυγίανσης αντιμετωπίζεται ως δράση δημόσιου συμφέροντος εάν είναι αναγκαία για την επίτευξη ενός ή περισσότερων στόχων εξυγίανσης κατά το άρθρο 14, και αναλογική προς αυτούς, ενώ με την εκκαθάριση της οντότητας σύμφωνα με τις κανονικές διαδικασίες αφερεγγυότητας δεν θα επιτυγχάνονταν αυτοί οι στόχοι εξυγίανσης στον ίδιο βαθμό».

μια τράπεζα στην τύχη της στην αγορά και μια παρέμβαση της Ένωσης. Επιπλέον, στην περίπτωση που η ατομική απόφαση αφεθεί αποκλειστικά στο ΕΣΕ, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο από τα δικαστήρια της Ένωσης.

96. Η μεταβίβαση στον ΕΣΕ της εξουσίας λήψης ατομικών αποφάσεων που εκδίδονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας είναι σύμφωνη με τα κριτήρια που καθιερώθηκαν από την απόφαση Meroni έως την απόφαση ESMA, ακόμη και χωρίς να απαιτείται η αποδοχή της Επιτροπής για τη θέση του καθεστώτος εξυγίανσης σε ισχύ.

97. Παρά ταύτα, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έχει οργανώσει τη διαδικασία εξυγίανσης κατ' αυτόν τον τρόπο. Στο επόμενο τμήμα των παρουσών προτάσεων θα καταδείξω ότι, προκειμένου το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της υπό κρίση αιτήσεως αναιρέσεως, καθοριστικής σημασίας είναι οι νομοθετικές επιλογές που έγιναν με τον κανονισμό ΕΜΕ και όχι το δόγμα Meroni.

2. Για ποιον λόγο φέρει η Επιτροπή τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular;

98. Το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή φέρει τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης και αποτελεί τον σωστό καθού κατά του οποίου πρέπει να στραφεί η προσφυγή ακυρώσεως συνάγεται τόσο από το γράμμα όσο και από την οικονομία του κανονισμού ΕΜΕ. Συνεπώς, είναι το αποτέλεσμα της επιλογής στην οποία προέβη ο νομοθέτης της Ένωσης.

99. Αφ' ης στιγμής το ΕΣΕ ασκήσει τη διακριτική του ευχέρεια και εγκρίνει το καθεστώς εξυγίανσης, οφείλει να διαβιβάσει το καθεστώς αυτό στην Επιτροπή προς αποδοχή.

100. *Αυτό* το καθεστώς εξυγίανσης τίθεται σε ισχύ *μόνον* εφόσον δεν προβληθούν αντιρρήσεις από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο εντός χρονικού διαστήματος 24 ωρών από τη διαβίβασή του από το ΕΣΕ. Κατά συνέπεια, είναι σαφές ότι το καθεστώς εξυγίανσης, όπως έχει εγκριθεί από το ΕΣΕ, δεν μπορεί να καταστεί νομικά δεσμευτική πράξη χωρίς την αποδοχή της Επιτροπής (ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, του Συμβουλίου).

101. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, βάσει τόσο του άρθρου 16, παράγραφος 1[83], όσο και του άρθρου 47 του κανονισμού ΕΜΕ[84], ότι το πραγματικό εκδόν όργανο όσον αφορά το καθεστώς εξυγίανσης είναι το ΕΣΕ, το οποίο, εξ αυτού του λόγου, θα έπρεπε να έχει την ιδιότητα του καθού στη διαδικασία της προσφυγής ακυρώσεως. Ωστόσο, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει σχεδιάσει τη διαδικασία εξυγίανσης κατά τρόπον ώστε η ανεξαρτησία του ΕΣΕ κατά την έγκριση του καθεστώτος εξυγίανσης να μην αρκεί ώστε να του αποδοθεί νομικώς η πατρότητα της εν λόγω πράξης. Από νομικής άποψης, το καθεστώς εξυγίανσης δεν υφίσταται εάν δεν γίνει αποδεκτό από την Επιτροπή.

[83] Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο επικαλείται το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΜΕ, το οποίο ορίζει ότι το ΕΣΕ «αποφασίζει να αναλάβει δράση εξυγίανσης». Βλ. αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψεις 116 και 120).

[84] Το άρθρο 47 του κανονισμού ΕΜΕ προβλέπει ότι το ΕΣΕ ενεργεί ανεξάρτητα και σύμφωνα με το γενικό συμφέρον (παράγραφος 1) και δεν επιτρέπεται να ζητεί ή να λαμβάνει οδηγίες από, μεταξύ άλλων, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης (παράγραφος 2). Παρά την ανεξαρτησία του ΕΣΕ, στην Επιτροπή παρέχεται, δυνάμει του κανονισμού ΕΜΕ, η ρητή εξουσία να προσδίδει στο καθεστώς εξυγίανσης δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.

102. Η Επιτροπή υποστηρίζει, και συντάσσομαι πλήρως με την άποψή της, ότι το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου είναι αντιφατικό. Αφενός, το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι η αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης από την Επιτροπή συνιστά αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου αυτό να τεθεί σε ισχύ [85]. Αφετέρου, έκρινε ότι το καθεστώς εξυγίανσης αποτελεί πράξη δυνάμενη να τεθεί σε ισχύ και να παραγάγει ανεξάρτητα έννομα αποτελέσματα [86].

103. Στην υπό κρίση υπόθεση, είναι σαφές ότι το καθεστώς εξυγίανσης δεν παρήγαγε αυτοτελή έννομα αποτελέσματα. Κατέστη νομικά δεσμευτικό μόνο μετά τη ρητή αποδοχή του από την Επιτροπή.

104. Η σύγχυση στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση οφείλεται στο γεγονός ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας εξυγίανσης, υπάρχουν, από τυπικής απόψεως, δύο πράξεις: το καθεστώς εξυγίανσης που εγκρίνεται από το ΕΣΕ και η αποδοχή του που εκδίδεται από την Επιτροπή. Εφόσον λοιπόν από τυπικής απόψεως υπάρχουν δύο πράξεις, κατά ποιας από τις δύο χωρεί προσφυγή;

105. Το ερώτημα είναι παραπλανητικό. Η έννοια της δεκτικής προσφυγής πράξης δεν αφορά τον τύπο αλλά την ουσία. Αντιθέτως, το ορθό ερώτημα είναι τι ακριβώς προσβάλλεται στην υπό κρίση υπόθεση; Προφανώς, το έννομο συμφέρον των προσφευγόντων συνίσταται στην ακύρωση του ίδιου του καθεστώτος εξυγίανσης ή τμημάτων του. Η αποδοχή της Επιτροπής είναι γι' αυτούς κρίσιμη μόνο στον βαθμό που χωρίς αυτή δεν υφίσταται καθεστώς εξυγίανσης.

106. Υπ' αυτή την έννοια, η αποδοχή της Επιτροπής δεν αποτελεί ανεξάρτητη πράξη. Συνδέεται με το καθεστώς εξυγίανσης όπως αυτό διαβιβάζεται από το ΕΣΕ και είναι άνευ αντικειμένου χωρίς το περιεχόμενό του. Επομένως, μολονότι η έκταση της αποδοχής της Επιτροπής δεν υπερβαίνει τη μισή σελίδα, το καθεστώς εξυγίανσης αποτελεί το αντικείμενο της αποδοχής και, συνεπώς, συνιστά αναπόσπαστο μέρος της εν λόγω αποφάσεως.

107. Ομοίως, το καθεστώς εξυγίανσης δεν μπορεί να διαχωριστεί από την αποδοχή του, χωρίς την οποία δεν μπορεί να αποκτήσει υπόσταση. Καμία από τις δύο πράξεις δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο χωριστής προσφυγής.

108. Κατά τη γνώμη μου, δεκτική προσφυγής πράξη μπορεί να είναι μόνο *το καθεστώς εξυγίανσης όπως έχει γίνει αποδεκτό από την Επιτροπή*. Η κατάσταση αυτή θα μπορούσε να περιγραφεί και αντιστρόφως: δεκτική προσφυγής πράξης είναι η αποδοχή της Επιτροπής αλλά το καθεστώς εξυγίανσης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της αποδοχής αυτής.

109. Ζήτημα παραμένει ωστόσο ως προς το ποιο όργανο πρέπει να θεωρηθεί νομικά υπεύθυνο γ αυτές τις μη δυνάμενες να διαχωριστούν πράξεις

110. Η Επιτροπή υποστηρίζει συναφώς ότι το Γενικό Δικαστήριο αγνόησε πλήρως τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις σύνθετες διαδικασίες. Κατά τη νομολογία αυτή, μόνο η πράξη που θέτει τέλος στη διαδικασία παράγει έννομα αποτελέσματα [87]. Η νομολογία αυτή, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, μπορεί να τύχει εφαρμογής όχι μόνο στις κάθετες σύνθετες διαδικασίες (στο πλαίσιο των οποίων εμπλέκονται τόσο οργανισμοί της Ένωσης όσο και εθνικοί οργανισμοί), αλλά και στις οριζόντιες, όπως η διαδικασία εξυγίανσης. Αντιστοίχως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι

85 Η Επιτροπή παραπέμπει στις σκέψεις 127, 128 και 130 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

86 Η Επιτροπή παραπέμπει εν προκειμένω στις σκέψεις 117, 120 και 127 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

87 Η Επιτροπή εν προκειμένω παραπέμπει στις αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 1981, IBM κατά Επιτροπής (60/81, EU:C:1981:264, σκέψεις 10 έως 12), και της 19ης Δεκεμβρίου 2018, Berlusconi και Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, σκέψη 49).

η εκ μέρους της αποδοχή θέτει τέλος στη διαδικασία εξυγίανσης και, κατά συνέπεια, αποτελεί τη δεκτική προσφυγής πράξη. Ωστόσο, τούτο μπορεί να γίνει δεκτό μόνο στην περίπτωση που θεωρηθεί ότι η αποδοχή δεν διαχωρίζεται από την πράξη που γίνεται αποδεκτή.

111. Από την ίδια ως άνω νομολογία συνάγεται ότι το *εκδίδον πράξη όργανο* που είναι νομικά υπεύθυνο είναι το όργανο με την απόφαση του οποίου περατώνεται η διαδικασία. Δεδομένου ότι η διαδικασία περατώνεται με την αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης, το όργανο αυτό είναι η Επιτροπή [88].

112. Μέσω της αποδοχής της, η Επιτροπή αποδέχεται το καθεστώς εξυγίανσης στο σύνολό του, δηλαδή τόσο τις τεχνικές πτυχές του όσο και τις πτυχές που υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια. Όπως ορθώς υποστήριξε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή, οι πτυχές αυτές είναι αλληλένδετες και αδιαχώριστες.

113. Από κανένα στοιχείο του γράμματος του κανονισμού ΕΜΕ δεν προκύπτει ότι η Επιτροπή αποδέχεται μόνο τις πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης που υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια. Το ακριβώς αντίθετο μάλιστα. Το άρθρο 18, παράγραφος 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ΕΜΕ ορίζει ότι «η Επιτροπή είτε αποδέχεται *το καθεστώς εξυγίανσης* είτε διατυπώνει αντιρρήσεις *όσον αφορά τις πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης οι οποίες υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια* […]» [89]. Ως εκ τούτου, σε αντίθεση με τις αντιρρήσεις, οι οποίες βάλλουν αποκλειστικά κατά των πτυχών του καθεστώτος εξυγίανσης που υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια, η αποδοχή αφορά το καθεστώς εξυγίανσης στο σύνολό του.

114. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε στο μέτρο που στήριξε την απόφασή του στην εξουσία της Επιτροπής να αντιταχθεί μόνο στις πτυχές του καθεστώτος εξυγίανσης που υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια [90]. Οι πτυχές που δεν υπόκεινται σε διακριτική ευχέρεια αφορούν τα πραγματικά περιστατικά και ενδέχεται να περιέχουν σφάλματα, αλλά δεν αποτελούν αντικείμενο επιλογής. Όταν η Επιτροπή αποδέχεται το καθεστώς εξυγίανσης, αποδέχεται κατ' ανάγκην και τις πραγματικές εκτιμήσεις στις οποίες στηρίζονται οι επιλογές που έγιναν βάσει διακριτικής ευχέρειας.

115. Μετά την αποδοχή της Επιτροπής, το καθεστώς εξυγίανσης ξεκινά να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι των τρίτων και η Επιτροπή καθίσταται νομικά υπεύθυνη για ολόκληρο το καθεστώς εξυγίανσης. Κατά συνέπεια, η σχετική προσφυγή ακυρώσεως δεν είναι αναγκαίο να στραφεί και κατά του ΕΣΕ.

116. Προκειμένου να υποστηρίξει το επιχείρημά της σχετικά με την πατρότητα της δεκτικής προσφυγής πράξης στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή επικαλείται, στον δεύτερο λόγο αναιρέσεώς της, τα δικαιώματα άμυνάς της. Υποστηρίζει ότι, αν θεωρηθεί ότι η ίδια δεν έχει την ιδιότητα της καθής, περιορίζεται το δικαίωμα της να υπεραμυνθεί του καθεστώτος εξυγίανσης [91].

88 Ομοίως, προσφυγή κατά της επιβολής δασμών αντιντάμπινγκ, η οποία στρεφόταν κατά της Επιτροπής κρίθηκε απαράδεκτη διότι «την εξουσία λήψεως αποφάσεων την έχει το Συμβούλιο, το οποίο μπορεί να μη λάβει καμία απόφαση, αν διαφωνεί με την Επιτροπή, ή, αντίθετα, να λάβει απόφαση βάσει των προτάσεων της» [διάταξη της 8ης Μαΐου 1985, Koyo Seiko κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (256/84, EU:C:1985:178, σκέψη 3)].

89 Η υπογράμμιση δική μου.

90 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 137). Βλ., επίσης, σημείο 18 των παρουσών προτάσεων.

91 Η Επιτροπή υπενθυμίζει το άρθρο 142 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, κατά το οποίο οι παρεμβαίνοντες δεν μπορούν να υποβάλλουν αυτοτελείς παρατηρήσεις.

117. Το επιχείρημα αυτό είναι προβληματικό. Η πλήρης δυνατότητα υπεράσπισης της πράξης καθίσταται σημαντική μόνο εφόσον γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή φέρει τη νομική της ευθύνη. Το δικαίωμα άμυνας δεν σημαίνει ότι η Επιτροπή είναι το φέρον τη νομική ευθύνη όργανο, αλλά, αντιθέτως, αποτελεί τη συνέπεια της ανωτέρω κατάστασης. Η πατρότητα της Επιτροπής απορρέει από το γράμμα και την οικονομία του κανονισμού ΕΜΕ, κατά τον οποίον το καθεστώς εξυγίανσης αποκτά νομική υπόσταση με την αποδοχή της Επιτροπής. Το δικαίωμά της να υπεραμυνθεί του καθεστώτος οφείλεται στην πατρότητα αυτή.

118. Για τον ίδιο λόγο, το παράλληλο επιχείρημα του ΕΣΕ ότι στην περίπτωση που θεωρηθεί ότι το δικαίωμα άμυνάς του θίγεται αν γίνει δεκτό ότι δεν έχει την ιδιότητα του καθού δεν μπορεί να ευδοκιμήσει. Εφόσον γίνει δεκτό ότι το ΕΣΕ δεν φέρει τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης, ουδείς λόγος συντρέχει να απολαμβάνει πλήρη δικαιώματα άμυνας. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να παρέμβει σε μια υπόθεση προσφυγής που στρέφεται κατά του καθεστώτος εξυγίανσης.

119. Ως εκ τούτου, η δεκτική προσφυγής πράξη είναι η αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης της Banco Popular από την Επιτροπή. Αυτή η αποδοχή, αναπόσπαστο τμήμα της οποίας αποτελεί το καθεστώς εξυγίανσης, παράγει έννομα αποτελέσματα και, κατά συνέπεια, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο [92].

120. Το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου που στηρίζεται στο άρθρο 86, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΜΕ [93], κατά το οποίο το καθεστώς εξυγίανσης όπως εγκρίθηκε από το ΕΣΕ συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής διότι κατά των αποφάσεών του μπορεί να ασκηθεί προσφυγή, δεν αναιρεί το προηγούμενο συμπέρασμα. Υπάρχουν άλλες αποφάσεις του ΕΣΕ, όπως, για παράδειγμα, η απόφαση να μην κινήσει τη διαδικασία εξυγίανσης, οι οποίες εμπίπτουν στην εν λόγω διάταξη [94].

121. Περαιτέρω, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το καθεστώς εξυγίανσης παράγει ανεξάρτητα έννομα αποτελέσματα διότι το FROB υποχρεούται να το υλοποιήσει [95]. Για να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό, το Γενικό Δικαστήριο φαίνεται ότι δεν έλαβε υπόψη το άρθρο 13 του καθεστώτος εξυγίανσης, κατά το οποίο το εν λόγω καθεστώς απευθύνεται στο FROB και θα του διαβιβαστεί αμέσως μετά την αποδοχή του από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο. Τούτο, κατά συνέπεια, συνηγορεί υπέρ του επιχειρήματος της Επιτροπής ότι η αποδοχή της ρυθμίζει τη θέση του καθεστώτος εξυγίανσης σε ισχύ όσον αφορά τον αποδέκτη του, δηλαδή την εθνική αρχή εξυγίανσης.

122. Όλα τα ανωτέρω κατατείνουν στο συμπέρασμα ότι το όργανο που φέρει τη νομική ευθύνη για το καθεστώς εξυγίανσης είναι η Επιτροπή.

92 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, συνιστά πράξη υποκείμενη σε προσφυγή κάθε απόφαση εκδοθείσα από θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής της, η οποία σκοπεί την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων. Απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψη 59).

93 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 140). Το άρθρο 86, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΜΕ ορίζει τα εξής: «[τ]α κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, καθώς και οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, μπορούν να κινήσουν διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου κατά αποφάσεων του Συμβουλίου Εξυγίανσης, σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ».

94 Σε αυτήν ακριβώς τη δυνατότητα του ΕΣΕ να μην αποφασίσει την κίνηση της διαδικασίας εξυγίανσης στηρίχθηκε η κρίση του Δικαστηρίου στην απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, ABLV Bank κ.λπ. κατά ΕΚΤ (C-551/19 P και C-552/19 P, EU:C:2021:369) (την οποία επικαλέστηκε εσφαλμένα το Γενικό Δικαστήριο), ότι η εκτίμηση της ΕΚΤ περί πτώχευσης ή πιθανής πτώχευσης δεν συνιστά υποκείμενη σε προσφυγή πράξη. Βλ. αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 135), η οποία παραπέμπει στην απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, ABLV Bank κ.λπ. κατά ΕΚΤ (C-551/19 P και C-552/19 P, EU:C:2021:369, σκέψη 66).

95 Αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (σκέψη 119).

123. Παρά ταύτα, υπάρχει ένα ακόμη ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί. Για να διασφαλιστεί ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος από τα δικαστήρια της Ένωσης, τα νομικώς δεσμευτικά μέτρα πρέπει να είναι αιτιολογημένα [96]. Εάν τα θιγόμενα από τα μέτρα πρόσωπα δεν γνωρίζουν την αιτιολογία, δεν είναι εύκολο να ασκήσουν βάσιμη προσφυγή.

124. Στο ίδιο το καθεστώς εξυγίανσης αναφέρονται οι λόγοι για τους οποίους η εξυγίανση της Banco Popular πληροί τις προϋποθέσεις του κανονισμού ΕΜΕ. Με την αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης, η Επιτροπή αποδέχεται επίσης και τους λόγους που το δικαιολογούν και πρέπει να είναι σε θέση να τους υπερασπιστεί ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης [97].

125. Το κατά πόσον η Επιτροπή μπορεί πράγματι να υπεραμυνθεί πλήρως της αιτιολογίας της εξυγίανσης της Banco Popular δεν είναι άνευ σημασίας. Τούτο είναι εφικτό μόνο αν θεωρηθεί ότι το όργανο που πραγματικά εξέδωσε την εν λόγω πράξη είναι η Επιτροπή.

126. Κατά το άρθρο 43, παράγραφος 3, του κανονισμού ΕΜΕ, η Επιτροπή (και η ΕΚΤ) ορίζει έναν εκπρόσωπο που έχει δικαίωμα συμμετοχής στις συνεδριάσεις των εκτελεστικών συνόδων και των συνόδων ολομέλειας ως μόνιμος παρατηρητής, έχει δικαίωμα συμμετοχής στις συζητήσεις και έχει πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα [98].

127. Στην απόφαση Algebris [99], η οποία εκδόθηκε επίσης στο πλαίσιο της εξυγίανσης της Banco Popular, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή συμμετείχε πράγματι στην προετοιμασία του καθεστώτος εξυγίανσης και αξιολόγησε δεόντως το καθεστώς εξυγίανσης που της διαβιβάστηκε από το ΕΣΕ. Το γεγονός ότι το έπραξε εντός 77 λεπτών αντισταθμίζεται από τη συμμετοχή της σε ολόκληρη τη διαδικασία που κατέληξε στο καθεστώς εξυγίανσης, το οποίο, εκ της φύσεώς του, έχει χαρακτήρα κατεπείγοντος [100].

128. Η αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης της Banco Popular από την Επιτροπή δεν φαίνεται να έχει απλώς τυπικό χαρακτήρα. Με την αποδοχή της, η Επιτροπή αποδέχεται το περιεχόμενο του καθεστώτος εξυγίανσης.

129. Ωστόσο, το ίδιο το κείμενο του καθεστώτος εξυγίανσης δεν προσαρτάται στην εν λόγω αποδοχή [101]. Στην απόφαση Algebris, σε αντίθεση με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η αναφορά της Επιτροπής στο καθεστώς εξυγίανσης και στην περιεχόμενη σε αυτό αιτιολογία αρκούσαν για τη συμμόρφωση με την υποχρέωση αιτιολογίας. Έκρινε ότι «το καθεστώς εξυγίανσης και η αιτιολογία του αποτελούν μέρος του πλαισίου» [102] εντός του οποίου εκδόθηκε η αποδοχή της Επιτροπής.

96 Απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ (C-450/17 P, EU:C:2019:372, σκέψη 85 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

97 Η αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης της Banco Popular από την Επιτροπή αναφέρει ότι «[η] Επιτροπή συμφωνεί με το καθεστώς εξυγίανσης. Ιδίως, συμφωνεί με την προβαλλόμενη από το ΕΣΕ αιτιολογία ως προς τους λόγους για τους οποίους η εξυγίανση είναι απαραίτητη για το δημόσιο συμφέρον» (σημείο 4 της αποδοχής της Επιτροπής).

98 Δεν προβλέπεται παρόμοια συμμετοχή του Συμβουλίου.

99 Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2022, Algebris (UK) και Anchorage Capital Group κατά Επιτροπής (T-570/17, EU:T:2022:314, σκέψεις 138, 139 και 143). Κατά της αποφάσεως αυτής δεν ασκήθηκε αίτηση αναιρέσεως.

100 Στην απόφαση Algebris, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι συμμετείχε σε διάφορες προπαρασκευαστικές φάσεις της έγκρισης του καθεστώτος εξυγίανσης, συμπεριλαμβανομένων καθημερινών συναντήσεων και της παραλαβής δύο προσχεδίων καθεστώτος εξυγίανσης που της διαβίβασε το ΕΣΕ καθώς και ότι είχε πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα που ήταν χρήσιμα για την προετοιμασία του καθεστώτος εξυγίανσης, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοοικονομικής καταστάσεως της Banco Popular. Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2022, Algebris (UK) και Anchorage Capital Group κατά Επιτροπής (T-570/17, EU:T:2022:314, σκέψεις 132 έως 135).

101 Η αποδοχή της Επιτροπής παραπέμπει απλώς στο καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular (σημείο 2).

102 Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2022, Algebris (UK) και Anchorage Capital Group κατά Επιτροπής (T-570/17, EU:T:2022:314, σκέψεις 151 και 156).

130. Παρά ταύτα, στην υπό κρίση υπόθεση, ανέκυψε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το ζήτημα με ποιον τρόπο μπορούν οι ιδιώτες να ασκήσουν ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 263, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, εφόσον δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν, από την ίδια την απόφαση αποδοχής, τους λόγους στους οποίους έχει στηριχθεί η αποδοχή της Επιτροπής.

131. Η Επιτροπή απάντησε ότι δεν ήταν εφικτό να δημοσιεύσει το καθεστώς εξυγίανσης μαζί με την αποδοχή, διότι αυτό περιέχει εμπιστευτικές πληροφορίες. Υποστήριξε εντούτοις ότι από την αποδοχή καθίσταται σαφές ότι αυτή αναφέρεται στο καθεστώς εξυγίανσης της Banco Popular, το οποίο είχε δημοσιευθεί από το ΕΣΕ στην ιστοσελίδα του και, ως εκ τούτου, βρισκόταν στη διάθεση του κοινού [103].

132. Φρονώ ότι η Επιτροπή θα πρέπει στο μέλλον να προσαρτά τη μη εμπιστευτική εκδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης στην αποδοχή της που δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Μολονότι ο υψηλός αριθμός ευθειών προσφυγών που εκκρεμούν επί του παρόντος ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου καταδεικνύει ότι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα έλαβαν γνώση του καθεστώτος εξυγίανσης, η δημοσίευση της αποδοχής και του καθεστώτος εξυγίανσης από κοινού θα καθιστά απολύτως σαφές ότι με την αποδοχή της η Επιτροπή αποδέχεται στο σύνολό του το καθεστώς εξυγίανσης, συμπεριλαμβανομένης της αιτιολογίας στην οποία βασίζεται.

133. Εν κατακλείδι, η γνώμη μου είναι ότι το καθεστώς εξυγίανσης δεν έχει αυτοτελή νομική υπόσταση και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να προσβληθεί ανεξάρτητα από την αποδοχή της Επιτροπής. Η ευθεία προσφυγή πρέπει να στρέφεται κατά της αποδοχής του καθεστώτος εξυγίανσης του ΕΣΕ από την Επιτροπή. Συνεπώς, υπάρχει μία ενιαία πράξη δεκτική προσφυγής, την οποία εκδίδει η Επιτροπή.

VII. Πρόταση

134. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

– να αναιρέσει την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 1ης Ιουνίου 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno και SFL κατά ΕΣΕ (T-481/17, EU:T:2022:311), στο μέτρο που κρίνει παραδεκτή την προσφυγή που ασκήθηκε κατά του καθεστώτος εξυγίανσης όπως εγκρίθηκε από το ΕΣΕ·

– να απορρίψει ως απαράδεκτη την προσφυγή ακυρώσεως που ασκήθηκε από τη Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno και την SFL·

– να καταδικάσει τη Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno και την SFL στα δικαστικά τους έξοδα καθώς και στα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου το ΕΣΕ και η Banco Santander, SA·

– να καταδικάσει τη Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno και την SFL στα δικαστικά τους έξοδα καθώς και στα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της αιτήσεως αναιρέσεως το ΕΣΕ και η Επιτροπή·

[103] Η Επιτροπή ακολούθησε την ίδια πρακτική και όσον αφορά την εξυγίανση της Sberbank banka d.d και Sberbank d.d. Βλ. απόφαση (ΕΕ) 2022/947 της Επιτροπής, της 1ης Μαρτίου 2022, για την αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης της Sberbank banka d.d (ΕΕ 2022, L 164, σ. 63), και απόφαση (ΕΕ) 2022/948 της Επιτροπής, της 1ης Μαρτίου 2022, για την αποδοχή του καθεστώτος εξυγίανσης της Sberbank d.d. (ΕΕ 2022, L 164, σ. 64).

– να καταδικάσει τους λοιπούς παρεμβαίνοντες ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου στα δικαστικά έξοδά τους όσον αφορά την ως άνω προσφυγή και τους παρεμβαίνοντες ενώπιον του Δικαστηρίου στα δικαστικά έξοδά τους όσον αφορά την αίτηση αναιρέσεως.