Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ĆAPETA
od 9. studenoga 2023.[1]

Predmet C-551/22 P

Europska komisija
protiv
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB)

„Žalba – Ekonomska i monetarna politika – Bankovna unija – Jedinstveni sanacijski mehanizam – Uredba (EU) br. 806/2014 – Članak 18. stavak 7. – Dopuštenost – Donositelj akta – Akt koji se može pobijati – Članak 86. stavak 2. – Tužba za poništenje – Sanacija društva Banco Popular”

I. Uvod

1. Nakon globalne financijske krize 2008. zakonodavac Unije donio je brojne mjere objedinjene pod nazivom bankovna unija, čiji je cilj zaštita financijskih tržišta Unije od budućih nestabilnosti.

2. Jedna od tih mjera je i Jedinstveni sanacijski mehanizam (u daljnjem tekstu: SRM), uspostavljen 2014.[2] Njegov je glavni cilj osiguranje uredne sanacije banaka koje propadaju bez upotrebe novca poreznih obveznika, a uz promicanje financijske stabilnosti[3]. Ukratko, ako banka propada ili je vjerojatno da će propasti, Jedinstveni sanacijski odbor (u daljnjem tekstu: SRB) može, pod određenim uvjetima, usvojiti sanacijski program, a Europska komisija ga može odobriti u roku od 24 sata.

3. SRM je prvi put upotrijebljen 6. lipnja 2017., i to u pogledu društva Banco Popular Español, S. A. (u daljnjem tekstu: Banco Popular).

[1] Jezik izvornika: engleski

[2] Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.) (u daljnjem tekstu: Uredba o SRM-u)

[3] Vidjeti više na https://www.srb.europa.eu/en/about. Također vidjeti uvodnu izjavu 6. Uredbe o SRM-u.

4. Glavno pitanje u žalbi koja je podnesena u pogledu te sanacije jest tko je pravno odgovoran za sanacijski program društva Banco Popular i protiv koga bi, slijedom toga, trebalo podnijeti tužbu za poništenje pred sudovima Unije? Je li to SRB, koji je usvojio sanacijski program?[4] Je li to Komisija, koja ga je u cijelosti odobrila?[5] Ili je sanacija društva Banco Popular njihov zajednički akt?

5. U skladu s presudom Općeg suda od 1. lipnja 2022., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)[6], sanacijski program je akt koji se može pobijati i SRB je pravno odgovoran za njega.

6. Ovom žalbom Komisija osporava utvrđenje da se tužba podnosi protiv SRB-a. Ona smatra da je tužbu valjalo podnijeti protiv nje same, s obzirom na to da sanacijski program stupa na snagu tek kad ga ona potvrdi.

7. Pobijana presuda donesena je u okviru jednog od šest oglednih predmeta o kojima je odlučio Opći sud, koji su odabrani kao reprezentativni primjeri više od stotinu izravnih tužbi fizičkih i pravnih osoba koje su bile imatelji instrumenata kapitala društva Banco Popular prije njegove sanacije[7].

II. Relevantan pravni okvir

8. U različite faze postupka sanacije, uređenog Uredbom o SRM-u, uključeni su Europska središnja banka (ESB), SRB, Komisija i, ovisno o slučaju, Vijeće Europske unije. Uvodna izjava 24. Uredbe o SRM-u glasi kako slijedi:

„Uzimajući u obzir da samo institucije Unije mogu oblikovati politiku Unije na području sanacije i budući da pri usvajanju svakog pojedinog sanacijskog programa postoji pravo diskrecijske ocjene, nužno je predvidjeti odgovarajuću uključenost Vijeća i Komisije kao institucija koje u skladu s člankom 291. UFEU-a mogu izvršavati provedbene ovlasti. Ocjenu diskrecijskih aspekata odluka o sanaciji koje donese Odbor trebala bi provoditi Komisija. Uzimajući u obzir značajan učinak odluka o sanaciji na financijsku stabilnost država članica i na Uniju kao takvu, kao i na fiskalni suverenitet država članica, važno je da se provedbene ovlasti za donošenje određenih odluka koje se odnose na sanaciju dodijele Vijeću. Na Vijeću bi stoga trebalo biti da, na prijedlog Komisije,

4 Odluka SRB-a SRB/EES/2017/08 od 7. lipnja 2017. na njegovoj izvršnoj sjednici o usvajanju sanacijskog programa u pogledu društva Banco Popular Español, S. A. (u daljnjem tekstu: sanacijski program)

5 Odluka Komisije (EU) 2017/1246 od 7. lipnja 2017. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español S. A. (SL 2017., L 178, str. 15.) (u daljnjem tekstu: Komisijino odobrenje)

6 Druga žalba protiv te presude podnesena je Sudu u predmetu SFL/SRB (C-448/22 P). U njoj nije riječ o dopuštenosti. Ako Sud prihvati žalbu u ovom predmetu, moguće je da će druga žalba postati bespredmetna te će biti odbačena.

7 U tri takva ogledna predmeta osporava se SRB-ov sanacijski program i Komisijino odobrenje. Ni u jednom od tih slučajeva ne osporava se dopuštenost. Vidjeti presude od 1. lipnja 2022., Del Valle Ruíz i dr./Komisija i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), od 1. lipnja 2022., Eleveté Invest Group i dr./Komisija i SRB (T-523/17, EU:T:2022:313) i od 1. lipnja 2022., Aeris Invest/Komisija i SRB (T-628/17, EU:T:2022:315). Žalbeni postupci protiv tih presuda upravo su u tijeku pred Sudom u predmetima García Fernández i dr./Komisija i SRB (C-541/22 P) te Aeris Invest/Komisija i SRB (C-535/22 P). Žalba u predmetu Del Valle Ruíz i dr./Komisija i SRB (C-539/22 P) podnesena je, ali je povučena 22. srpnja 2023. Četvrti ogledni predmet pred Općim sudom odnosio se samo na Komisijinu odluku o odobrenju sanacijskog programa, a dopuštenost se nije osporavala. Vidjeti presudu od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314). Protiv te presude nije bila podnesena žalba. Konačno, šesti ogledni predmet odnosio se na tužbu za djelomično poništenje SRB-ova sanacijskog programa. U tom je predmetu Komisija bila intervenijent, ali se nije osporavala dopuštenost. Međutim, Opći sud je po službenoj dužnosti rješenjem odlučio da je tužba nedopuštena jer nije ispunjavala pretpostavke za djelomičnu dopuštenost. Vidjeti rješenje od 24. listopada 2019., Liaño Reig/SRB (T-557/17, EU:T:2019:771). Nakon što mu je podnesena žalba protiv tog rješenja, Sud ga je potvrdio u presudi od 4. ožujka 2021., Liaño Reig/SRB (C-947/19 P, EU:C:2021:172), u kojoj je smatrao da Opći sud nije pogriješio kada je utvrdio da pobijana odredba nije odvojiva od SRB-ova sanacijskog programa.

provodi učinkovitu kontrolu ocjenjivanja, koje provodi Odbor, postojanja javnog interesa te da ocjenjuj[e] sve materijalne promjene iznosa sredstava Fonda koji će se koristiti u određenoj mjeri sanacije. Osim toga, Komisija bi trebala imati ovlast donošenja delegiranih akata u kojima će biti navedeni dodatni kriteriji ili uvjeti koje Odbor treba uzeti u obzir prilikom izvršavanja svojih raznih ovlasti. To dodjeljivanje zadaća sanacije ni na koji način ne bi trebalo onemogućavati funkcioniranje unutarnjeg tržišta za financijske usluge. [Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo] bi stoga trebal[o] zadržati svoju ulogu, kao i postojeće ovlasti i zadaće: trebal[o] bi razvijati i doprinositi dosljednoj primjeni zakonodavstva Unije koje je primjenjivo na sve države članice i jačati približavanje sanacijskih praksi u cijeloj Uniji."

9. Članak 18. Uredbe o SRM-u podrobno uređuju postupak sanacije. Za ovaj predmet relevantni su sljedeći stavci te odredbe:

„7. Odmah nakon usvajanja sanacijskog programa Odbor ga dostavlja Komisiji.

Nakon što Odbor dostavi sanacijski program, Komisija ga u roku od 24 sata potvrđuje ili ulaže prigovor u odnosu na diskrecijske aspekte sanacijskog programa u slučajevima koji nisu obuhvaćeni trećim podstavkom ovog stavka.

Nakon što Odbor dostavi sanacijski program, Komisija u roku od 12 sati može Vijeću predložiti da:

(a) uloži prigovor na sanacijski program jer sanacijski program koji je Odbor usvojio ne zadovoljava kriterij javnog interesa iz stavka 1. točke (c);

(b) potvrdi ili uloži prigovor na materijalnu promjenu iznosa sredstava iz Fonda predviđenih sanacijskim programom Odbora.

Za potrebe trećeg podstavka Vijeće odlučuje relativnom većinom.

Sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga Odbor dostavi.

Vijeće ili Komisija, ovisno o slučaju, iznose razloge zbog kojih su primijenili svoju ovlast ulaganja prigovora.

Ako u roku od 24 sata nakon što je Odbor dostavio sanacijski program Vijeće potvrdi prijedlog Komisije za promjenama sanacijskog programa iz razloga navedenih u trećem podstavku točki (b) ili ako Komisija uloži prigovor u skladu s drugim podstavkom, Odbor u roku od osam sati mijenja sanacijski program u skladu s navedenim razlozima.

Ako je sanacijskim programom koji je usvojio Odbor u iznimnim okolnostima predviđeno izuzimanje određenih obveza iz članka 27. stavka 5. i ako je za takvo izuzeće potreban doprinos iz Fonda ili alternativnog izvora financiranja, Komisija može, da bi zaštitila cjelovitost unutarnjeg tržišta, zabraniti predloženo izuzeće ili zahtijevati njegove izmjene navodeći odgovarajuće razloge na temelju kršenja zahtjeva iz članka 27. i iz delegiranog akta koji je Komisija donijela na temelju članka 44. stavka 11. Direktive 2014/59/EU.

8. Ako Vijeće uloži prigovor na pokretanje sanacije neke institucije uz obrazloženje da nije zadovoljen kriterij javnog interesa iz stavka 1. točke (c), relevantan subjekt likvidirat će se redovnim putem u skladu s mjerodavnim nacionalnim pravom."

III. Događaji koji su doveli do postupka pred Općim sudom

10. Činjenice značajne za ovu žalbu, koje su podrobnije objašnjene u pobijanoj presudi, mogu se sažeti na sljedeći način.

11. Nedaće društva Banco Popular započele su 2016., a dosegnule su vrhunac 3. lipnja 2017., kada je SRB odlučio pokrenuti postupak stavljanja na tržište društva Banco Popular te je obavijestio Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (fond za uredno restrukturiranje banaka, u daljnjem tekstu: FROB) o uvjetima za stavljanje na tržište.

12. Dana 6. lipnja 2017. ESB je utvrdio da Banco Popular propada ili da će vjerojatno propasti u skladu s člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe o SRM-u te je tu procjenu priopćio SRB-u, u skladu s drugim podstavkom članka 18. stavka 1. Uredbe o SRM-u [8].

13. Dana 7. lipnja 2017. FROB je obavijestio SRB da je tog istog dana u 03.12 ujutro primio obvezujuću ponudu društva Banco Santander, S. A. (u daljnjem tekstu: Banco Santander) za kupnju dionica društva Banco Popular za iznos od 1 eura. FROB je SRB-u predložio da prihvati tu ponudu.

14. Na izvršnoj sjednici od 7. lipnja 2017. SRB je prihvatio ponudu društva Banco Santander te je usvojio sanacijski program [9]. Taj je program podnesen Komisiji na odobrenje u 05.13 ujutro. U 06.30 ujutro, odlukom upućenom SRB-u, Komisija je odobrila sanacijski program.

IV. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

15. Tužbom podnesenom Općem sudu 2. kolovoza 2017. Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i Stiftung für Forschung und Lehre (u daljnjem tekstu: SFL) pokrenuli su postupak protiv SRB-a i zahtijevali poništenje sanacijskog programa [10].

16. Opći je sud po službenoj dužnosti odlučio ispitati dopuštenost tužbe te je zaključio da je pravilno podnesena protiv SRB-a.

17. Za taj je sud bilo odlučujuće to što Komisija ne može izvršavati ovlasti dodijeljene SRB-u izmjenama sanacijskog programa ili njegovih pravnih učinaka [11]. To je tako jer je Komisijino odobrenje potrebno samo u pogledu diskrecijskih aspekata sanacijskog programa, čiji je cilj izbjegavanje pravog delegiranja ovlasti u smislu presude Suda u predmetu Meroni [12].

[8] Verziji te procjene koja nije povjerljiva može se pristupiti na https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

[9] Vidjeti članak 3. stavak 1. podstavke 30. do 33. Uredbe o SRM-u u kojem su navedeni raspoloživi sanacijski instrumenti. U ovom slučaju upotrijebljen je instrument prodaje poslovanja (vidjeti članak 24. Uredbe o SRM-u), u skladu s kojim su otpisane sve postojeće dionice (redovni osnovni kapital), i instrument dodatnog osnovnog kapitala društva Banco Popular. Instrument dopunskog kapitala konvertiran je u nove dionice, koje su zatim prenesene društvu Banco Santander za cijenu od 1 eura.

[10] Kraljevina Španjolska, Europski parlament, Vijeće, Komisija i društvo Banco Santander intervenirali su u potporu SRB-u.

[11] Točka 132. pobijane presude

[12] Pobijana presuda, točke 129. i 130., u kojima se upućuje na presudu od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast (9/56, EU:C:1958:7).

18. Kako bi odbio Komisijin argument da je sanacijski program samo pripremni akt koji ona nema obvezu odobriti, Opći sud oslonio se na presudu ABLV Bank i dr.[13] Razlikovao je ESB-ovu procjenu „propadanja ili vjerojatnog propadanja" od sanacijskog programa: u predmetu ABLV Bank i dr. Sud je zaključio da ranija procjena nije stvorila pravne učinke za žalitelje, ali sanacijski program i njegova provedba jesu[14]. Opći sud podržao je taj zaključak činjenicom da za razliku od SRB-ovih ovlasti u pogledu ESB-a, Komisija ne može osporavati isključivo tehničke aspekte sanacijskog programa ili ih mijenjati.

19. Opći je sud također odbio argument Parlamenta i Vijeća u skladu s kojim se članak 86. Uredbe o SRM-u odnosi samo na SRB-ovu odluku za koju nije potrebno Komisijino odobrenje. Objasnio je da Žalbeno vijeće ne može preispitivati sanacijski program, ali ne postoji iznimka koja ga može isključiti iz dosega ovlasti preispitivanja sudova Unije na temelju članka 86. Uredbe o SRM-u[15].

20. Naposljetku, Opći sud je uputio na načela pravne sigurnosti i djelotvorne sudske zaštite[16] u potporu utvrđenju da je sanacijski program akt koji se može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a.

V. Postupak pred Sudom

21. Svojom žalbom podnesenom 17. kolovoza 2022. Komisija od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu, u mjeri u kojoj je Opći sud utvrdio da je tužba za poništenje dopuštena;

– utvrdi da je tužba za poništenje podnesena u predmetu T-481/17 nedopuštena te da je, slijedom toga, odbaci u cijelosti;

– naloži zakladi Fundación Tatiana Pérez de Guzmán i SFL-u (tužiteljima u prvostupanjskom postupku) plaćanje troškova koje je Komisija imala u ovom postupku i u postupku pred Općim sudom.

22. SRB od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

23. SFL od Suda zahtijeva da:

– odbaci žalbu koju je Komisija podnijela protiv pobijane presude zbog nedostatka njezine aktivne procesne legitimacije;

– podredno, odbije Komisijinu žalbu;

– naloži Komisiji snošenje troškova ovog žalbenog postupka.

13 Presuda od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369)

14 Točka 135. pobijane presude, u kojoj se upućuje na presudu od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 66.).

15 Točka 140. pobijane presude

16 Točke 145. do 147. pobijane presude

24. Parlament, koji je intervenijent u potporu Komisiji, tvrdi da Sud treba u cijelosti prihvatiti Komisijinu žalbu.

25. Vijeće je interveniralo u mjeri u kojoj podupire odbijanje merituma tužbe za poništenje sanacijskog programa.

26. Dana 13. lipnja 2023. održana je rasprava na kojoj su Parlament, Vijeće, Komisija, SFL i SRB podnijeli usmena očitovanja.

VI. Analiza

27. Komisija ističe tri žalbena razloga. Prvo, ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da sanacijski program, kako ga je usvojio SRB, proizvodi obvezujuće pravne učinke. Drugo, Komisija tvrdi da je Opći sud dopustio tužbu protiv pogrešnog tuženika, čime je povrijedio njezina prava obrane. Naposljetku, Komisija ističe da je rasuđivanje Općeg suda proturječno.

28. Ta se tri žalbena razloga mogu svesti na jedno pitanje: je li Opći sud pravilno utvrdio da se tužba kojom se osporava sanacijski program društva Banco Popular može podnijeti protiv SRB-a? Te ću razloge stoga analizirati zajedno.

29. Moja će analiza pokazati da je Opći sud pogriješio. Pravno odgovoran donositelj sanacijskog programa je Komisija te se u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je Komisija odobrila sanacijski program, tužba za poništenje može podnijeti samo protiv te institucije.

30. Taj zaključak proizlazi iz Uredbe o SRM-u kojom je zakonodavac Unije uredio postupak sanacije i raspodijelio zadaće različitim akterima. Međutim, suprotno jednom od Komisijinih argumenata, ne mislim da presuda Meroni nameće takvo rješenje [17].

31. Zakonodavac Unije mogao je SRB-u delegirati ovlast samostalnog usvajanja sanacijskih programa u pojedinačnim slučajevima pod uvjetima navedenima u odredbi kojom se to omogućuje i podložno sudskom nadzoru. Međutim, on to nije učinio. Zakonodavni izbor međutim nije bio dodijeliti SRB-u takvu neovisnu ovlast, nego je dodatno uvjetovati Komisijinim odobrenjem.

32. Kako bih potkrijepila svoje zaključke, postupit ću na sljedeći način. Najprije ću opisati SRB i njegovu ulogu te uloge Komisije i Vijeća na temelju Uredbe o SRM-u (odjeljak A.1.). Iz toga će proizaći postojanje četiriju različitih scenarija kako bi postupak sanacije mogao stupiti na snagu (odjeljak A.2.). Zatim ću objasniti da doktrina Meroni, kako se danas shvaća, nije zahtijevala uključivanje Komisije ili Vijeća u odluke koje je usvojio SRB u pojedinačnim slučajevima (odjeljak B.1.). Nakon toga ću pokazati da zakonodavni izbor da se to učini Komisiju ipak čini pravno odgovornim donositeljem sanacijskog programa (odjeljak B.2.). Tužitelji su stoga pogrešno usmjerili svoje tužbe protiv SRB-a, a Opći sud je to pogrešno dopustio.

[17] Za podrobnije objašnjenje te doktrine vidjeti točku 76. ovog mišljenja.

A. SRB i uloga različitih aktera u postupku sanacije

1. SRB

33. U uvodnoj izjavi 31. Uredbe o SRM-u navedeno je da bi SRB „trebao biti agencija Unije koja ima posebnu strukturu, u skladu s njezinim posebnim zadaćama, i koja se razlikuje od svih drugih agencija Unije”[18]. SRB je jedna od više od 35 agencija koje postoje na razini Unije, od kojih svaka ima posebnu strukturu, zadaće i ovlasti. Kako su istaknuli različiti znanstvenici, Ugovori dosad još uvijek nisu prikladno objasnili taj proces „agencifikacije”[19], a SRB je tek jedan njezin iskaz.

34. Članak 16. stavak 1. Uredbe o SRM-u ovlašćuje SRB da odlučuje hoće li se provesti sanacija. SRB pokreće postupak sanacije nakon što je ESB utvrdio da kreditna institucija propada ili je vjerojatno da će propasti[20]. Međutim, pod određenim uvjetima, SRB može provesti vlastitu procjenu propadanja ili vjerojatnog propadanja[21]. Stoga, iako je ESB-ova procjena u načelu okidač za postupak sanacije, SRB je također može pokrenuti i sam.

35. SRB može odlučiti da se provede sanacija samo ako je ona u javnom interesu[22]. Ako odluči da će se provesti sanacija, SRB odlučuje i o tome koji će se instrument sanacije pritom upotrijebiti[23].

36. Svi sudionici postupka pred Sudom složili su se da su SRB-ovi odabiri diskrecijski, ali ih nadzire Komisija[24].

37. Ako SRB zaključi da je sanacija u javnom interesu, Komisija može u roku od 12 sati od kad joj je dostavljen sanacijski program Vijeću predložiti da uloži prigovor na utvrđenje da sanacija ispunjava kriterij javnog interesa[25]. S tim u vezi, SRB-ovu diskreciju ograničavaju Komisija i Vijeće.

38. Ako pak SRB zaključi da sanacija nije u javnom interesu, Uredba o SRM-u ne predviđa da se Komisija ili Vijeće mogu ne složiti s tim zaključkom. Ne imajući namjeru da prejudiciram buduću odluku Suda o tome[26], čini mi se da osporavanje zaključka da sanacija nije u javnom interesu može biti usmjereno jedno protiv SRB-a, s obzirom na to da je on tijelo koje donosi konačnu odluku o tome.

18 Na raspravi Parlament je zamoljen da pojasni što se željelo reći tom uvodnom izjavom. Odgovor je bio da je njezina svrha bila pojasniti to da SRB ima više ovlasti nego što je uobičajeno dodijeljeno agencijama, što ipak ne mijenja činjenicu da je SRB dio složenog upravnog postupka. SFL je na raspravi izjavio da je zbog njegove centralizirane sanacijske ovlasti SRB jedinstvena agencija.

19 „Agencifikacija” je opisana kao proces u kojem se javne ovlasti prenose na specijalizirana tijela javnog prava, koja su odvojena od tradicionalno shvaćenih zakonodavnih ili izvršnih institucija. Verhoest, K., van Thiel, S., i De Vadder, S., „Agencification in Public Administration”, Oxford Research Encyclopaedia of Politics, 2021., str. 2.

20 ESB to radi nakon savjetovanja sa SRB-om u skladu s drugim podstavkom članka 18. stavka 1. Uredbe o SRM-u.

21 *Ibid.*

22 Članak 18. stavak 5. Uredbe o SRM-u. SRB je objavio svoj pristup procjeni javnog interesa 2019. Vidjeti https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Članak 23. prvi stavak Uredbe o SRM-u

24 Drugi podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

25 Treći podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

26 Spor o SRB-ovoj odluci da ne usvoji sanacijski program u pogledu društva ABLV Bank još je u tijeku. Na početku su tužitelji osporavali ESB-ovu procjenu propadanja ili vjerojatnosti propadanja. Opći sud je odbio te tužbe rješenjem od 6. svibnja 2019., ABLV Bank/ESB (T-281/18, EU:T:2019:296) i od 6. svibnja 2019., Bernis i dr./ESB (T-283/18, EU:T:2019:295). Sud je potvrdio ta rješenja u presudama od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369), zaključivši da ESB-ova procjena nije akt koji se može pobijati, ali da SRB-ova odluka da ne nastavi sa sanacijom jest. U sporu proizašlom iz toga u kojem se osporavala ta SRB-ova odluka Opći je sud tužbu proglasio dopuštenom, ali ju je odbio kao neosnovanu u presudi od 6. srpnja 2022., ABLV Bank/SRB (T-280/18, EU:T:2022:429). Žalbeni postupak pokrenut protiv te presude u tijeku je u predmetu C-602/22 P, ABLV Bank/SRB. Taj je postupak idealna prilika da Sud adresira pitanje SRB-ove diskrecijske ovlasti prilikom odlučivanja o postojanju javnog interesa u pogledu sanacije.

39. Uz to što ima ovlast odlučivanja o tome treba li provesti sanaciju ili ne, SRB ima ovlast donošenja brojnih pojedinačnih odluka u postupku sanacije [27].

40. Na primjer, SRB sastavlja planove sanacije [28] i izdaje smjernice i upute nacionalnim sanacijskim tijelima kako bi osigurao djelotvornu i dosljednu primjenu posebnih ovlasti koje ima na temelju Uredbe o SRM-u [29]. Ovlašten je naložiti kreditnoj instituciji ili matičnom društvu da se obrate potencijalnim kupcima u ranoj intervenciji i zatražiti od relevantnog nacionalnog sanacijskog tijela da izradi privremeni sanacijski program [30].

41. SRB odlučuje i o tome tko će provesti pravično, oprezno i realistično vrednovanje imovine i obveza kreditne institucije prije odlučivanja o provedbi sanacije te odabire osobu koja je neovisna u odnosu na bilo koje tijelo javne vlasti da provede to vrednovanje [31]. Tijekom provođenja sanacije SRB ima ovlasti praćenja i davanja uputa u pogledu nacionalnih sanacijskih tijela [32]. Naposljetku, SRB ima istražne ovlasti [33] i može naložiti kazne subjektima koji ne postupaju u skladu s odlukama o istrazi [34].

42. SRB-ov sanacijski program odobrava Komisija, ili u pogledu određenih pitanja, Vijeće. Sanacijski program koji usvaja SRB nije pravno obvezujuć prije ishođenja takvog odobrenja. To me dovodi do četiri moguća scenarija stupanja na snagu sanacijskog programa.

2. Četiri moguća scenarija nakon SRB-ova usvajanja sanacijskog programa

43. Peti podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u određuje da sanacijski program „može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga Odbor dostavi”. U preostalom dijelu članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u navedena su četiri scenarija stupanja na snagu sanacijskog programa, koji uključuju sudjelovanje SRB-a, Komisije i eventualno Vijeća.

44. Sanacija društva Banco Popular provedena je po prvom scenariju. Moja analiza, na temelju koje zaključujem da je Komisija jedini pravno odgovorni akter protiv kojeg bi trebalo podnijeti tužbu protiv sanacijskog programa, primjenjiva je na taj scenarij. Namjera mi nije predlagati sveobuhvatna rješenja, ali smatram važnim razlikovati aktualni scenarij od ostalih. To će pridonijeti boljem razumijevanju odnosa između Komisije i SRB-a kako bi se donijela odluka u ovom predmetu.

27 Poglavlje 2. glave V. Uredbe o SRM-u uređuje SRB-ove ovlasti u pogledu jedinstvenog fonda za sanaciju, što nije relevantno za ovaj žalbeni postupak i o čemu neće biti riječ u ovom mišljenju.

28 Članak 8. stavak 1. Uredbe o SRM-u

29 Vidjeti na primjer članak 8. stavak 3. i članak 12. stavak 3. Uredbe o SRM-u.

30 Članak 13. stavak 3. Uredbe o SRM-u

31 Članak 20. stavak 1. Uredbe o SRM-u. Na temelju članka 20. stavka 15. Uredbe o SRM-u, vrednovanje ne podliježe odvojenom pravu na žalbu, nego može biti predmet žalbe zajedno sa SRB-ovom odlukom (odredba pobliže ne određuje o kojoj je odluci riječ, ali se može zaključiti da je riječ o sanacijskom programu). Naime, u točki 141. pobijane presude Opći je sud zaključio da ta odredba također potvrđuje da je sam sanacijski program akt koji se može pobijati.

32 Članci 28. i 29. Uredbe o SRM-u

33 Na temelju članaka 34. i 36. Uredbe o SRM-u, SRB može slati zahtjeve za dostavu informacija, provoditi opće istrage i izravne nadzore.

34 Članci 38. do 41. Uredbe o SRM-u. U skladu s člankom 85. stavkom 3. Uredbe o SRM-u, svaka fizička ili pravna osoba, uključujući nacionalna sanacijska tijela, može se žaliti protiv tih odluka žalbenom vijeću.

a) Prvi scenarij: Komisija potvrđuje SRB-ov sanacijski program

45. Komisija može potvrditi sanacijski program u roku od 24 sata od kad joj ga je dostavio SRB [35].

46. To se dogodilo u slučaju sanacije društva Banco Popular. Komisija nije uložila prigovor te je izričito odobrila cijeli sanacijski program.

47. Budući da u ovom scenariju nije uložen nikakav prigovor, sanacijski program stupio je na snagu [36].

48. U sanaciji društva Banco Popular u članku 12. stavku 1. sanacijskog programa navedeno je da bi trebao stupiti na snagu 7. lipnja 2017. u 06.30 ujutro. To je trenutak u kojem je Komisija odobrila sanacijski program, a ne trenutak kada je SRB Komisiji dostavio taj program (05.13 ujutro).

49. Međutim, ovaj je spor iznjedrio različita tumačenja stupanja na snagu [37]. S jedne strane, Općі je sud primijetio da je u članku 12. sanacijskog programa naveden trenutak njegova stupanja na snagu, na temelju čega je taj sud zaključio da je sam sanacijski program akt koji može stupiti na snagu [38]. S druge strane, Komisija tvrdi da je njezino odobrenje ono koje je odlučujuće za stupanje na snagu sanacijskog programa [39].

50. Kako ću iznijeti u odjeljku B.2., iz teksta i strukture Uredbe o SRM-u je jasno da u ovom scenariju upravo Komisijina potvrda čini sanacijski program pravno obvezujućim aktom.

b) Drugi scenarij: šutnja

51. U drugom scenariju, koji je Komisija na raspravi opisala kao izuzetno malo vjerojatan, Komisija odgovara šutnjom tijekom 24 sata od dostave sanacijskog programa.

52. Čini se da peti podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u potkrjepljuje zaključak da bi sanacijski program, kad ne bi bilo prigovora (pa i u obliku potpune šutnje), stupio na snagu bez Komisijine potvrde.

53. Jedno moguće tumačenje je da bi u toj situaciji jedini akt koji proizvodi obvezujuće pravne učinke bio sam sanacijski program. To bi bilo u suprotnosti s Komisijinim argumentom da je njezina potvrda odlučujuća za stupanje na snagu sanacijskog programa.

54. Drugo tumačenje ovog scenarija bilo bi da je u njemu Komisijina potvrda prešutna i da ima jednako djelovanje nužnog uvjeta za stupanje na snagu sanacijskog programa. To je Komisijin argument u ovoj žalbi.

35 Drugi podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

36 Peti podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

37 Moguće je da je upućivanje na članak 18. stavak 6. Uredbe o SRM-u u članku 12. stavku 1. sanacijskog programa zbunjujuće. Tom je odredbom utvrđen sadržaj sanacijskog programa, ali ne i postupak njegova stupanja na snagu (koji je pak uređen člankom 18. stavkom 7. Uredbe o SRM-u).

38 Točka 117. pobijane presude

39 Što je čini se vidljivo iz upućivanja na trenutak kada ga je Komisija odobrila, a ne na trenutak kada ga je SRB dostavio Komisiji.

55. Mogu se složiti s Komisijom da se taj scenarij može izjednačiti s prvim scenarijem i da, unatoč nedostatku izričite potvrde, osporavanje treba usmjeriti protiv Komisije jer je ona pravno odgovorna za sanacijski program.

56. Međutim, valja biti oprezan kad Komisija ne poduzme nikakvu izričitu radnju jer to može upućivati na to da njezina uloga u odobrenju sanacijskog programa koji je pripremio SRB nije bila stvarna, nego samo simbolična [40]. Budući da je sanacija društva Banco Popular bila prva sanacija na temelju Uredbe o SRM-u, ne možemo znati bi li Komisija ubuduće prešutno potvrđivala sanacijske programe. Za sada možemo samo vjerovati Komisiji da neće tako postupati [41].

c) Treći scenarij: Komisija prigovara diskrecijskim aspektima sanacijskog programa

57. Komisija može uložiti prigovor na diskrecijske aspekte [42] sanacijskog programa [43]. U tom slučaju mora navesti razloge za prigovor [44].

58. U pobijanoj je presudi Opći sud smatrao da se Komisija ne može protiviti isključivo tehničkim aspektima sanacijskog programa niti ih izmijeniti [45]. Stoga je zaključio da sanacijski program proizvodi neovisne pravne učinke. SRB je također zauzeo slično stajalište u svojem odgovoru.

59. Točno je da se Komisijini prigovori mogu odnositi samo na diskrecijska pitanja. Međutim, diskrecijski dio programa oslanja se na zaključke koji se temelje na njegovim nediskrecijskim dijelovima. Na primjer, Komisija može prigovoriti odabiru sanacijskog instrumenta koji je predložio SRB jer izvlači drugačiji zaključak iz vrednovanja banke.

60. U ovom scenariju SRB ima osam sati da promijeni sanacijski program u skladu s Komisijinim razlozima [46].

61. U svakom slučaju, ako je Komisija uložila prigovore na sanacijski program, on ne može stupiti na snagu bez uvažavanja tih prigovora. Čini mi se da je i u ovom scenariju razumno smatrati da je Komisija odgovorna za sanacijski program.

40 Opći je sud u oglednom predmetu povodom kojeg nije podnesena žalba (presuda od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, t. 122.), utvrdio da Komisija mora izričito potvrditi sanacijski program kako ne bi povrijedila doktrinu Meroni. Uzimajući u obzir moje stajalište o primjenjivosti doktrine Meroni na SRB (vidjeti odjeljak B.1. ovog mišljenja), ne slažem se da bi doktrina Meroni Komisiji nametnula obvezu da izričito odobri sanacijski program.

41 Problem koji može proizaći iz šutnje je da Komisija može postati inertna i podčinjena SRB-u. Vidjeti Adamski, D., „The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation", European Law Review 812, sv. 39(4), 2014., str. 817. do 818. (u kojem Adamski tvrdi da oslanjanje principala na tehničku i profesionalnu stručnost agenta stvara rizik od asimetrije informacija, što dovodi do toga da agent u konačnici donosi političke odluke koje principal automatski odobrava).

42 Na raspravi su sudionici žalbenog postupka uputili na odabir sanacijskog instrumenta, usklađenost s ciljevima sanacije i svaki drugi netehnički aspekt postupka sanacije.

43 Drugi podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u. To je osim (i.) procjene javnog interesa i (ii.) iznosa iz jedinstvenog fonda za sanaciju koji će se koristiti. Ako Komisija ima problem s jednim od toga dvoje, mora predložiti Vijeću da uloži prigovor (treći podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u). Pozabavit ću se tom situacijom u okviru četvrtog scenarija.

44 Šesti podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

45 Točke 132. i 137. pobijane presude

46 Sedmi podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u. Nije izričito određeno mora li Komisija ponovo potvrditi izmijenjeni program.

d) Četvrti scenarij: sudjelovanje Vijeća

62. Sanacija mora biti nužna radi ostvarenja javnog interesa [47]. Usto, *bail-in* je jedan mogući sanacijski instrument, za koji se mogu upotrijebiti sredstva iz Jedinstvenog sanacijskog fonda (u daljnjem tekstu: Fond) [48]. To su dva aspekta sanacijskog programa koja nadzire Vijeće.

63. U roku od 12 sati od dostave sanacijskog programa [49] Komisija može Vijeću predložiti, prvo, da uloži prigovor na sanacijski program ako sanacija nije u javnom interesu ili, drugo, da potvrdi ili uloži prigovor na Komisijin prijedlog za materijalnu promjenu iznosa sredstava iz fonda koji će se koristiti.

64. U ovom scenariju Vijeće odlučuje relativnom većinom [50] i mora iznijeti razloge zbog kojih je primijenilo svoju ovlast ulaganja prigovora [51].

65. Ako Vijeće uloži prigovor postojanju javnog interesa, relevantan subjekt likvidirat će se redovnim putem u skladu s nacionalnim pravom [52]. Stoga Vijeće ima ovlast zaustaviti sanaciju u cijelosti.

66. Ako Vijeće odobri Komisijin prijedlog za prigovor ili izmjenu korištenja fonda, SRB će u skladu s tim izmijeniti sanacijski program u roku od osam sati [53].

67. Slično trećem scenariju, Komisija ulaže prigovore, ali za razliku od tog scenarija, ona ih ne može nametnuti SRB-u bez suglasnosti Vijeća. Stoga postoji nekoliko mogućih pravaca razvoja događaja: Vijeće se može složiti s Komisijinim stajalištem, ali ga može i odbiti te se tako složiti sa SRB-ovim izvornim programom.

68. Što je akt koji se može pobijati u ovom četvrtom scenariju? Ako zbog položaja Vijeća dođe do odbijanja sanacijskog programa (na primjer, zbog nepostojanja javnog interesa), jedini akt koji se može pobijati je stajalište Vijeća. U takvom scenariju sanacijski program ne postoji.

69. Međutim, ako se Vijeće ne složi s Komisijom i potvrdi postojanje javnog interesa za sanaciju, program može stupiti na snagu. Međutim, nije ga potvrdila Komisija. Tko bi trebao biti tuženik u slučaju podnošenja tužbe protiv takvog programa: samo Vijeće? I Vijeće i Komisija? Slično se pitanje postavlja ako iznos fonda koji će se koristiti izmijeni, a Vijeće i Komisija se nisu složili oko te izmjene.

70. U Uredbi o SRM-u nema spomena o ovim mogućnostima.

47 Članak 18. stavak 1. točka (c) Uredbe o SRM-u

48 Članak 27. Uredbe o SRM-u. Taj instrument nije upotrijebljen u sanaciji društva Banco Popular. Uključivao je analizu za potrebe sveobuhvatnosti.

49 Treći podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

50 Četvrti podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

51 Šesti podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

52 Članak 18. stavak 8. Uredbe o SRM-u

53 Sedmi podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u

71. Ponavljam, ne imajući namjeru da onemogućim drukčije rješenje kada se javi konkretno pitanje, procjenjujući ove situacije apstraktno, sklona sam zaključku da Komisija uvijek mora biti uključena u osporavanje sanacijskog programa (uz Vijeće ili čak sama). Kao što ću objasniti u odjeljku B.2., opseg u kojem Komisija sudjeluje u postupku sanacije, za razliku od Vijeća, ide u prilog takvom stajalištu.

B. Komisija je pravno odgovorna za sanacijski program društva Banco Popular

72. Kao što je prethodno navedeno, predlažem Sudu da zaključi da je Opći sud pogrešno protumačio Uredbu o SRM-u kada je utvrdio da je sanacijski program društva Banco Popular akt koji se može pripisati SRB-u, a ne Komisiji. Stoga predlažem Sudu da prihvati žalbu i ukine pobijanu presudu. Ipak, moji argumenti nisu u potpunosti u skladu s Komisijinima.

73. Što je najvažnije, ne slažem se s Komisijinim argumentom da doktrina Meroni nalaže da se sanacijski program pripiše Komisiji. Međutim, takvo tumačenje ipak proizlazi iz teksta i strukture Uredbe o SRM-u.

74. Prije iznošenja razloga za takvo tumačenje Uredbe o SRM-u (2.), najprije ću objasniti kako doktrinu Meroni valja razumjeti danas (1.).

1. Delegiranje diskrecijskih ovlasti: od presude Meroni do presude ESMA

75. Jedan od argumenata na kojima Komisija temelji ovu žalbu jest da bi dodjela diskrecijskih ovlasti SRB-u bila u suprotnosti s doktrinom Meroni i načelom institucionalne ravnoteže [54]. Pogled u zakonodavnu povijest otkriva da SRB-u nije dodijeljena ovlast da svojim odlukama proizvodi obvezujuće pravne učinke za pojedince nakon intervencije Vijeća u zakonodavni postupak [55]. Zaključeno je da je to nužno za osiguranje usklađenosti s doktrinom Meroni.

76. Doktrina je nazvana po presudi u predmetu Meroni, donesenoj davne 1958. [56] Tada nije postojala Komisija kakvu danas znamo, ali je postojala Visoka vlast Europske zajednice za ugljen i čelik. Visoka vlast delegirala je ovlasti financijskog poslovanja sustavom željeznog otpada na privatno tijelo. Sud je utvrdio da je Visoka vlast ovlaštena jedino da prenosi jasno definirane izvršne ovlasti, koje bi trebale biti u potpunosti pod nadzorom Visoke vlasti [57].

[54] Diskutabilno je počiva li presuda Meroni samo na razlogu zaštite institucijske ravnoteže ili i razlogu omogućavanja djelotvornog sudskog nadzora. Kad je riječ o stajalištu da se odluka Suda u predmetu Meroni temelji na oba razloga, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinena u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, t. 64.). Vidjeti također Chamon, M., „EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea", Common Market Law Review, sv. 48., 2011., str. 1055, na str. 1058. i 1059. (u kojem on tvrdi da izjednačavanje ravnoteže ovlasti iz presude u predmetu Meroni s institucijskom ravnotežom uvedenom 1990. nije opravdano jer prvonavedenu treba vidjeti kao da se odnosi na sustav sudske zaštite iz Ugovora).

[55] Pravna služba Vijeća smatrala je da je izvorni prijedlog preširok i neprecizan jer je omogućavao SRB-u da odlučuje ne samo o tehničkim pitanjima, što je stoga u suprotnosti s doktrinom Meroni. Vidjeti Vijeće Europske unije, Mišljenje Pravne službe o delegiranju ovlasti SRB-u, Bruxelles, 7. listopada 2013., br. dok. 14547/13, str. 17. i 26. (u daljnjem tekstu: mišljenje Pravne službe Vijeća o delegiranju). Vidjeti i uvodnu izjavu 24. Uredbe o SRM-u, u kojoj opravdanje za uključivanje Komisije i Vijeća slijedi način na koji Pravna služba Komisije razumije doktrinu Meroni, naveden u njezinu Mišljenju o delegiranju.

[56] Presuda od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast (9/56, EU:C:1958:7)

[57] Presuda od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast (9/56, EU:C:1958:7, na str. 152.)

77. Presuda u predmetu Meroni postala je nacrt za procjenu mogućnosti delegiranja ovlasti u pravu Unije [58]. Često se razumije tako da nameće pravilo u skladu s kojim se diskrecijske ovlasti ne mogu delegirati [59].

78. Međutim, zabrana delegiranja diskrecijskih ovlasti na ijedno tijelo osim Komisije ne odgovara aktualnom stanju stvari [60]. Mnoge agencije osnovane na razini Unije imaju ovlasti usvojiti pravno obvezujuće odluke koje nužno proizlaze iz određene razine diskrecije [61].

79. Lord Diplock ponudio je definiciju diskrecije koja mi se čini korisnom i primjenjivom na kontekst Europske unije: „Sam koncept upravne diskrecije uključuje pravo izbora između više od jednog mogućeg postupanja oko kojeg postoji mogućnost da razumni ljudi imaju različita mišljenja o tome kojem valja dati prednost.” [62]

80. Diskrecija je nužno dio regulatorne ovlasti: donošenje pravila koja su općenito obvezujuća za sve pod istim uvjetima proizlazi iz političkih izbora. Ta se ovlast sve više delegira na izvršnu vlast [63]. U okviru Europske unije donošenje općih pravila može se delegirati jedino na Komisiju [64]. Može se tvrditi da regulatorna ovlast unutar Europske unije mora ostati unutar njezinih institucija.

81. Međutim, diskrecija je prisutna i u pojedinačnom donošenju odluka [65]. Primjena određenog pravila na pojedinačno činjenično stanje je rijetko, ako ikada, automatska; [66] obično uključuje odabire. Takvo diskrecijsko donošenje odluka u pojedinačnim slučajevima usmjeravaju i ograničavaju nadređena opća pravila.

58 Konvencionalno tumačenje presude u predmetu Meroni može se razumjeti kao smatranje da je svrha te presude očuvanje institucijske ravnoteže, pri čemu se taj zaključak izvlači iz upućivanja Suda na ravnotežu ovlasti. Vidjeti Chamon, *op. cit.*, u bilješci 54. ovog mišljenja, str. 1058. i 1059. Vidjeti također Mišljenje Pravne službe Vijeća o delegiranju, str. 3. to 5.

59 Presuda od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast (9/56, EU:C:1958:7, na str. 154.). Chamon dodaje još šest posljedica presude Meroni koje se navode u literaturi: „(1) tijelo koje delegira ovlasti ne može delegirati više ovlasti od onih koje ima; (2) tijelo koje delegira ovlasti mora osigurati kontinuiran nadzor; (3) delegiranje ne može biti implicirano, nego izričito utvrđeno; (4) mora biti osiguran kontinuiran sudski nadzor; (5) institucijska ravnoteža ne smije biti poremećena; i (6) delegiranje mora biti nužno za potrebe obavljanja zadaća o kojima je riječ.” 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, sv. 39(3), 2014., str. 380, na str. 382.

60 Simoncini, M., „‚Live and let die?' The Meroni doctrine in 2023” Dostupno na https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 Mišljenje Pravne službe Vijeća o delegiranju navodi Europsku agenciju za lijekove, europska nadzorna tijela, kao što je Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, i ESMA-u (str. 5., bilješka 11.). Ako pogledamo članak 58.a Statuta Suda, naći ćemo barem još četiri ureda i agencije koji izdaju pojedinačne odluke koje izravno, nakon internog postupka preispitivanja, preispituju sudovi Unije: Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo, Ured Zajednice za biljne sorte, Europsku agenciju za kemikalije i Agenciju Europske unije za sigurnost zračnog prometa. Zanimljivo je da prijedlog za izmjenu Statuta Suda uključuje izmjenu članka 58.a, time što na popis agencija dodaje i SRB. Vidjeti članak 3. Prijedloga uredbe o izmjeni Protokola br. 3 Statuta Suda Europske unije. Dostupno na https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

62 Secretary of State for Education and Science/Tameside MBC [1976] UKHL 6, str. 17. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Emilioua u predmetu ESB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, t. 44.).

63 Galligan, D. J., „Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions”, u Galligan D. J., (ur.), Essays in Legal Theory: A Collaborative Work, Melbourne University Press, 1984., str. 145.

64 Članak 290. stavak 1. UFEU-a usto predviđa da kroz delegiranje Komisija može jedino dopuniti ili izmijeniti određene nebitne elemente zakonodavnog akta.

65 Za klasični prikaz diskrecije uključene u upravno donošenje odluka, vidjeti Galligan, D. J., Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion, Clarendon Press, 1986., ponovno tiskano 2011.

66 Neovisno o razini tehničkog znanja ili iskustva donositelj odluka nikad nije puka „*la bouche de la loi*”, da parafraziram Montesquieua. Vidjeti također Mendes, J., „Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU”, Modern Law Review, sv. 80(3), 2017., str. 443.

82. Pravo o delegiranju unutar Europske unije nije se prestalo razvijati 1958. Moj je argument da suvremena doktrina Meroni zahtijeva razlikovanje između delegiranja regulatornih ovlasti i diskrecijske ovlasti donošenja pojedinačnih odluka. Prvonavedene se ne mogu delegirati agencijama. Suprotno tomu, potonje se mogu delegirati, ali izvršavanje takvih ovlasti mora biti dovoljno ograničeno aktom kojim se dopušta prenošenje.

83. To proizlazi iz sudske prakse koja se razvila nakon presude u predmetu Meroni.

84. Prvi relevantni predmet je Romano[67]. U tom je predmetu Vijeće ovlastilo Administrativnu komisiju za socijalnu sigurnost radnika migranata (u daljnjem tekstu: Administrativna komisija) da utvrdi stope konverzije za nacionalna tijela prilikom određivanja iznosa koji se duguju osobi za povrat razlike između razina mirovinskih prava iz više od jedne države članice.

85. Sud je zaključio da se tijelu kao što je Administrativna komisija nije moglo dodijeliti ovlast da donosi „akte sa zakonskom snagom”[68]. Sud se pozvao na članak 155. Ugovora o EEZ-u, koji je uređivao Komisijine ovlasti. Čini se da je tada Vijeće pogriješilo jer nije prenijelo svoju ovlast Komisiji[69]. Radi donošenja tog zaključka Sud se pozvao na članke 173. i 177. Ugovora o EEZ-u (danas članci 263. i 267. UFEU-a), u kojima u to vrijeme nije bio naveden sudski nadzor odluka tijela kao što je Administrativna komisija.

86. Posljedično, stopa konverzije koju je utvrdila Administrativna komisija nije bila obvezujuća za nacionalna tijela kada su određivala iznose mirovina koje je bilo potrebno isplatiti.

87. Sljedeći relevantni predmet je ESMA, poznat i kao predmet „Kratka prodaja”[70]. Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (u daljnjem tekstu: ESMA) osnovano je kao dio odgovora Unije na financijsku krizu, s ciljem jačanja nadzora financijskih tržišta na razini Unije[71]. ESMA-i je 2012. dodijeljena ovlast donošenja odluka o pojedinačnim tržišnim subjektima, kada smatra da postoji „prijetnja pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji”[72].

88. Ujedinjena Kraljevina zahtijevala je poništenje odredbe kojom se ESMA-i dodjeljuje ta ovlast. Ona je tvrdila da su povrijeđene doktrine Meroni i Romano jer su ESMA-i dodijeljene diskrecijske ovlasti donošenja mjera sa zakonskom snagom. Usto, Ujedinjena Kraljevina je tvrdila da članci 290. i 291. UFEU-a iscrpno uređuju delegiranje i provedbu u pravu Unije, isključujući mogućnost da se takva ovlast dodijeli agencijama[73].

89. Sud se u predmetu ESMA osvrnuo na zahtjeve iz presude Meroni u kontekstu Lisabonskog ugovora i zaključio da je i dalje zabranjena dodjela „široke margine prosudbe” agenciji[74]. Međutim, zaključio je da su ovlasti dodijeljene ESMA-i jasno ograničene i da podliježu sudskom

67 Presuda od 14. svibnja 1981., Romano (98/80, EU:C:1981:104)

68 *Ibid*, t. 20.

69 Chamon, *op. cit.*, bilješka 54. ovog mišljenja, str. 1063.

70 Presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18)

71 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinena u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2013:562, t.. 2.)

72 Članak 28. Uredbe (EU) br. 236/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o kratkoj prodaji i određenim aspektima kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza (SL 2012., L 86, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 6., str. 3.)

73 Usto, Ujedinjena Kraljevina tvrdila je da je članak 114. UFEU-a bio pogrešna pravna osnova. Nezavisni odvjetnik Jääskinen složio se s time i savjetovao Sudu da prihvati tužbu Ujedinjene Kraljevine na toj osnovi. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinena u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2013:562, t. 6. i t. 48. do 53.). Sud se nije složio s time.

74 Presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 42.)

nadzoru. ESMA je ovlaštena da djeluje samo kada postoji „prijetnja pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji te postoje prekogranični učinci”[75].

90. Sud nije smatrao relevantnim to da već samo određivanje tih širokih koncepata može podrazumijevati upotrebu diskrecije[76]. Umjesto toga stavio je naglasak na nužnost toga da ESMA upotrijebi specifičnu profesionalnu i tehničku stručnost[77]. Uzimajući u obzir ograničenja izvršavanja ESMA-inih ovlasti koja je smatrao dovoljnim, Sud je ocijenio da nije došlo do povrede zabrane delegiranja diskrecijskih ovlasti iz presude Meroni.

91. Sud se zatim osvrnuo na predmet Romano. Nastavno na prijedlog nezavisnog odvjetnika Jääskinena[78] Sud je zaključio da, s obzirom na to da sada članci 263. i 267. UFEU-a izričito dopuštaju sudski nadzor akata agencija, ograničenje iz te presude više nije primjenjivo[79].

92. Kada je donosila pojedinačne odluke o konkretnom tržišnom subjektu, neovisno o ograničenjima odredbe koja je na to ovlašćuje, ESMA je svakako vršila diskreciju. Stoga nakon presude u predmetu ESMA zaključujem da je delegiranje diskrecije na agencije u pojedinačnom donošenju odluka dopušteno, pod uvjetom da je podložno sudskom nadzoru.

93. Uzevši sve u obzir, iz presuda u predmetima Romano i ESMA može se zaključiti da se ovlast donošenja općeprimjenjivih akata ne može delegirati agencijama, ali da agencijama mogu biti dodijeljene jasno ograničene izvršne ovlasti koje su podložne sudskom nadzoru[80].

94. Slijedom toga, dodjela SRB-u ovlasti odlučivanja o sanacijskom programu bez Komisijine potvrde ne bi se protivila doktrini Meroni. Uredba o SRM-u ograničava i dovoljno precizno usmjerava izvršavanje SRB-ovih ovlasti: SRB može provesti sanaciju samo ako utvrdi da je to u javnom interesu. To je utvrđenje diskrecijsko, ali ne i arbitrarno jer ga Uredba o SRM-u svodi na zahtjev postizanja jednog od ciljeva sanacije iz članka 14. stavka 2.[81] Nadalje, zahtijeva procjenu toga bi li ti ciljevi bili narušeni ako bi se nad bankom provela likvidacija u skladu s nacionalnim pravom[82].

75 *Ibid*, t. 46. i 47. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinena u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2013:562, t. 42.). Prilikom utvrđenja da je ESMA-ina diskrecija značajno sužena, Sud je nadalje uputio na ESMA-inu obvezu obavještavanja Europskog odbora za sistemske rizike i nadležnih nacionalnih tijela i preispitivanja svoje odluke barem svaka tri mjeseca. Naposljetku, Sud je smatrao relevantnim to da Komisija ima ovlast donošenja delegiranih akata kako bi pobliže odredila kriterije i čimbenike koje ESMA treba uzeti u obzir kada nastupe određeni štetni događaji ili ishodi i prijetnje (t. 50. i 51.).

76 Za kritiku ovog stajališta vidjeti Mendes, *op. cit*., bilješka 66., str. 447. i 448.; Chamon, *op. cit*., bilješka 59, str. 393.

77 Presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 52., 82. i 85.)

78 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinena u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2013:562, t. 74. i 88.) (koji je tvrdio da se neovisno o promjenama koje su uvedene Lisabonskim ugovorom u pogledu sudskog nadzora akata agencija i njihove ovlasti donošenja pravno obvezujućih akata koja iz toga proizlazi – čime je presuda Romano postala irelevantna – aktom kojim se ovlasti delegiraju „moraju navesti dovoljno jasni kriteriji kako bi se omogućio sudski nadzor delegirane ovlasti”).

79 Presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 65.)

80 SRB nije prva agencija s ovlašću donošenja diskrecijskih odluka u pojedinačnim slučajevima a da nije potrebno Komisijino odobrenje. U tom pogledu vidjeti bilješku 61. ovog mišljenja.

81 Tamo navedeni ciljevi sanacije su: „(a) osigurati kontinuitet temeljnih funkcija; (b) izbjeći velike štetne učinke na financijsku stabilnost, posebno sprječavanjem širenja, uključujući na tržišne infrastrukture, te održavanjem tržišne discipline; (c) štititi javna sredstva tako da se na minimum smanji oslanjanje na izvanrednu javnu financijsku potporu; (d) štititi deponente obuhvaćene Direktivom 2014/49/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149. i ispravci SL 2014., L 212, str. 47. i SL 2014., L 309, str. 37.)] i ulagatelje obuhvaćene Direktivom 97/9/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 3. ožujka 1997. o sustavima naknada štete za investitore (SL 1997., L 84, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 11.)]; (e) štititi sredstva i imovinu klijenata.”

82 U članku 18. stavku 5. Uredbe o SRM-u određeno je: „[da se smatra da su] sanacijske mjere u javnom interesu ako su potrebne da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. i ako su razmjerne njima te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri”.

95. To ostavlja prostora za različita rješenja u pojedinačnim slučajevima, ali su glavni politički izbori izvršeni u Uredbi o SRM-u: postoje taksativno određene situacije u kojima je potrebna tržišna intervencija, pri čemu je potrebno održati ravnotežu između rezultata prepuštanja banke njezinoj sudbini na tržištu i intervencije Unije. Nadalje, da je donošenje pojedinačne odluke ostavljeno samo SRB-u, ono bi bilo predmet sudskog nadzora sudova Unije.

96. Delegiranje ovlasti usvajanja pojedinačnih diskrecijskih odluka SRB-u bilo bi u skladu sa standardima razvijenim u predmetima Meroni i ESMA, čak i da nije predviđeno Komisijino odobrenje za stupanje na snagu sanacijskog programa.

97. Pa ipak, zakonodavac Unije nije organizirao postupak sanacije na taj način. U sljedećem dijelu pokazat ću da su za donošenje odluke o ovoj žalbi relevantni zakonodavni izbori u Uredbi o SRM-u, a ne doktrina Meroni.

2. Zašto je Komisija pravno odgovorna za sanacijski program društva Banco Popular?

98. Zaključak da je Komisija pravno odgovorna za sanacijski program i da je ona pravi tuženik u ovom postupku pokrenutom tužbom za poništenje proizlazi iz teksta i strukture Uredbe o SRM-u. Stoga je takav zaključak rezultat izbora koji je donio zakonodavac Unije.

99. Kada SRB izvrši svoju diskreciju i usvoji sanacijski program, mora ga dostaviti Komisiji na odobrenje.

100. *Taj* sanacijski program može stupiti na snagu *samo* ako Komisija i Vijeće nisu uložili prigovor u roku od 24 sata od SRB-ove dostave tog programa. Stoga je jasno da sanacijski program kako ga je usvojio SRB ne može postati pravno obvezujući pravni akt bez odobrenja Komisije (ili u određenim situacijama, Vijeća).

101. Opći sud je, oslanjajući se na članak 16. stavak 1.[83] i članak 47. Uredbe o SRM-u[84], zaključio da je SRB pravi „autor" sanacije pa bi on trebao biti tuženik u postupku za poništenje. Međutim, zakonodavac Unije je postupak sanacije oblikovao tako da SRB-ova neovisnost prilikom usvajanja sanacijskog programa nije dovoljna da on postane pravni donositelj tog akta. Pravno gledano, sanacijski program ne postoji ako ga nije odobrila Komisija.

102. Komisija tvrdi, a ja se s time u potpunosti slažem, da je rasuđivanje Općeg suda proturječno. S jedne strane, Opći je sud prepoznao da je Komisijino odobrenje sanacijskog programa nužan uvjet za njegovo stupanje na snagu[85]. S druge strane, on je utvrdio da je sanacijski program akt koji može stupiti na snagu i proizvoditi neovisne pravne učinke[86].

103. U ovom slučaju je jasno da sanacijski program nije proizvodio nezavisne pravne učinke. Postao je pravno obvezujuć tek od trenutka kada ga je Komisija izričito potvrdila.

[83] U tom se smislu Opći sud oslonio na članak 16. stavak 1. Uredbe o SRM-u, tvrdeći da SRB „odlučuje o sanacijskim mjerama". Vidjeti točke 116. i 120. pobijane presude.

[84] Članak 47. Uredbe o SRM-u određuje da SRB djeluje neovisno i u općem interesu (stavak 1.) i ne smije zatražiti niti primati naputke od, među ostalim, institucija ili tijela Unije (stavak 2). Unatoč SRB-ovoj neovisnosti, Uredba o SRM-u Komisiji dodjeljuje izričite ovlasti davanja pravno obvezujućih učinaka sanacijskom programu.

[85] Komisija upućuje na točke 127., 128. i 130. pobijane presude.

[86] Ovdje Komisija upućuje na točke 120. i 127. pobijane presude.

104. Konfuzija koja donekle postoji u pobijanoj presudi proizlazi iz činjenice da u postupku sanacije postoje dva formalna akta: sanacijski program koji je usvojio SRB i odobrenje koje je dala Komisija. Ako postoje dva formalna akta, koji se može pobijati?

105. To je pitanje koje zavarava. Koncept akta koji se može pobijati nije pitanje oblika, nego sadržaja. Pravo pitanje je što se pobija u tom slučaju? Očito je interes tužitelja poništenje samog sanacijskog programa ili njegovih dijelova. Za njih je Komisijino odobrenje relevantno samo u onoj mjeri u kojoj bez njega ne bi bilo sanacijskog programa.

106. U tom smislu Komisijino odobrenje nije samostalan akt. Povezano je sa sanacijskim programom kako ga je dostavio SRB i besmisleno je bez njegova sadržaja. Stoga iako je dužina Komisijine potvrde svega pola stranice, sanacijski program je predmet potvrde te stoga sastavni dio te odluke.

107. Po istom principu, sanacijski program se ne može odvojiti od odobrenja, bez kojeg ne može početi postojati. Nijedan od ta dva akta ne može se pobijati zasebno.

108. Smatram da akt koji se može pobijati može biti samo *sanacijski program kako ga je potvrdila Komisija*. To se može opisati i obrnuto: Komisijino odobrenje je akt koji se može pobijati, ali je sanacijski program sastavni dio tog odobrenja.

109. Preostaje pitanje tko je pravno relevantan autor tih neodvojivih akata.

110. S tim u vezi Komisija tvrdi da Opći sud uopće nije uzeo u obzir sudsku praksu Suda o složenim postupcima. U skladu s tom sudskom praksom, samo akt kojim se okončava čitav postupak proizvodi obvezujuće pravne učinke[87]. Ta je sudska praksa, kako tvrdi Komisija, primjenjiva ne samo na vertikalne složene postupke (kada su uključeni i Unija i nacionalna tijela) nego i na horizontalne, kao što je postupak sanacije. Slijedom toga, Komisija tvrdi da njezino odobrenje okončava postupak sanacije te je stoga ono akt koji se može pobijati. Međutim, to se može prihvatiti samo ako odobrenje nije odvojeno od akta koji odobrava.

111. Sudska nas praksa uči da je pravno relevantan *autor* akta tijelo čija odluka okončava postupak. Budući da postupak završava odobrenjem sanacijskog programa, to je tijelo Komisija[88].

112. Svojim odobrenjem Komisija odobrava sanacijski program u cijelosti, kako njegove tehničke tako i njegove diskrecijske aspekte. Kako je Komisija točno istaknula na raspravi, ti su aspekti međuovisni i neodvojivi.

113. Ništa u tekstu Uredbe o SRM-u ne upućuje na to da Komisija odobrava samo direkcijski dio sanacijskog programa. Upravo suprotno. Drugi podstavak članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u određuje da „Komisija […] u roku od 24 sata potvrđuje [*sanacijski program*] ili ulaže prigovor *u odnosu na diskrecijske aspekte* sanacijskog programa […]”.[89] Stoga, za razliku od prigovora koji je usmjeren samo protiv njegovih diskrecijskih aspekata, potvrda se odnosi na sanacijski program u cijelosti.

87 Komisija ovdje upućuje na presudu od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, t. 10. do 12.) i od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 49.).

88 Slično, utvrđeno je da je tužba protiv uvođenja antidampinških pristojbi, podnesena protiv Komisije, nedopuštena jer „ovlast donošenja odluka pripada Vijeću, koje nije obvezno donijeti ikakvu odluku ako se ne slaže s Komisijom ili može, ako želi, donijeti odluku na temelju Komisijina prijedloga”. Rješenje od 8. svibnja 1985., Koyo Seiko/Vijeće i Komisija (256/84, EU:C:1985:178, t. 3.).

89 Moje isticanje

114. Slijedom toga, Opći je sud pogrešno utemeljio svoju odluku na Komisijinoj ovlasti ulaganja prigovora samo na diskrecijske aspekte sanacijskog programa [90]. Nediskrecijski dijelovi su činjenični i mogu biti pogrešni, ali nisu stvar izbora. Kada Komisija odobri sanacijski program, ona nužno potvrđuje i činjenična utvrđenja na temelju kojih se donose diskrecijski izbori.

115. Nakon Komisijina odobrenja sanacijski program počinje proizvoditi pravne učinke za treće osobe i Komisija postaje pravno odgovorna za sanacijski program u cijelosti. Stoga nije potrebno uključiti SRB kao sutuženika.

116. Kako bi potkrijepila svoj argument koji se odnosi na autorstvo akta koji se može pobijati u ovom slučaju, Komisija se u okviru svojeg drugog žalbenog razloga oslonila na svoja prava obrane. Tvrdila je da bi njezino pravo obrane sanacijskog programa bilo ograničeno kada ona ne bi bila tuženik [91].

117. To je izokrenut argument. Puna mogućnost obrane akta postaje važna samo ako je Komisija pravno odgovorna za njega. Pravo na obranu ne dovodi do toga da je Komisija pravno odgovorno tijelo, nego je ono posljedica toga. Komisijino autorstvo proizlazi iz teksta i strukture Uredbe o SRM-u, u skladu s kojom pravni život tog sanacijskog programa započinje Komisijinim odobrenjem. Njezino pravo obrane programa proizlazi iz tog autorstva.

118. Zbog istog razloga ne može se prihvatiti paralelan SRB-ov argument da bi njegova prava obrane bila povrijeđena kada ne bi bio tuženik. Ako nije namjera to da SRB bude pravno odgovoran za sanacijski program, nema razloga da uživa puna prava obrane. Međutim, to ne znači da on ne može intervenirati u predmetu protiv sanacijskog programa.

119. Stoga je akt koji se može pobijati Komisijino odobrenje sanacijskog programa društva Banco Popular. To odobrenje, pri čemu je sanacijski program njegov sastavni dio, ima pravne učinke te je stoga podložno sudskom nadzoru [92].

120. Rasuđivanje Općeg suda koje se temelji na članku 86. stavku 2. Uredbe o SRM-u [93], u skladu s kojim sanacijski program kako ga je usvojio SRB predstavlja akt koji se može pobijati jer se protiv njegove odluke može podnijeti žalba, ne utječe na prethodni zaključak. Postoje druge odluke pripisive SRB-u, kao što je na primjer odluka o nepokretanju sanacijskog postupka, na koje se odnosi ta odredba [94].

121. Nadalje, Opći je sud smatrao da sanacijski program samostalno proizvodi obvezujuće pravne učinke jer ga je FROB obvezan provesti [95]. Kada je to zaključio, čini se da Opći sud nije uzeo u obzir članak 13. sanacijskog programa, u skladu s kojim je taj program upućen FROB-u te će mu biti

90 Točka 137. pobijane presude. Vidjeti također točku 18. ovoga mišljenja.

91 Komisija se pozvala na članak 142. Poslovnika Općeg suda, u skladu s kojim intervenijenti ne mogu podnositi zasebna očitovanja.

92 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, akt koji se može pobijati je svaka odluka koju je donijela institucija, ured, tijelo i agencija Unije, neovisno o njezinoj prirodi ili obliku, kojom se žele proizvesti pravni učinci (presuda od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (ZMP Antarktika), C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, t. 59.).

93 Točka 140. pobijane presude. Članak 86. stavak 2. Uredbe o SRM-u predviđa: „Države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu pokrenuti postupak pred Sudom protiv odluka Odbora u skladu s člankom 263. UFEU-a.”

94 Upravo se na sposobnosti SRB-a da donese odluku o nepokretanju sanacijskog postupka temeljila odluka Suda u presudi od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369) (na koju se Opći sud pogrešno oslonio), da ESB-ova procjena propadanja ili vjerojatnosti propadanja nije akt koji se može pobijati. Točka 135. pobijane presude, u kojoj se upućuje na presudu od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 66.).

95 Točka 119. pobijane presude

dostavljen nakon što ga potvrde Komisija ili Vijeće. Taj članak stoga zagovara Komisijin argument da njezino odobrenje određuje stupanje na snagu sanacijskog programa u pogledu njegova adresata, nacionalnog sanacijskog tijela.

122. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja može se zaključiti da je Komisija pravno odgovorni autor sanacijskog programa.

123. Međutim, valja se pozabaviti još jednim problemom. Kako bi se osigurao djelotvoran sudski nadzor sudova Unije, pravno obvezujuće mjere moraju sadržavati obrazloženje [96]. Ako ne poznaje razloge, osobi na koju utječe mjera teško je oblikovati smisleno pobijanje.

124. Obrazloženje toga kako sanacija društva Banco Popular ispunjava uvjete iz Uredbe o SRM-u navedeno je u samom sanacijskom programu. Potvrđivanjem tog sanacijskog programa Komisija potvrđuje i razloge koji ga opravdavaju te mora biti spremna braniti ih pred sudovima Unije [97].

125. Nije nevažno može li Komisija zaista u potpunosti braniti opravdanje sanacije društva Banco Popular. To je moguće samo ako je Komisija stvarni autor tog akta.

126. U skladu s člankom 43. stavkom 3. Uredbe o SRM-u, Komisija (i ESB) imaju predstavnika koji je ovlašten sudjelovati na izvršnim sjednicama i plenarnim sjednicama te agencije kao stalni promatrač, koji sudjeluje u raspravama i ima pristup svim dokumentima [98].

127. U presudi Algebris [99], također u kontekstu sanacije društva Banco Popular, Opći je sud zaključio da je Komisija zaista sudjelovala u pripremi sanacije te je pravilno ocijenila sanacijski program koji joj je podnio SRB. Činjenicu da je to učinila u 77 minuta nadoknadilo je njezino sudjelovanje u čitavom postupku koji je doveo do sanacijskog programa, a koji je po svojoj prirodi hitna situacija [100].

128. Čini se da Komisijino odobrenje sanacijskog programa društva Banco Popular nije puka potvrda. Svojim je odobrenjem Komisija potvrdila sadržaj sanacijskog programa.

129. Međutim, sam sanacijski program nije bio priložen toj potvrdi [101]. U presudi u predmetu Algebris, koja je donekle neusuglašena s pobijanom presudom, Opći je sud zaključio da su Komisijino upućivanje na sanacijski program i u njemu navedeni razlozi dovoljno ispunili obvezu obrazlaganja. Smatrao je da „sanacijski program i njegovo obrazloženje čine dio konteksta” [102] u kojem je dano Komisijino odobrenje.

96 Presuda od 8. svibnja 2019., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB (C-450/17 P, EU:C:2019:372, t. 85. i navedena sudska praksa)

97 U Komisijinu odobrenju sanacijskog programa društva Banco Popular određeno je da se „Komisija slaže sa sanacijskim programom. Osobito se slaže s razlozima koje je SRB naveo u pogledu toga zašto je sanacija nužna u javnom interesu” (uvodna izjava 4. Komisijina odobrenja).

98 Za Vijeće nije predviđeno slično sudjelovanje.

99 Presuda od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, t. 138., 139. i 143.). Protiv te presude nije podnesena žalba.

100 U predmetu Algebris Komisija je objasnila da je sudjelovala u raznim pripremnim fazama usvajanja sanacijskog programa, uključujući svakodnevne sastanke i primitak dvaju pripremnih sanacijskih programa koja joj je poslao SRB, i to da je imala pristup svim dokumentima relevantnima za pripremu sanacijskog programa, uključujući financijsku situaciju društva Banco Popular. Presuda od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, t. 132. do 135.).

101 U Komisijinom odobrenju samo je navedeno da se odnosi na sanacijski program društva Banco Popular (uvodna izjava 2.).

102 Presuda od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, t. 151. i 156.)

130. Međutim, u ovom slučaju se na raspravi postavilo pitanje kako pojedinci mogu podnijeti izravnu tužbu na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a ako im razlozi na kojima je Komisija temeljila svoju suglasnost nisu poznati iz same odluke o odobrenju?

131. Komisija je odgovorila da je bilo nepraktično objaviti sanacijski program zajedno s odobrenjem jer on sadržava povjerljive informacije. Ona je tvrdila da je iz odobrenja ipak bilo jasno da se ono odnosilo na sanaciju društva Banco Popular, koju je SRB objavio na svojoj internetskoj stranici te je stoga bila javno dostupna [103].

132. Smatram da bi Komisija ubuduće trebala svojem odobrenju, koje se objavljuje u *Službenom listu Europske unije*, priložiti nepovjerljivu verziju sanacijskog programa. Iako velik broj postupaka koji su u tijeku pred Općim sudom, a pokrenuti su izravnim tužbama, dokazuje da su osobe o kojima je riječ znale za sanacijski program, istodobna objava odobrenja i sanacijskog programa pojasnila bi da Komisija svojim odobrenjem potvrđuje cijeli sanacijski program, uključujući i razloge na kojima se temelji.

133. Zaključno, smatram da sanacijski program ne može samostalno pravno postojati te se stoga ne može pobijati zasebno, bez Komisijina potvrđivanja. Izravna tužba trebala bi biti usmjerena protiv Komisijina potvrđivanja SRB-ova sanacijskog programa. Stoga postoji jedan akt koji se može pobijati, čiji je donositelj Komisija.

VII. Zaključak

134. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

– ukine presudu Općeg suda Europske unije od 1. lipnja 2022., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) u mjeri u kojoj se njome tužba protiv sanacijskog programa kako ga je usvojio SRB proglašava dopuštenom;

– odbaci tužbe za poništenje koje su podnijeli Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL kao nedopuštene;

– naloži zakladi Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL-u da snose vlastite troškove i troškove koje su pred Općim sudom imali SRB i društvo Banco Santander, SA;

– naloži zakladi Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL-u da snose vlastite troškove i da plate troškove koje su SRB i Komisija imali u žalbenom postupku;

– naloži preostalim intervenijentima pred Općim sudom da snose vlastite troškove koje su imali u postupku pred tim sudom, a intervenijentima pred Sudom da snose vlastite troškove koje su imali u žalbenom postupku.

[103] Komisija je nastavila tu praksu u pogledu sanacije društava Sberbank banka d.d. i Sberbank d.d. Vidjeti Odluku Komisije (EU) 2022/947 od 1. ožujka 2022. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Sberbank banka d.d. (SL 2022., L 164, str. 63.) i Odluku Komisije (EU) 2022/948 od 1. ožujka 2022. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Sberbank d.d. (SL 2022., L 164, str. 65.).