Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
TAMARA ĆAPETA IŠVADA,
pateikta 2023 m. lapkričio 9 d.[1]

Byla C-551/22 P

Europos Komisija
prieš
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Bendrą pertvarkymo valdybą (BPV)

„Apeliacinis skundas – Ekonominė ir pinigų politika – Bankų sąjunga – Bendras pertvarkymo mechanizmas – Reglamentas (ES) Nr. 806/2014 – 18 straipsnio 7 dalis – Priimtinumas – Akto rengėjas – Aktas, kurį galima ginčyti – 86 straipsnio 2 dalis – Ieškinys dėl panaikinimo – *Banco Popular* pertvarkymas“

I. Įžanga

1. Po 2008 m. pasaulinės finansų krizės Sąjungos teisės aktų leidėjas nustatė keletą vadinamųjų bankų sąjungos priemonių, kuriomis Sąjungos finansų rinkas siekiama apsaugoti nuo būsimo nestabilumo.

2. Viena iš šių priemonių yra bendras pertvarkymo mechanizmas (*BPeM*), sukurtas 2014 m.[2] Pagrindinis jo tikslas – užtikrinti tvarkingą žlungančių bankų pertvarkymą nenaudojant mokesčių mokėtojų pinigų ir kartu skatinant finansinį stabilumą[3]. Apibendrinant, jei bankas žlunga arba gali žlugti, Bendra pertvarkymo valdyba (BPV) tam tikromis sąlygomis gali priimti pertvarkymo schemą, o Europos Komisija turi 24 valandas jai patvirtinti.

3. 2017 m. birželio 6 d. *BPeM* pirmą kartą taikytas *Banco Popular Español, S.A*. (toliau – *Banco Popular*).

[1] Originalo kalba: anglų.

[2] 2014 m. liepos 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 806/2014, kuriuo nustatomos kredito įstaigų ir tam tikrų investicinių įmonių pertvarkymo vienodos taisyklės ir vienoda procedūra, kiek tai susiję su bendru pertvarkymo mechanizmu ir Bendru pertvarkymo fondu, ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 (OL L 225, 2014, p. 1) (toliau – *BPeM* reglamentas).

[3] Daugiau informacijos žr. https://www.srb.europa.eu/en/about. Taip pat žr. *BPeM* reglamento 6 konstatuojamąją dalį.

4. Pagrindinis apeliaciniame skunde dėl šio pertvarkymo iškeltas klausimas yra toks: kas yra teisiškai atsakingas už *Banco Popular* pertvarkymo schemą, taigi kam turėtų būti iškelta byla Sąjungos teismuose, pareiškiant ieškinį dėl panaikinimo? Ar ieškinį reikėtų pareikšti pertvarkymo schemą priėmusiai BPV?[4] Gal ieškinys turėtų būti pareikštas Komisijai, kuri patvirtino visą šią schemą?[5] O gal *Banco Popular* pertvarkymas yra jų bendras veiksmas?

5. Remiantis 2022 m. birželio 1 d. Bendrojo Teismo sprendimu *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ir SFL / BPV* (T-481/17, EU:T:2022:311) (toliau – skundžiamas sprendimas)[6], pertvarkymo schema yra aktas, kurį galima ginčyti, ir BVP yra teisiškai atsakinga už ją.

6. Šiame apeliaciniame skunde Komisija ginčija išvadą, kad ieškinys turi būti pareikštas BPV. Ji mano, kad ieškinys turėjo būti jai pačiai, nes pertvarkymo schema įsigalioja tik Komisijos patvirtinta.

7. Skundžiamas sprendimas priskiriamas vienai iš šešių Bendrojo Teismo nagrinėtų pavyzdinių bylų, kurios pasirinktos kaip reprezentatyvios, atsižvelgiant į daugiau nei šimtą tiesioginių ieškinių, kuriuos pareiškė fiziniai ir juridiniai asmenys, turėję *Banco Popular* turto prieš jo pertvarkymą[7].

II. Bylai reikšmingas teisinis pagrindas

8. *BPeM* reglamente numatytoje pertvarkymo procedūroje įvairiais etapais dalyvauja Europos Centrinis Bankas (ECB), BPV, Komisija ir galbūt Europos Sąjungos Taryba. *BPeM* reglamento 24 konstatuojamojoje dalyje numatyta:

„kadangi tik Sąjungos institucijos gali nustatyti Sąjungos pertvarkymo politiką ir kadangi tam tikra diskrecija išlieka tvirtinant kiekvieną konkrečią pertvarkymo schemą, būtina numatyti tinkamą Tarybos ir Komisijos dalyvavimą kaip institucijų, kurios pagal SESV 291 straipsnį gali naudotis įgyvendinimo įgaliojimais. Valdybos priimtų pertvarkymo susitarimų diskrecinių aspektų vertinimą turėtų atlikti Komisija. Atsižvelgiant į didelį pertvarkymo sprendimų poveikį valstybių narių finansiniam stabilumui ir pačiai Sąjungai, taip pat valstybių narių fiskaliniam suverenumui, svarbu, kad Tarybai būtų suteikti įgyvendinimo įgaliojimai priimti tam tikrus su pertvarkymu susijusius sprendimus. Todėl Taryba, atsižvelgdama į Komisijos pasiūlymą, turėtų vykdyti

4 2017 m. birželio 7 d. vykdomosios sudėties BPV sprendimas SRB/EES/2017/08 dėl *Banco Popular Español, S.A*. pertvarkymo schemos patvirtinimo (toliau – pertvarkymo schema).

5 2017 m. birželio 7 d. Komisijos sprendimas (ES) 2017/1246, kuriuo patvirtinama *Banco Popular Español SA* pertvarkymo schema (OL L 178, 2017, p. 15) (toliau – Komisijos patvirtinimas).

6 Antrasis apeliacinis skundas dėl šio sprendimo nagrinėjamas Teisingumo Teisme byloje *SFL / BPV* (C-448/22 P). Šis apeliacinis skundas nesusijęs su priimtinumu. Jeigu Teisingumo Teismas šioje byloje patenkintų apeliacinį skundą, tas antrasis apeliacinis skundas, be abejonės, netektų dalyko ir dėl to būtų atmestas.

7 Trijose iš šių pavyzdinių bylų BPV pertvarkymo schema buvo ginčijama kartu su Komisijos patvirtinimu. Nė vienoje iš šių bylų priimtinumas nebuvo ginčijamas. Žr. 2022 m. birželio 1 d. Sprendimą *Del Valle Ruíz ir kt. / Komisija ir BPV* (T-510/17, EU:T:2022:312); 2022 m. birželio 1 d. Sprendimą *Eleveté Invest Group ir kt. / Komisija ir BPV* (T-523/17, EU:T:2022:313) ir 2022 m. birželio 1 d. Sprendimą *Aeris Invest / Komisija ir BPV* (T-628/17, EU:T:2022:315). Dėl šių sprendimų pateikti apeliaciniai skundai šiuo metu nagrinėjami Teisingumo Teisme byloje *García Fernández ir kt. / Komisija ir BPV* (C-541/22 P) ir byloje *Aeris Invest* / *Komisija ir BPV* (C-535/22 P). Apeliacinis skundas byloje *Del Valle Ruíz ir kt. / Komisija ir BPV* (C-539/22 P) buvo pateiktas, bet 2023 m. liepos 22 d. atsiimtas. Ketvirtoji pavyzdinė byla Bendrajame Teisme buvo susijusi tik su Komisijos sprendimu, kuriuo patvirtinta pertvarkymo schema, o priimtinumas nebuvo ginčijamas. Žr. 2022 m. birželio 1 d. Sprendimą *Algebris (UK) ir Anchorage Capital Group* / *Komisija* (T-570/17, EU:T:2022:314). Šis sprendimas nebuvo apskųstas. Galiausiai šeštoji pavyzdinė byla buvo susijusi su ieškiniu dėl BPV pertvarkymo schemos dalinio panaikinimo. Komisija buvo įstojusi į tą bylą šalis, tačiau joje priimtinumo klausimas nebuvo keliamas. Vis dėlto Bendrasis Teismas savo iniciatyva nutartyje konstatavo, kad ieškinys nepriimtinas, nes jis neatitiko dalinio panaikinimo sąlygų. Žr. 2019 m. spalio 24 d. Nutartį *Liaño Reig / BPV* (T-557/17, EU:T:2019:771). Teisingumo Teismas, išnagrinėjęs apeliacinį skundą, patvirtino šią nutartį ir nusprendė, kad Bendrasis Teismas nepadarė klaidos, 2021 m. kovo 4 d. Sprendime *Liaño Reig* / *BPV* (C-947/19 P, EU:C:2021:172) konstatavęs, kad ginčijama nuostata negali būti atskirta nuo BPV pertvarkymo schemos.

veiksmingą Valdybos vertinimo dėl viešojo intereso buvimo kontrolę ir vertinti kiekvieną esminį Fondo sumos, naudotinos konkrečiam pertvarkymo veiksmui finansuoti, pakeitimą. Be to, Komisijai turėtų būti suteikti įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus, kuriais būtų išsamiau apibrėžti kriterijai arba sąlygos, į kuriuos turi atsižvelgti Valdyba, naudodamasi įvairiais įgaliojimais. Tokiu pertvarkymo užduočių suteikimu jokiu būdu negali būti daromas neigiamas poveikis finansinių paslaugų srities vidaus rinkos veikimui. Todėl [Europos bankininkystės institucija] turėtų išsaugoti savo vaidmenį ir turimus įgaliojimus bei užduotis: ji turėtų rengti visoms valstybėms narėms taikomus Sąjungos teisės aktus ir prisidėti prie nuoseklaus jų taikymo, taip pat didinti pertvarkymo praktikos visoje Sąjungoje konvergenciją.“

9. *BPeM* reglamento 18 straipsnyje išsamiai apibūdinta pertvarkymo procedūra. Šiam apeliaciniam skundui svarbios yra toliau nurodytos šios nuostatos dalys:

„7. Patvirtinusi pertvarkymo schemą, Valdyba nedelsiant ją perduoda Komisijai.

Per 24 valandas po to, kai Valdyba perduoda pertvarkymo schemą, Komisija pritaria pertvarkymo schemai arba nepritaria pertvarkymo schemos diskreciniams aspektams tais atvejais, kurie neįtraukti į šios dalies trečią pastraipą.

Per 12 valandų po to, kai Valdyba perduoda pertvarkymo schemą, Komisija gali Tarybai pasiūlyti:

a) nepritarti pertvarkymo schemai remiantis tuo, kad Valdybos patvirtinta pertvarkymo schema netenkina 1 dalies c punkte nurodyto viešojo intereso kriterijaus;

b) patvirtinti Valdybos pertvarkymo schemoje numatytos Fondo sumos esminiam pakeitimui arba jam nepritarti.

Trečios pastraipos tikslais Taryba sprendimus priima paprasta balsų dauguma.

Pertvarkymo schema gali įsigalioti tik tuo atveju, jeigu Taryba ar Komisija nepareiškia prieštaravimų per 24 valandas po to, kai Valdyba ją perduoda.

Taryba ar Komisija nurodo naudojimosi prieštaravimo įgaliojimais, jei taip įvyktų, priežastis.

Kai per 24 valandas po to, kai Valdyba perduoda pertvarkymo schemą, Taryba patvirtina Komisijos pasiūlymą dėl pertvarkymo schemos pakeitimų remiantis trečios pastraipos b punkte nurodyta priežastimi arba Komisija pareiškia prieštaravimų pagal antrą pastraipą, Valdyba per aštuonias valandas pakeičia pertvarkymo schemą atsižvelgdama į nurodytas priežastis.

Kai Valdybos patvirtintoje pertvarkymo schemoje numatoma galimybė 27 straipsnio 5 dalyje nurodytomis išimtinėmis aplinkybėmis neįtraukti tam tikrų įsipareigojimų ir jeigu dėl to reikia panaudoti fondo ar alternatyvaus finansavimo lėšas, siekiant apsaugoti vidaus rinkos vientisumą, Komisija gali uždrausti ar reikalauti pakeisti siūlomą netaikymo atvejį, nurodydama tinkamas priežastis, grindžiamas tuo, kad pažeisti 27 straipsnyje ir
Direktyvos 2014/59/ES 44 straipsnio 11 dalies pagrindu Komisijos priimtame deleguotajame akte nustatyti reikalavimai.

8. Kai Taryba prieštarauja tam, kad įstaiga būtų pertvarkoma, remdamasi tuo, kad netenkinamas 1 dalies c punkte nurodytas viešojo intereso kriterijus, atitinkamas subjektas tinkamai likviduojamas pagal taikytiną nacionalinę teisę.“

III. Aplinkybės, dėl kurių pradėtas procesas Bendrajame Teisme

10. Skundžiamame sprendime išsamiau išdėstytas šiam apeliaciniam skundui reikšmingas faktines aplinkybes galima apibendrinti taip, kaip nurodyta toliau.

11. *Banco Popular* sunkumai prasidėjo 2016 m. ir buvo išspręsti 2017 m. birželio 3 d., kai BPV nusprendė pradėti *Banco Popular* pardavimo procedūrą ir informavo *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria* (Banko įstaigų veiksmingo restruktūrizavimo fondas; toliau – FROB) apie pardavimo reikalavimus.

12. 2017 m. birželio 6 d. ECB pagal *BPeM* reglamento 18 straipsnio 4 dalies c punktą nustatė, kad *Banco Popular* žlunga arba galėtų žlugti, ir pagal *BPeM* reglamento 18 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą pateikė tokį vertinimą BPV [8].

13. 2017 m. birželio 7 d. FROB informavo BPV, kad tą pačią dieną 3 val. 12 min. gavo įpareigojantį *Banco Santander, S.A.* (toliau – *Banco Santander*) pasiūlymą, kuriame buvo siūloma pirkti *Banco Popular* akcijas už 1 EUR. FROB pasiūlė BPV priimti šį pasiūlymą.

14. 2017 m. birželio 7 d. vykdomajame posėdyje BPV pritarė *Banco Santander* pasiūlymui ir patvirtino pertvarkymo schemą [9]. Ši schema buvo pateikta tvirtinti Komisijai 5 val. 13 min. 6 val. 30 min. BPV skirtu sprendimu Komisija patvirtino pertvarkymo schemą.

IV. Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

15. 2017 m. rugpjūčio 2 d. Bendrajame Teisme pareikštu ieškiniu *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* ir *Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* pareiškė ieškinį BPV dėl pertvarkymo schemos panaikinimo [10].

16. Bendrasis Teismas savo iniciatyva nusprendė išnagrinėti ieškinio priimtinumą ir padarė išvadą, kad jis tinkamai pareikštas BPV.

17. Bendrasis Teismas nusprendė, jog lemiamą reikšmę turi tai, kad Komisija negali įgyvendinti BPV suteiktų įgaliojimų, iš dalies pakeisdama pertvarkymo schemą arba jos teisinius padarinius [11]. Taip yra todėl, kad Komisijos pritarimo reikia tik diskreciniams pertvarkymo schemos aspektams, o tuo siekiama išvengti tikro įgaliojimų perdavimo, kaip tai suprantama pagal Teisingumo Teismo sprendimą *Meroni* [12].

18. Atmesdamas Komisijos argumentą, kad pertvarkymo schema yra tik parengiamasis aktas, kurio ji neprivalo patvirtinti, Bendrasis Teismas rėmėsi Sprendimu *ABLV Bank ir kt.* [13] Jis atskyrė ECB atliekamą žlugimo ar galimo žlugimo vertinimą nuo pertvarkymo schemos: Sprendime *ABLV*

8 Nekonfidencialią šio vertinimo versiją galima rasti adresu https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

9 Žr. *BPeM* reglamento 3 straipsnio 1 dalies 30–33 punktus, kuriuose išvardytos galimos pertvarkymo priemonės. Nagrinėjamu atveju buvo taikyta verslo pardavimo priemonė (žr. *BPeM* reglamento 24 straipsnį), pagal kurią buvo nurašytos visos *Banco Popular* turimos akcijos (bendras 1 lygio nuosavas kapitalas) ir papildomos 1 lygio nuosavo kapitalo priemonės. 2 lygio priemonės buvo konvertuotos į naujas akcijas, kurios vėliau buvo perduotos *Banco Santander* už 1 EUR.

10 Ispanijos Karalystė, Europos Parlamentas, Taryba, Komisija ir *Banco Santander* įstojo į bylą palaikyti BPV reikalavimų.

11 Skundžiamo sprendimo 132 punktas.

12 Skundžiamo sprendimo 129 ir 130 punktai, kuriuose nurodomas 1958 m. birželio 13 d. Sprendimas *Meroni / Vyriausioji valdyba* (9/56, EU:C:1958:7).

13 2021 m. gegužės 6 d. Sprendimas *ABLV Bank ir kt. / ECB* (C-551/19 P ir C-552/19 P, EU:C:2021:369).

Bank ir kt. Teisingumo Teismas konstatavo, kad žlugimo ar galimo žlugimo vertinimas nesukelia teisinių padarinių apeliantams, o pertvarkymo schema ir jos įgyvendinimas sukelia jiems teisinių padarinių [14]. Bendrasis Teismas šią išvadą grindė tuo, kad, priešingai, nei kalbant apie BPV įgaliojimus ECB atžvilgiu, Komisija negali nei prieštarauti išimtinai techniniams pertvarkymo schemos aspektams, nei jų keisti.

19. Bendrasis Teismas taip pat atmetė Parlamento ir Tarybos argumentą, kad *BPeM* reglamento 86 straipsnyje nurodyti tik tie BPV sprendimai, kuriems nereikalaujama jokio Komisijos pritarimo. Jis paaiškino, kad pertvarkymo schema negali būti Apeliacinės komisijos kontrolės objektas ir kad nėra jokios kitos išimties, dėl kurios jai nebūtų taikoma Sąjungos teismų kontrolė pagal *BPeM* reglamento 86 straipsnį [15].

20. Galiausiai Bendrasis Teismas rėmėsi teisinio saugumo ir veiksmingos teisminės gynybos principais [16], kad pagrįstų savo išvadą, jog pertvarkymo schema yra aktas, kurį galima ginčyti pagal SESV 263 straipsnį.

V. Procesas Teisingumo Teisme

21. 2022 m. rugpjūčio 17 d. pateiktame apeliaciniame skunde Komisija Teisingumo Teismo prašo:

– panaikinti tą skundžiamo sprendimo dalį, kurioje Bendrasis Teismas pripažino ieškinį dėl panaikinimo priimtinu,

– pripažinti byloje T-481/17 pareikštą ieškinį dėl panaikinimo nepriimtinu ir dėl to jį visą atmesti,

– priteisti iš *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán* ir SFL (ieškovai pirmojoje instancijoje) Komisijos šiame procese ir Bendrajame Teisme patirtas bylinėjimosi išlaidas.

22. BPV Teisingumo Teismo prašo:

– atmesti apeliacinį skundą,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

23. SFL teigia, kad Teisingumo Teismas turėtų:

– atmesti Komisijos apeliacinį skundą dėl skundžiamo sprendimo dėl *locus standi* neturėjimo,

– nepatenkinus pirmojo reikalavimo, atmesti Komisijos apeliacinį skundą,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas, patirtas šiame apeliaciniame procese.

24. Parlamentas, įstojęs į bylą palaikyti Komisijos reikalavimų, prašo Teisingumo Teismo patenkinti visą Komisijos apeliacinį skundą.

14 Skundžiamo sprendimo 135 punktas, kuriame nurodytas 2021 m. gegužės 6 d. Sprendimas *ABLV Bank ir kt. / ECB* (C-551/19 P ir C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66 punktas).

15 Skundžiamo sprendimo 140 punktas.

16 Skundžiamo sprendimo 145–147 punktai.

25. Taryba įstojo į bylą palaikydama reikalavimą atmesti ieškinį dėl pertvarkymo schemos panaikinimo iš esmės.

26. 2023 m. birželio 13 d. įvyko teismo posėdis, per kurį Parlamentas, Taryba, Komisija, SFL ir BPV pateikė žodines pastabas.

VI. Analizė

27. Komisija pateikia tris apeliacinio skundo pagrindus. Pirma, jos teigimu, Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nusprendė, kad BPV priimta pertvarkymo schema sukelia privalomų teisinių padarinių. Antra, Komisija tvirtina, kad Bendrasis Teismas patenkino ieškinį, pareikštą netinkamam atsakovui, ir taip pažeidė Komisijos teisę į gynybą. Galiausiai Komisija teigia, kad Bendrojo Teismo motyvai yra prieštaringi.

28. Visais trimis apeliacinio skundo pagrindais keliamas vienas klausimas: ar Bendrasis Teismas padarė pagrįstą išvadą, kad BPV galima pareikšti ieškinį dėl *Banco Popular* pertvarkymo schemos? Todėl nagrinėsiu šiuos pagrindus kartu.

29. Mano analizė parodys, kad Bendrasis Teismas padarė klaidą. Teisiškai už pertvarkymo schemos autorystę atsako Komisija, ir tokiu atveju, kaip nagrinėjamas šioje byloje, kai Komisija patvirtino pertvarkymo schemą, ieškinys dėl panaikinimo gali būti pareikštas tik šiai institucijai.

30. Tokia išvada kyla iš *BPeM* reglamento, kuriuo Sąjungos teisės aktų leidėjas organizavo pertvarkymo procedūrą ir paskirstė užduotis įvairiems subjektams. Vis dėlto, priešingai vienam iš Komisijos argumentų, nemanau, kad tokį sprendimą buvo įpareigota priimti pagal *Meroni* doktriną [17].

31. Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo BPV perduoti įgaliojimus atskirais atvejais savarankiškai patvirtinti pertvarkymo schemas laikantis įgaliojimus suteikiančios normos sąlygų ir taikant teisminę kontrolę. Vis dėlto jis to nepadarė. Teisės aktų leidėjas pasirinko ne suteikti BPV tokius savarankiškus įgaliojimus, o nustatyti papildomo Komisijos patvirtinimo reikalavimą.

32. Siekdama pagrįsti savo išvadas, nurodysiu tai, kas išdėstyta toliau. Pirmiausia apibūdinsiu BPV ir jos, taip pat Komisijos ir Tarybos vaidmenį pagal *BPeM* reglamentą (A.1 dalis). Taip parodysiu, kad yra keturi skirtingi pertvarkymo procedūros įsigaliojimo scenarijai (A.2 dalis). Tada paaiškinsiu, jog pagal *Meroni* doktriną, kaip ji suprantama dabar, nebuvo reikalaujama, kad Komisija ar Taryba dalyvautų BPV priimant sprendimus atskirais atvejais (B.1 dalis). Paskui parodysiu, kad dėl teisės aktų leidėjo sprendimo taip padaryti Komisija tapo teisiškai atsakinga už pertvarkymo schemos autorystę (B.2 dalis). Todėl apeliantai klaidingai pareiškė ieškinį BPV, o Bendrasis Teismas klaidingai jiems leido tai padaryti.

[17] Ši doktrina papildomai paaiškinta šios išvados 76 punkte.

A. Dėl BPV ir įvairių subjektų vaidmens pertvarkymo procedūroje

1. Dėl BPV

33. *BPeM* reglamento 31 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad BPV „turėtų būti speciali Sąjungos agentūra, turinti konkrečią struktūrą, kuri atitiktų jos konkrečias užduotis ir kurios modelis skirtųsi nuo visų kitų Sąjungos agentūrų modelio“ [18]. BPV yra viena iš daugiau kaip 35 Sąjungos lygmeniu veikiančių agentūrų, iš kurių kiekviena turi sau būdingą struktūrą, užduotis ir konkrečius įgaliojimus. Kaip pabrėžia įvairūs autoriai, Sutartyse šis „agentūrinimo“ procesas dar tinkamai neatspindėtas [19] ir BPV yra tik viena iš šio proceso apraiškų.

34. *BPeM* reglamento 16 straipsnio 1 dalyje BPV įgaliojama nuspręsti, ar vykdyti pertvarkymą. BPV inicijuoja pertvarkymo procedūrą po to, kai ECB nustato, kad kredito įstaiga žlunga arba gali žlugti [20]. Vis dėlto tam tikromis sąlygomis BPV gali pati įvertinti žlugimą arba galimą žlugimą [21]. Taigi, nors pertvarkymo procedūra iš esmės pradedama ECB atlikus vertinimą, BPV taip pat gali ją inicijuoti pati.

35. BPV gali nuspręsti vykdyti pertvarkymą tik tuo atveju, jei tai atitinka viešąjį interesą [22]. Jeigu BPV nusprendžia imtis pertvarkymo, ji taip pat nusprendžia, kokią pertvarkymo priemonę naudoti [23].

36. Visi bylos Bendrajame Teisme dalyviai sutarė, kad tokie BPV sprendimai yra diskrecinio pobūdžio ir jiems taikoma Komisijos kontrolė [24].

37. Jeigu BPV nustato, kad pertvarkymas atitinka viešąjį interesą, Komisija per 12 valandų nuo pertvarkymo schemos gavimo gali pasiūlyti Tarybai pareikšti prieštaravimą dėl išvados, kad pertvarkymas atitinka viešojo intereso kriterijų [25]. Šiuo klausimu BPV diskreciją riboja Komisija ir Taryba.

18 Per teismo posėdį Parlamento buvo paprašyta patikslinti, kaip reikia suprasti šią konstatuojamąją dalį. Atsakymas buvo toks, kad ja buvo siekiama paaiškinti, kad BPV turi daugiau įgaliojimų, nei paprastai suteikiama agentūroms, tačiau tai nekeičia fakto, kad BPV yra sudėtinės administracinės procedūros dalis. Per teismo posėdį SFL patikslino, kad dėl BPV centralizuotų pertvarkymo įgaliojimų ji nepanaši į jokią kitą agentūrą.

19 „Agentūrinimas“ buvo apibūdinamas kaip procesas, per kurį viešieji įgaliojimai perduodami specializuotoms viešosios teisės reglamentuojamoms įstaigoms, kurios yra atskiros nuo tradiciškai suprantamų teisėkūros ar vykdomosios valdžios institucijų. Verhoest, K., van Thiel, S., ir De Vadder, S., „Agencification in Public Administration“, *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, p. 2.

20 ECB tai daro pasikonsultavęs su BPV pagal *BPeM* reglamento 18 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą.

21 Ten pat.

22 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 5 dalis. 2019 m. BPV paskelbė savo požiūrį į viešojo intereso vertinimą. Žr. https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 *BPeM* reglamento 23 straipsnio 1 dalis.

24 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies antra pastraipa.

25 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies trečia pastraipa.

38. Vis dėlto, jeigu BPV konstatuoja, kad pertvarkymas neatitinka viešojo intereso, *BPeM* reglamente nenumatyta, kad Komisija ar Taryba gali su tuo nesutikti. Nenorėdama iš anksto nuteikti dėl būsimo Teisingumo Teismo sprendimo šiuo klausimu [26], manau, jog ieškinys dėl išvados, kad pertvarkymas neatitinka viešojo intereso, gali būti pareikštas tik BPV, nes būtent ši įstaiga priima galutinį sprendimą šiuo klausimu.

39. Be sprendimo, ar vykdyti pertvarkymą, BPV per pertvarkymo procedūrą turi teisę priimti tam tikrus kitus individualius sprendimus [27].

40. Pavyzdžiui, BPV rengia pertvarkymo planus [28] ir skelbia gaires bei nurodymus nacionalinėms pertvarkymo institucijoms, kad užtikrintų veiksmingą ir nuoseklų savo konkrečių įgaliojimų pagal *BPeM* reglamentą taikymą [29]. Jis turi teisę nurodyti kredito įstaigai arba jos patronuojančiajai įmonei ankstyvosios intervencijos etape susisiekti su galimais pirkėjais ir pareikalauti, kad kompetentinga nacionalinė institucija parengtų preliminarią pertvarkymo schemą [30].

41. Be to, BPV sprendžia, kas atliks nešališką, atsargų ir tikrovišką kredito įstaigos turto ir įsipareigojimų vertinimą prieš priimant sprendimą dėl pertvarkymo, ir parenka nuo jokios valdžios institucijos nepriklausomą asmenį, kuris atliks šį vertinimą [31]. Pertvarkymo įgyvendinimo laikotarpiu BPV įgaliojama stebėti nacionalines pertvarkymo institucijas ir duoti joms nurodymus [32]. Galiausiai BPV turi tyrimo įgaliojimus [33] ir gali skirti baudas subjektams, nevykdantiems jos atliekant tyrimą priimtų sprendimų [34].

42. BPV pertvarkymo schemą turi patvirtinti Komisija arba tam tikrais klausimais – Taryba. Prieš suteikiant tokį patvirtinimą BPV priimta pertvarkymo schema nėra teisiškai privaloma. Dėl to galiu pateikti keturis galimus pertvarkymo schemos įsigaliojimo scenarijus.

[26] Ginčas dėl BPV sprendimo nepatvirtinti *ABLV Bank* pertvarkymo schemos dar nagrinėjamas. Iš pradžių ieškovai ginčijo ECB atliekamą žlugimo arba galimo žlugimo vertinimą. Bendrasis Teismas šiuos ieškinius atmetė 2019 m. gegužės 6 d. Nutartimi *ABLV Bank / ECB* (T-281/18, EU:T:2019:296) ir 2019 m. gegužės 6 d. Nutartimi *Bernis ir kt. / ECB* (T-283/18, EU:T:2019:295). Teisingumo Teismas 2021 m. gegužės 6 d. Sprendime *ABLV Bank ir kt. / ECB* (C-551/19 P ir C-552/19 P, EU:C:2021:369) pripažino šias nutartis pagrįstomis, konstatavęs, kad aktas, kurį galima ginčyti, yra ne ECB vertinimas, o BPV sprendimas nevykdyti pertvarkymo. Kitoje byloje, kurioje vėliau buvo ginčijamas toks BPV sprendimas, Bendrasis Teismas priėmė ieškinį, bet išnagrinėjęs jo esmę jį atmetė 2002 m. liepos 6 d. Sprendimu *ABLV Bank / BPV* (T-280/18, EU:T:2022:429). Dėl tokio sprendimo šiuo metu pateiktas apeliacinis skundas byloje *ABLV Bank / BPV* (C-602/22 P). Šis apeliacinis skundas suteikia Teisingumo Teismui puikią galimybę išnagrinėti klausimą dėl BPV turimos diskrecijos spręsti, ar yra viešasis interesas vykdyti pertvarkymą.

[27] *BPeM* reglamento V antraštinės dalies 2 skyriuje nurodyti BPV įgaliojimai, susiję su Bendru pertvarkymo fondu, kuris nėra svarbus šiam apeliaciniam skundui ir nebus pristatytas šioje išvadoje.

[28] *BPeM* reglamento 8 straipsnio 1 dalis.

[29] Žr., pavyzdžiui, *BPeM* reglamento 8 straipsnio 3 dalį ir 12 straipsnio 3 dalį.

[30] *BPeM* reglamento 13 straipsnio 3 dalis.

[31] *BPeM* reglamento 20 straipsnio 1 dalis. Pagal *BPeM* reglamento 20 straipsnio 15 dalį atskira teisė apskųsti vertinimą nesuteikiama, bet jis gali būti apskųstas kartu su BPV sprendimu (šioje nuostatoje nepatikslinta, koks tai sprendimas, tačiau galima numanyti, kad tai yra pertvarkymo schema). Iš tikrųjų skundžiamo sprendimo 141 punkte Bendrasis Teismas konstatavo, jog ši nuostata taip pat patvirtina, kad pati pertvarkymo schema yra aktas, kurį galima ginčyti.

[32] *BPeM* reglamento 28 ir 29 straipsniai.

[33] Pagal *BPeM* reglamento 34–36 straipsnius BPV gali teikti prašymus suteikti informacijos, atlikti bendruosius tyrimus ir patikrinimus vietoje.

[34] *BPeM* reglamento 38–41 straipsniai. Pagal *BPeM* reglamento 85 straipsnio 3 dalį bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, įskaitant nacionalines pertvarkymo institucijas, gali apskųsti šiuos sprendimus Apeliacinei komisijai.

2. Keturi galimi scenarijai po to, kai BPV priima pertvarkymo schemą

43. Pagal *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies penktą pastraipą pertvarkymo schema „gali įsigalioti tik tuo atveju, jeigu Taryba ar Komisija nepareiškia prieštaravimų per 24 valandas po to, kai Valdyba ją perduoda“. *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalyje taip pat numatyti keturi pertvarkymo schemos įsigaliojimo scenarijai, kuriuose dalyvauja BPV, Komisija ir galbūt Taryba.

44. *Banco Popular* pertvarkymas susijęs tik su pirmuoju scenarijumi. Šiam scenarijui taikoma mano analizė, po kurios priėjau prie išvados, kad Komisija yra vienintelis teisiškai atsakingas subjektas, kuriam reikėtų pareikšti ieškinį dėl pertvarkymo schemos. Neketinu siūlyti viskam tinkamų sprendimų, tačiau man atrodo svarbu atskirti esamą scenarijų nuo kitų. Tai padės geriau suprasti Komisijos ir BPV santykį nagrinėjant šią bylą.

a) Pirmasis scenarijus: Komisija patvirtina BPV pertvarkymo schemą

45. Komisija gali patvirtinti pertvarkymo schemą per 24 valandas nuo tos dienos, kai ją perduoda BPV [35].

46. Būtent taip įvyko pertvarkant *Banco Popular*. Komisija nepareiškė jokių prieštaravimų ir aiškiai patvirtino visą pertvarkymo schemą.

47. Kadangi pagal šį scenarijų nebuvo pateikta jokių prieštaravimų, pertvarkymo schema įsigaliojo [36].

48. Pertvarkant *Banco Popular* pertvarkymo schemos 12.1 straipsnyje buvo nurodyta, kad ši schema įsigalioja 2017 m. birželio 7 d. 6 val. 30 min. Tai yra laiko momentas, kai Komisija patvirtino pertvarkymo schemą, o ne laiko momentas, kai BPV perdavė ją Komisijai (5 val. 13 min).

49. Vis dėlto nagrinėjant šį ginčą buvo skirtingai aiškinamas įsigaliojimas [37]. Viena vertus, Bendrasis Teismas pažymėjo, kad pertvarkymo schemos 12 straipsnyje buvo numatytas jos įsigaliojimo momentas, todėl jis padarė išvadą, kad pati pertvarkymo schema yra aktas, kuris gali įsigalioti [38]. Kita vertus, Komisija teigia, kad lemiamą reikšmę pertvarkymo schemos įsigaliojimui turi jos patvirtinimas [39].

50. Kaip nurodysiu šios išvados B.2 dalyje, iš *BPeM* reglamento teksto ir struktūros aiškiai matyti, kad pagal šį scenarijų pertvarkymo schema, kai ją patvirtina būtent Komisija, tampa teisiškai privalomu aktu.

35 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies antra pastraipa.

36 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies penkta pastraipa.

37 Šiokia tokia painiava galėjo atsirasti dėl pertvarkymo schemos 12 straipsnio 1 dalyje pateiktos nuorodos į *BPeM* reglamento 18 straipsnio 6 dalį. Šioje nuostatoje apibrėžiamas pertvarkymo schemos turinys, bet ne jos įsigaliojimo procedūra (ji reglamentuojama *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalyje).

38 Skundžiamas sprendimas (117 punktas).

39 Kas tikriausiai matyti iš nuorodos į laiką, kada Komisija ją patvirtino, o ne kada BPV perdavė ją Komisijai.

b) Antrasis scenarijus: tyla

51. Antrasis scenarijus, kurį Komisija per teismo posėdį apibūdino kaip labai mažai tikėtiną, yra tas, kad Komisija per 24 valandas nesureaguoja į pertvarkymo schemos perdavimą.

52. Remiantis *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies penkta pastraipa gal ir galima būtų daryti išvadą, kad, nesant prieštaravimų (net jei tai būtų visiška tyla), pertvarkymo schema įsigaliotų be Komisijos patvirtinimo.

53. Vienas iš galimų aiškinimų yra toks, kad tokioje situacijoje vienintelis aktas, sukeliantis privalomų teisinių padarinių, būtų pati pertvarkymo schema. Tai prieštarautų Komisijos argumentui, kad jos patvirtinimas yra esminė pertvarkymo schemos įsigaliojimo sąlyga.

54. Šį scenarijų dar galima suprasti ir taip, kad Komisijos patvirtinimas šiuo atveju yra nebylus ir taip pat yra būtina pertvarkymo schemos įsigaliojimo sąlyga. Būtent taip Komisija teigia šiame apeliaciniame skunde.

55. Galiu pritarti Komisijai, kad šis scenarijus gali būti prilygintas pirmajam scenarijui ir kad, nepaisant aiškaus patvirtinimo nebuvimo, ieškinys turi būti reiškiamas Komisijai, nes ji teisiškai atsakinga už pertvarkymo schemą.

56. Vis dėlto tai, kad Komisija nesiima jokių aiškių veiksmų, reikėtų vertinti atsargiai, nes tai gali rodyti, kad jos vaidmuo tvirtinant BPV parengtą pertvarkymo schemą buvo ne tikras, o tik simbolinis [40]. Kadangi *Banco Popular* pertvarkymas pagal *BPeM* reglamentą buvo pats pirmas, neįmanoma žinoti, ar Komisija ateityje nebyliai patvirtintų pertvarkymo schemas. Kol kas galime tik pasitikėti Komisija, kad ji taip nesielgs [41].

c) Trečiasis scenarijus: Komisija nepritaria diskreciniams pertvarkymo schemos aspektams

57. Komisija gali prieštarauti diskreciniams [42] pertvarkymo schemos aspektams [43]. Tokiu atveju ji privalo motyvuoti savo prieštaravimą [44].

58. Skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisija negali prieštarauti grynai techniniams pertvarkymo schemos aspektams ar jų keisti [45]. Tuo remdamasis šis teismas padarė išvadą, kad pertvarkymo schema sukelia savarankiškų teisinių padarinių. Atsiliepime BPV taip pat laikėsi panašios pozicijos.

40 Pavyzdinėje byloje, kurioje nebuvo paduotas apeliacinis skundas (2022 m. birželio 1 d. Sprendimas *Algebris (UK) ir Anchorage Capital Group / Komisija* (T-570/17, EU:T:2022:314, 122 punktas), Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisija turi aiškiai patvirtinti pertvarkymo schemą, antraip pažeistų *Meroni* doktriną. Vadovaudamasi savo poziciją dėl *Meroni* doktrinos taikytinumo BPV (žr. šios išvados B.1 dalį), nesutinku su požiūriu, kad pagal *Meroni* doktriną Komisijai būtų aiškiai nustatyta pareiga patvirtinti pertvarkymo schemą.

41 Dėl tylėjimo kyla susirūpinimas, kad Komisija gali tapti neveikli ir pavaldi BPV. Žr. Adamski, D., „The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation“, *European Law Review* 812, Vol. 39(4), 2014, p. 817 ir 818 (šis autorius teigia, kad dėl atstovaujamojo kliovimosi atstovo techninėmis ir profesinėmis ekspertinėmis žiniomis kyla informacijos asimetrijos rizika ir dėl to atstovas galiausiai priims politinius sprendimus, kuriems atstovaujamasis tiesiog automatiškai pritars).

42 Per teismo posėdį apeliacinio proceso dalyviai nurodė pertvarkymo priemonės pasirinkimą, pertvarkymo tikslų laikymąsi ir bet kuriuos kitus netechninius pertvarkymo procedūros aspektus.

43 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies antra pastraipa. Taip yra išskyrus i) viešojo intereso vertinimą ir ii) sumą, kuri bus naudojama iš Bendro pertvarkymo fondo. Jeigu Komisija nesutinka su vienu iš šių aspektų, ji turi pasiūlyti Tarybai pareikšti prieštaravimą (*BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies trečia pastraipa). Šią situaciją nagrinėsiu analizuodama ketvirtąjį scenarijų.

44 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies šešta pastraipa.

45 Skundžiamo sprendimo 132 ir 137 punktai.

59. Komisijos prieštaravimai tikrai gali būti susiję tik su diskreciniais klausimais. Vis dėlto diskrecinė schemos dalis grindžiama išvadomis, padarytomis remiantis nediskrecinėmis jos dalimis. Pavyzdžiui, Komisija galėtų prieštarauti BPV siūlomos pertvarkymo priemonės pasirinkimui, nes remdamasi banko vertinimu ji padaro kitokią išvadą.

60. Pagal šį scenarijų BPV turi aštuonias valandas iš dalies pakeisti pertvarkymo schemą, atsižvelgdama į Komisijos nurodytas priežastis [46].

61. Bet kuriuo atveju, jeigu Komisija išreiškė prieštaravimą dėl pertvarkymo schemos, ji negali įsigalioti, jeigu į tokius prieštaravimus neatsižvelgiama. Mano nuomone, tokiu atveju taip pat atrodo pagrįsta laikyti Komisiją atsakinga už pertvarkymo schemą.

d) Ketvirtasis scenarijus: Tarybos dalyvavimas

62. Pertvarkymas turi būti būtinas dėl viešojo intereso [47]. Be to, gelbėjimas privačiomis lėšomis yra viena iš galimų pertvarkymo priemonių, kuriai gali būti naudojamos Bendro pertvarkymo fondo (toliau – Fondas) lėšos [48]. Tai yra du pertvarkymo schemos aspektai, kuriems taikoma Tarybos kontrolė.

63. Per 12 valandų nuo pertvarkymo schemos perdavimo [49] Komisija, pirma, gali pasiūlyti Tarybai nepritarti pertvarkymo schemai, jeigu pertvarkymas neatitinka viešojo intereso, arba, antra, patvirtinti Komisijos pasiūlymą iš esmės pakeisti naudotiną Fondo sumą ar jam nepritarti.

64. Pagal šį scenarijų Taryba sprendžia paprasta balsų dauguma [50] ir privalo nurodyti priežastis, dėl kurių pasinaudoja teise nepritarti [51].

65. Jeigu Taryba nepritaria viešojo intereso buvimui, atitinkamas subjektas turi būti likviduojamas pagal nacionalinę teisę [52]. Taigi Taryba yra įgaliota visiškai sustabdyti pertvarkymą.

66. Jeigu Taryba patvirtina Komisijos pasiūlymą prieštarauti arba pakeisti Fondo naudojimą, BPV per aštuonias valandas atitinkamai iš dalies pakeičia pertvarkymo schemą [53].

67. Kaip ir pagal trečiąjį scenarijų, Komisija pareiškia prieštaravimų, tačiau, skirtingai nei pagal trečiąjį scenarijų, ji negali įpareigoti BPV į juos atsižvelgti be Tarybos sutikimo. Taigi yra keli tolesnių veiksmų variantai: Taryba gali pritarti, tačiau ji taip pat gali atmesti Komisijos poziciją ir taip pritarti pirminei BPV schemai.

68. Kokį aktą pagal šį ketvirtąjį scenarijų galima ginčyti? Jeigu dėl Tarybos pozicijos pertvarkymo schema atmetama (pavyzdžiui, dėl viešojo intereso nebuvimo), vienintelis aktas, kurį galima ginčyti, yra Tarybos pozicija. Pagal tokį scenarijų nėra jokios pertvarkymo schemos.

46 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies septinta pastraipa. Nėra aiškiai reglamentuota, ar Komisija turi iš naujo patvirtinti iš dalies pakeistą schemą.

47 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 1 dalies c punktas.

48 *BPeM* reglamento 27 straipsnis. Ši priemonė nebuvo naudojama *Banco Popular* pertvarkymui. Ji įtraukta į analizę išsamumo sumetimais.

49 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies trečia pastraipa.

50 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies ketvirta pastraipa.

51 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies šešta pastraipa.

52 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 8 dalis.

53 *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies septinta pastraipa.

69. Vis dėlto, jeigu Taryba nesutinka su Komisija ir patvirtina pertvarkymo viešąjį interesą, schema gali įsigalioti. Visgi Komisija jos nepatvirtino. Kas turėtų būti atsakovas, kai dėl tokios schemos pareiškiamas ieškinys: tik Taryba? Taryba ir Komisija kartu? Panašus klausimas kyla, jeigu, Tarybai ir Komisijai nesutariant, iš dalies pakeičiama naudotina Fondo suma.

70. *BPeM* reglamente šiais klausimais nieko nepasakyta.

71. Vėlgi, neketindama užkirsti kelio kitokiam sprendimui, jeigu kiltų konkretus klausimas, abstrakčiai vertindama šias situacijas esu linkusi daryti išvadą, kad Komisija visada turi dalyvauti ginčijant pertvarkymo schemą (kartu su Taryba arba net viena). Kaip paaiškinsiu šios išvados B.2 dalyje, tokį požiūrį patvirtina Komisijos dalyvavimo pertvarkymo procedūroje mastas, palyginti su Taryba.

B. Komisija yra teisiškai atsakinga už Banco Popular pertvarkymo schemą

72. Kaip jau minėta, siūlau Teisingumo Teismui konstatuoti, kad Bendrasis Teismas klaidingai aiškino *BPeM* reglamentą, kai nusprendė, kad *Banco Popular* pertvarkymo schema yra veikiau BPV, o ne Komisijai priskirtinas aktas. Taigi siūlau Teisingumo Teismui patenkinti apeliacinį skundą ir panaikinti skundžiamą sprendimą. Vis dėlto mano argumentai nevisiškai sutampa su Komisijos argumentais.

73. Visų pirma nepritariu Komisijos argumentui, kad pagal *Meroni* doktriną pertvarkymo schema būtinai turi būti priskirta Komisijai. Vis dėlto tokį aiškinimą diktuoja *BPeM* reglamento tekstas ir struktūra.

74. Prieš išdėstydama tokio *BPeM* reglamento aiškinimo priežastis (2), pirmiausia paaiškinsiu, kaip dabar turi būti suprantama *Meroni* doktrina (1).

1. Diskrecinių įgaliojimų perdavimas: nuo Meroni *iki* ESMA

75. Vienas iš argumentų, kuriuo Komisija remiasi šiame apeliaciniame skunde, yra tas, kad diskrecinių įgaliojimų suteikimas BPV prieštarautų *Meroni* doktrinai ir institucinės pusiausvyros principui[54]. Atsižvelgiant į teisės aktų leidybos istoriją, įtraukus Tarybą į teisėkūros procedūrą[55], BPV nebuvo suteikti įgaliojimai sukelti privalomų teisinių padarinių privatiems asmenims. Buvo manoma, kad tai būtina siekiant užtikrinti *Meroni* doktrinos laikymąsi.

[54] Kyla klausimas, ar motyvas, kuriuo buvo grindžiamas Sprendimas *Meroni*, buvo tik institucinės pusiausvyros išsaugojimas, ar ir veiksmingos teisminės kontrolės galimybių sudarymas. Dėl nuomonės, kad Teisingumo Teismas grindė Sprendimą *Meroni* abiem šiais motyvais, žr. generalinio advokato N. Jääskinen išvadą byloje *Jungtinė Karalystė / Taryba ir Parlamentas* (C-270/12, EU:C:2013:562, 64 punktas). Taip pat žr. Chamon, M., „EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea“, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, 1055, p. 1058 ir 1059 (šis autorius teigia, kad prilyginti Sprendimu *Meroni* nustatytą įgaliojimų pusiausvyrą 1990-aisiais nustatytai institucinei pusiausvyrai būtų nepagrįsta, nes pirmąją reikėtų vertinti kaip grindžiamą Sutartyje numatyta teisminės gynybos sistema).

[55] Tarybos Teisės tarnyba nustatė, kad pirminis pasiūlymas yra per platus ir neapibrėžtas, nes pagal jį BPV buvo leidžiama spręsti ne tik techninio pobūdžio klausimus, vadinasi, taip pažeidžiant *Meroni* doktriną. Žr. Europos Sąjungos Tarybos Teisės tarnybos išvadą dėl įgaliojimų perdavimo BPV, Briuselis, 2013 m. spalio 7 d., Dok. Nr. 14547/13, p. 17 ir 26 (toliau – Tarybos Teisės tarnybos išvada dėl įgaliojimų perdavimo). Taip pat žr. *BPeM* reglamento 24 konstatuojamąją dalį, kurioje Komisijos ir Tarybos dalyvavimo pagrindimas atitinka *Meroni* doktrinos supratimą, išreikštą Tarybos Teisės tarnybos išvadoje dėl įgaliojimų perdavimo.

76. Ši doktrina pavadinta pagal Sprendimą *Meroni*, priimtą 1958 m.[56] Tuo metu nebuvo dabartinės Komisijos ir veikė Europos anglių ir plieno bendrijos vyriausioji valdyba. Vyriausioji valdyba perdavė geležies ir metalo laužo sistemos finansinio valdymo įgaliojimus privačiam subjektui. Teisingumo Teismas konstatavo, kad Vyriausiajai valdybai buvo leidžiama perduoti tik aiškiai apibrėžtus vykdomuosius įgaliojimus, ir tai turėtų būti visiškai kontroliuojama Vyriausiosios valdybos[57].

77. Sprendimas *Meroni* tapo pagrindu vertinant įgaliojimų perdavimą pagal Sąjungos teisę[58]. Jis dažnai suprantamas kaip nustatantis taisyklę, pagal kurią diskrecinių įgaliojimų negalima perduoti[59].

78. Vis dėlto neleidimas perduoti diskrecinių įgaliojimų bet kuriam subjektui, išskyrus Komisiją, neatitinka dabartinės tikrovės[60]. Daug Sąjungos lygmeniu įsteigtų agentūrų turi įgaliojimus priimti teisiškai privalomus sprendimus, kurie neišvengiamai grindžiami tam tikra diskrecija[61].

79. Lordas Diplock pasiūlė diskrecijos apibrėžtį, kuri, mano nuomone, yra naudinga ir taikytina Sąjungos kontekste: „Pati administracinės diskrecijos sąvoka apima teisę pasirinkti daugiau negu vieną galimą veiksmų kryptį, dėl kurios pasirinkimo protaujantys žmonės gali turėti skirtingą nuomonę.“[62]

80. Diskrecija neišvengiama priimant taisykles: kai dėl politinių sprendimų priimamos visuotinai privalomos ir tomis pačiomis sąlygomis visiems taikomos taisyklės. Šie įgaliojimai vis dažniau perduodami vykdomajai valdžiai[63]. Sąjungoje bendrųjų taisyklių priėmimas gali būti perduotas tik Komisijai[64]. Galima teigti, kad reglamentavimas Sąjungoje ir toliau turi priklausyti Sąjungos institucijų kompetencijai.

56 1958 m. birželio 13 d. Sprendimas *Meroni / Vyriausioji valdyba* (9/56, EU:C:1958:7).

57 1958 m. birželio 13 d. Sprendimas *Meroni / Vyriausioji valdyba* (9/56, EU:C:1958:7, p. 152).

58 Tradicinį Sprendimo *Meroni* aiškinimą galėjo lemti išvada, kad šis sprendimas turėjo įtakos institucinės pusiausvyros išlaikymui (tokia išvada buvo grindžiama tuo, kad Teisingumo Teismas nurodė įgaliojimų pusiausvyrą). Žr. Chamon, *op. cit*., 54 išnaša, p. 1058 ir 1059. Taip pat žr. Tarybos Teisės tarnybos išvadą dėl įgaliojimų perdavimo, p. 3–5.

59 1958 m. birželio 13 d. Sprendimas *Meroni / Vyriausioji valdyba* (9/56, EU:C:1958:7, p. 154). Chamon, M. nurodo dar šešias literatūroje minimas Sprendimo *Meroni* pasekmes: „1) perduodančioji institucija negali perduoti daugiau įgaliojimų, nei pati turi; 2) perduodančioji institucija turėtų užtikrinti nuolatinį tikrinimą; 3) perdavimas negali būti numanomas, jis turi būti nustatytas aiškiai; 4) reikėtų užtikrinti nuolatinę teisminę priežiūrą; 5) neturėtų būti pažeista institucinė pusiausvyra ir 6) perdavimas turėtų būti tikrai reikalingas, kad būtų galima atlikti atitinkamas užduotis“. 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*, Vol. 39(3), 2014, 380, p. 382.

60 Simoncini, M., „Live and let die?“ The Meroni doctrine in 2023“, skelbiama adresu https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 Tarybos Teisės tarnybos išvadoje dėl įgaliojimų perdavimo minima Europos vaistų agentūra, Europos priežiūros institucijos, pavyzdžiui, Europos bankininkystės institucija, ir ESMA (p. 5, 11 išnaša). Pažvelgus į Teisingumo Teismo statuto 58a straipsnį, būtų galima rasti bent keturias kitas tarnybas ir agentūras, priimančias individualius sprendimus, kuriems tiesiogiai, po vidaus peržiūros procedūrų, taikoma Sąjungos teismų kontrolė: ES intelektinės nuosavybės tarnyba, Bendrijos augalų veislių tarnyba, Europos cheminių medžiagų agentūra ir ES aviacijos saugos agentūra. Įdomu pažymėti, kad į pasiūlymą iš dalies pakeisti Teisingumo Teismo statutą įtrauktas 58a straipsnio pakeitimas, kuriuo į agentūrų sąrašą įtraukiama ir BPV. Žr. Pasiūlymo dėl reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Protokolas Nr. 3 dėl Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto, 3 straipsnį. Skelbiamas adresu https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

62 *Secretary of State for Education and Science v Tameside MBC* [1976] UKHL 6, p. 17. Taip pat žr. generalinio advokato N. Emiliou išvadą byloje *ECB / Crédit lyonnais* (C-389/21 P, EU:C:2022:844, 44 punktas).

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

64 SESV 290 straipsnio 1 dalyje papildomai numatyta, kad, kai perduodami įgaliojimai, Komisija gali tik papildyti arba iš dalies pakeisti kai kurias neesmines teisėkūros procedūra priimto akto nuostatas.

81. Vis dėlto diskrecijos esama ir priimant individualius sprendimus[65]. Tam tikra taisyklė individualioms faktinėms aplinkybėms beveik niekada netaikoma automatiškai[66]; paprastai ji apima tam tikrą pasirinkimą. Toks diskrecinis sprendimų priėmimas individualiais atvejais grindžiamas aukštesnės galios bendrosiomis taisyklėmis ir yra jų ribojamas.

82. Įgaliojimų perdavimo teisė Sąjungoje nenustojo vystytis 1958 m. Turiu omenyje tai, kad pagal šiuolaikinę *Meroni* doktriną reikalaujama atskirti reglamentavimo įgaliojimų perdavimą ir diskrecinius įgaliojimus priimti individualius sprendimus. Reglamentavimo įgaliojimai negali būti perduodami agentūroms. Įgaliojimai priimti individualius sprendimus gali būti perduodami, tačiau naudojimasis tokiais įgaliojimais turi būti pakankamai apribotas įgaliojimus suteikiančiu aktu.

83. Tokia išvada darytina iš jurisprudencijos, suformuotos po Sprendimo *Meroni*.

84. Pirmasis iš šiuo klausimu svarbių sprendimų yra Sprendimas *Romano*[67]. Toje byloje Taryba įgaliojo Darbuotojų migrantų socialinės apsaugos administracinę komisiją (toliau – Administracinė komisija) nustatyti nacionalinėms įstaigoms perskaičiavimo kursus, taikomus nustatant asmeniui mokėtinas sumas siekiant susigrąžinti teisių į pensiją dydžio skirtumą iš kelių valstybių narių.

85. Teisingumo Teismas nusprendė, kad tokiam subjektui, kaip Administracinė komisija, negalėjo būti suteikti įgaliojimai priimti „norminio pobūdžio teisės aktus“[68]. Teisingumo Teismas rėmėsi EEB sutarties 155 straipsniu, kuriame reglamentuojami Komisijos įgaliojimai. Galima manyti, kad tada Taryba padarė klaidą, neperdavusi šių įgaliojimų Komisijai[69]. Darydamas tokią išvadą, Teisingumo Teismas rėmėsi EEB sutarties 173 ir 177 straipsniais (dabar – SESV 263 ir 267 straipsniai), kuriuose tuo metu nebuvo minima tokių įstaigų, kaip Administracinė komisija, sprendimų teisminė kontrolė.

86. Taigi Administracinės komisijos nustatytas perskaičiavimo kursas nebuvo privalomas nacionalinėms įstaigoms nustatant mokėtinas pensijų sumas.

87. Kita šiai bylai svarbi byla yra ESMA, dar vadinama byla *Short Selling*[70]. Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija (ESMA) buvo įsteigta kaip Sąjungos atsakas į finansų krizę, siekiant sustiprinti finansų rinkų priežiūrą Sąjungos lygmeniu[71]. 2012 m. ESMA papildomai buvo suteikti įgaliojimai priimti sprendimus dėl pavienių rinkos dalyvių, kai ji manė, kad kyla „grėsmė metodiškam finansų rinkų veikimui ir vientisumui arba visos Sąjungos finansų sistemos arba jos dalies stabilumui“[72].

65 Dėl klasikinio diskrecijos apibūdinimo administracinių sprendimų priėmimo procese žr. Galligan, D. J., „Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion“, Clarendon Press, 1986, naujas leidimas 2011.

66 Neatsižvelgiant į techninių žinių ar ekspertinių žinių lygį, sprendimus priimantis asmuo niekada nėra tik „la bouche de la loi“, perfrazuojant Montesquieu. Taip pat žr. Mendes, J., „Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU“, *Modern Law Review*, Vol. 80(3), 2017, p. 443.

67 1981 m. gegužės 14 d. Sprendimas *Romano* (98/80, EU:C:1981:104).

68 Ten pat, 20 punktas.

69 Chamon, *op. cit.*, 54 išnaša, p. 1063.

70 2014 m. sausio 22 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Generalinio advokato N. Jääskinen išvada byloje *Jungtinė Karalystė / Taryba ir Parlamentas* (C-270/12, EU:C:2013:562, 2 punktas).

72 2012 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 236/2012 dėl skolintų vertybinių popierių pardavimo ir tam tikrų kredito įsipareigojimų neįvykdymo apsikeitimo sandorių aspektų (OL L 86, 2012, p. 1) 28 straipsnis.

88. Jungtinė Karalystė prašė panaikinti nuostatą, kuria šie įgaliojimai suteikiami ESMA. Ji teigė, kad buvo pažeista sprendimais *Meroni* ir *Romano* suformuota jurisprudencija, nes ESMA buvo suteikti diskreciniai įgaliojimai priimti įstatymo galią turinčius aktus. Be to, Jungtinė Karalystė teigė, kad SESV 290 ir 291 straipsniais išsamiai reglamentuojamas įgaliojimų perdavimas ir įgyvendinimas Sąjungos teisėje, ir tokių įgaliojimų neleidžiama perduoti agentūroms [73].

89. Sprendime *ESMA* Teisingumo Teismas atkreipė dėmesį į Sprendime *Meroni* nustatytus reikalavimus atsižvelgiant į Lisabonos sutartį ir padarė išvadą, kad agentūrai ir toliau draudžiama suteikti „didelę vertinimo laisvę“ [74]. Vis dėlto jis nustatė, kad ESMA suteikti įgaliojimai yra tiksliai apibrėžti ir juos galima peržiūrėti teismo tvarka. ESMA yra įgaliota imtis veiksmų tik tais atvejais, kai kyla „grėsmė metodiškam finansų rinkų veikimui ir vientisumui arba visos Sąjungos finansų sistemos arba jos dalies stabilumui ir daromas tarpvalstybinis poveikis“ [75].

90. Teisingumo Teismas neteikė reikšmės aplinkybei, kad pats šių plačių sąvokų apibrėžimas gali apimti naudojimąsi diskrecija [76]. Iš tikrųjų, jis pabrėžė, kad ESMA būtinos specialios techninės ir profesinės žinios [77]. Kartu su tuo, ką Teisingumo Teismas pripažino pakankamu ESMA įgaliojimų įgyvendinimo apribojimu, Sprendime *Meroni* jis konstatavo, kad nustatytas draudimas perduoti diskrecinius įgaliojimus nebuvo pažeistas.

91. Tada Teisingumo Teismas nagrinėjo Sprendimu *Romano* suformuotą jurisprudenciją. Generalinio advokato N. Jääskinen siūlymu [78] Teisingumo Teismas konstatavo, jog dėl to, kad dabar SESV 263 ir 267 straipsniais aiškiai leidžiama agentūrų aktų teisminė kontrolė, iš Sprendimo *Romano* kylantis apribojimas nebetaikomas [79].

92. Priimdama individualų sprendimą dėl konkretaus rinkos dalyvio, nepaisant įgaliojimus suteikiančioje normoje nustatytų apribojimų, ESMA neabejotinai įgyvendino diskreciją. Taigi po Sprendimo ESMA darau išvadą, kad perduoti diskreciją agentūroms individualių sprendimų priėmimo srityje leidžiama, jeigu gali būti taikoma teisminė kontrolė.

93. Apskritai iš sprendimų *Romano* ir ESMA galima daryti išvadą, kad agentūroms negali būti perduoti įgaliojimai priimti visuotinai taikomus aktus, bet joms gali būti suteikti aiškiai apibrėžti įgyvendinimo įgaliojimai, kuriems gali būti taikoma teisminė kontrolė [80].

[73] Be to, Jungtinė Karalystė teigė, kad SESV 114 straipsnis yra klaidingas teisinis pagrindas. Generalinis advokatas N. Jääskinen tam pritarė ir šiuo pagrindu rekomendavo Teisingumo Teismui patenkinti Jungtinės Karalystės ieškinį. Žr. generalinio advokato N. Jääskinen išvadą byloje *Jungtinė Karalystė / Taryba ir Parlamentas* (C-270/12, EU:C:2013:562, 6 ir 48–53 punktai). Teisingumo Teismas tam nepritarė.

[74] 2014 m. sausio 22 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-270/12, EU:C:2014:18, 42 punktas).

[75] Ten pat, 46 ir 47 punktai. Taip pat žr. generalinio advokato N. Jääskinen išvadą byloje *Jungtinė Karalystė / Taryba ir Parlamentas* (C-270/12, EU:C:2013:562, 42 punktas). Nustatydamas, kad ESMA diskrecija yra labai apribota, Teisingumo Teismas dar nurodė ESMA pareigą konsultuotis su Europos sisteminės rizikos valdyba, informuoti nacionalines kompetentingas institucijas ir ne rečiau kaip kas tris mėnesius peržiūrėti savo priemonę. Galiausiai Teisingumo Teismas nusprendė, jog svarbu tai, kad Komisijai suteikti įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus siekiant nustatyti kriterijus ir veiksnius, į kuriuos ESMA turi atsižvelgti įvykus tam tikriems nepalankiems įvykiams ar pokyčiams ir kilus tam tikroms grėsmėms (50 ir 51 punktai).

[76] Dėl šio aspekto kritikos žr. Mendes, *op. cit.*, 66 išnaša, p. 447 ir 448; ir Chamon, *op. cit.*, 59 išnaša, p. 393.

[77] 2014 m. sausio 22 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-270/12, EU:C:2014:18, 52, 82 ir 85 punktai).

[78] Generalinio advokato N. Jääskinen išvada byloje *Jungtinė Karalystės / Taryba ir Parlamentas* (C-270/12, EU:C:2013:562, 74 ir 88 punktai) (jis teigė, kad, neatsižvelgiant į Lisabonos sutartimi padarytus pakeitimus dėl agentūrų aktų teisminės kontrolės ir jų galimybės priimti teisiškai privalomus aktus (dėl to Sprendimu *Romano* suformuota jurisprudencija nebeturi reikšmės), deleguotajame akte „turi būti nurodyti pakankamai aiškūs kriterijai, kad būtų galima vykdyti įgyvendinimo įgaliojimų teisminę kontrolę“).

[79] 2014 m. sausio 22 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-270/12, EU:C:2014:18, 52, 65 punktas).

[80] BPV nėra pirmoji agentūra, atskirais atvejais turinti įgaliojimus priimti diskrecinius sprendimus be Komisijos pritarimo. Šiuo klausimu žr. šios išvados 61 išnašą.

94. Taigi, jeigu BPV būtų suteikti įgaliojimai priimti sprendimą dėl pertvarkymo schemos be Komisijos pritarimo, tai neprieštarautų *Meroni* doktrinai. *BPeM* reglamentu apribojamas ir pakankamai tiksliai reglamentuojamas BPV įgaliojimų įgyvendinimas: BPV gali imtis pertvarkymo tik padariusi išvadą, kad jis atitinka viešąjį interesą. Tokia išvada yra diskrecinė, bet ne savavališka, nes *BPeM* reglamente ji susiaurinama iki reikalavimo pasiekti vieną iš pertvarkymo tikslų, išvardytų jo 14 straipsnio 2 dalyje[81]. Be to, jame reikalaujama įvertinti, ar šiems tikslams būtų pakenkta, jeigu bankas būtų likviduotas pagal nacionalinę teisę[82].

95. Dėl to lieka erdvės individualiais atvejais priimti įvairius sprendimus, tačiau pagrindiniai politiniai sprendimai buvo pasirinkti *BPeM* reglamente: yra išvardytos situacijos, kai būtinas įsikišimas į rinką, kartu reikalaujant banko palikimo rinkoje likimo valiai rezultatų ir Sąjungos intervencijos rezultatų palyginimo. Be to, jeigu individualų sprendimą būtų palikta priimti tik BPV, jam būtų taikoma Sąjungos teismų teisminė kontrolė.

96. Įgaliojimų priimti individualius diskrecinius sprendimus perdavimas BPV atitiktų reikalavimus, nustatytus jurisprudencijoje, suformuotoje sprendimais nuo *Meroni* iki ESMA, net nereikalaujant Komisijos patvirtinimo, kad pertvarkymo schema įsigaliotų.

97. Ir vis dėlto Sąjungos teisės aktų leidėjas ne taip organizavo pertvarkymo procedūrą. Kitoje šios išvados dalyje parodysiu, kad priimant sprendimą dėl šio apeliacinio skundo yra svarbūs *BPeM* reglamente priimti teisėkūros sprendimai, o ne *Meroni* doktrina.

2. Kodėl Komisija yra teisiškai atsakinga už Banco Popular *pertvarkymo schemą?*

98. Išvada, kad Komisija yra teisiškai atsakinga už pertvarkymo schemą ir yra tinkama atsakovė reiškiant šį ieškinį dėl panaikinimo, išplaukia iš *BPeM* reglamento teksto ir sistemos. Toks yra Sąjungos teisės aktų leidėjo padaryto pasirinkimo rezultatas.

99. Kai BPV pasinaudoja savo diskrecija ir priima pertvarkymo schemą, ji turi perduoti ją Komisijai patvirtinti.

100. Tokia pertvarkymo schema gali įsigalioti *tik* tuo atveju, jeigu per 24 valandas nuo tos dienos, kai BPV ją perduoda, Komisija arba Taryba nepareiškia prieštaravimų. Taigi aišku, kad BPV priimta pertvarkymo schema negali tapti teisiškai privalomu aktu be Komisijos (arba tam tikrais atvejais Tarybos) pritarimo.

[81] Šioje nuostatoje išvardyti pertvarkymo tikslai yra šie: „a) užtikrinti ypatingos svarbos funkcijų tęstinumą; b) išvengti didelių neigiamų pasekmių Sąjungos ir susijusių valstybių narių finansiniam stabilumui, visų pirma užkertant kelią problemos plitimui, įskaitant rinkos infrastruktūras, ir palaikant rinkos drausmę; c) apsaugoti viešąsias lėšas, kuo labiau sumažinant neparastosios viešosios finansinės paramos teikimo galimybę; d) apsaugoti indėlininkus, kuriems taikoma [2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos [d]irektyva 2014/49/ES dėl indėlių garantijų sistemų (OL L 173, 2014, p. 149)], ir investuotojus, kuriems taikoma [1997 m. kovo 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos [d]irektyva 97/9/EB dėl investuotojų kompensavimo sistemų (OL L 84, 1997, p. 22; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 2 t., p. 311)]; e) apsaugoti klientų lėšas ir klientų turtą.“

[82] *BPeM* reglamento 18 straipsnio 5 dalyje nurodyta: „<…> pertvarkymo veiksmai laikomi atitinkančiais viešąjį interesą, jei jie yra būtini tam, kad būtų pasiekti vienas ar daugiau 14 straipsnyje nurodytų pertvarkymo tikslų, ir yra proporcingi tiems tikslams, o subjektą likvidavus iškeliant įprastinę bankroto bylą tie pertvarkymo tikslai būtų pasiekti ne tokiu pačiu mastu.“

101. Bendrasis Teismas, remdamasis tiek *BPeM* reglamento 16 straipsnio 1 dalimi[83], tiek jo 47 straipsniu[84], konstatavo, kad BPV yra tikroji pertvarkymo schemos autorė ir todėl ji turėtų būti atsakovė byloje dėl panaikinimo. Vis dėlto Sąjungos teisės aktų leidėjas pertvarkymo procedūrą sukūrė taip, kad BPV nepriklausomumo priimant pertvarkymo schemą nepakanka, kad jai būtų galima priskirti šio akto autorystę. Teisiškai pertvarkymo schema neegzistuoja, jeigu Komisija jos nepatvirtino.

102. Komisija teigia, kad Bendrojo Teismo argumentai yra prieštaringi, ir visiškai tam pritariu. Viena vertus, Bendrasis Teismas pripažino, kad Komisijos duodamas pertvarkymo schemos patvirtinimas yra būtina jos įsigaliojimo sąlyga[85]. Kita vertus, jis konstatavo, kad pertvarkymo schema yra aktas, kuris gali įsigalioti ir sukelti savarankiškų teisinių padarinių[86].

103. Nagrinėjamu atveju akivaizdu, kad pertvarkymo schema nesukėlė savarankiškų teisinių padarinių. Ji tapo teisiškai privaloma tik nuo to momento, kai Komisija ją aiškiai patvirtino.

104. Tam tikrą skundžiamo sprendimo painiavą lemia tai, kad pertvarkymo procedūroje yra du formalūs aktai: BPV patvirtinta pertvarkymo schema ir Komisijos duotas patvirtinimas. Jeigu yra du formalūs aktai, kurį iš jų galima ginčyti?

105. Tai yra klaidinantis klausimas. Akto, kurį galima ginčyti, sąvoka yra ne formos, o turinio klausimas. Teisingiau būtų klausti, kas šiuo atveju ginčijama? Akivaizdu, kad ieškovai yra suinteresuoti pačios pertvarkymo schemos ar jos dalių panaikinimu. Komisijos patvirtinimas jiems svarbus tik tiek, kiek be jo pertvarkymo schemos nebūtų.

106. Šiuo požiūriu Komisijos patvirtinimas nėra nepriklausomas aktas. Jis susijęs su BPV pateikta pertvarkymo schema ir neturi prasmės be jos turinio. Taigi, nors Komisijos patvirtinimas yra tik pusės puslapio, tvirtinimo objektas yra pertvarkymo schema, todėl ji yra šio sprendimo sudedamoji dalis.

107. Be to, pertvarkymo schema negali būti atskirta nuo jos patvirtinimo, be kurio jos nė negali būti. Nė vienas iš šių dviejų aktų negali būti ginčijamas atskirai.

108. Mano nuomone, aktas, kurį galima ginčyti, gali būti tik *Komisijos patvirtinta pertvarkymo schema*. Tai galima apibūdinti ir atvirkštine tvarka: Komisijos patvirtinimas yra aktas, kurį galima ginčyti, tačiau pertvarkymo schema yra neatskiriama šio patvirtinimo dalis.

109. Lieka atsakyti į klausimą, kas teisiškai turi būti laikomas šių neatskiriamų aktų autoriumi.

110. Šiuo klausimu Komisija teigia, kad Bendrasis Teismas visiškai neatsižvelgė į Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su sudėtinėmis procedūromis. Pagal šią jurisprudenciją privalomų teisinių padarinių sukelia tik tas aktas, kuriuo užbaigiama visa procedūra[87]. Ši jurisprudencija, kaip teigia Komisija, taikoma ne tik sudėtinėms vertikalioms procedūroms (kai

83 Šiuo tikslu Bendrasis Teismas rėmėsi *BPeM* reglamento 16 straipsnio 1 dalimi, nurodęs, kad BPV „priima sprendimą dėl pertvarkymo veiksmų“. Žr. skundžiamo sprendimo 116 ir 120 punktus.

84 *BPeM* reglamento 47 straipsnyje nustatyta, kad BPV veikia nepriklausomai ir vadovaudamasi bendrais interesais (1 dalis) ir nesiekia gauti bei nepriima, be kita ko, Sąjungos institucijų ar įstaigų nurodymų (2 dalis). Nepaisant BPV nepriklausomumo, Komisijai pagal *BPeM* reglamentą suteikti aiškūs įgaliojimai suteikti pertvarkymo schemai teisiškai privalomą galią.

85 Komisija nurodo skundžiamo sprendimo 127, 128 ir 130 punktus.

86 Komisija šiuo atveju nurodo skundžiamo sprendimo 117, 120 ir 127 punktus.

87 Komisija šiuo atveju nurodo 1981 m. lapkričio 11 d. Sprendimą *IBM / Komisija* (60/81, EU:C:1981:264, 10–12 punktai) ir 2018 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Berlusconi ir Fininvest* (C-219/17, EU:C:2018:1023, 49 punktas).

dalyvauja ir Sąjungos, ir nacionalinės įstaigos), bet ir horizontalioms procedūroms, pavyzdžiui, pertvarkymo procedūrai. Taigi Komisija teigia, kad jos patvirtinimas užbaigia pertvarkymo procedūrą ir todėl yra aktas, kurį galima ginčyti. Vis dėlto tai priimtina tik tuo atveju, jeigu patvirtinimas nėra atskiriamas nuo tvirtinamo akto.

111. Iš minėtos jurisprudencijos matyti, kad teisiškai teisės akto *autorius* yra tas subjektas, kurio sprendimu užbaigiama procedūra. Kadangi procedūra užbaigiama pertvarkymo schemos patvirtinimu, šis subjektas yra Komisija [88].

112. Duodama patvirtinimą, Komisija patvirtina visą pertvarkymo schemą – ir techninius, ir diskrecinius jos aspektus. Kaip teisingai per teismo posėdį nurodė Komisija, šie aspektai yra susiję tarpusavyje ir neatskiriami vienas nuo kito.

113. Iš *BPeM* reglamento teksto negalima daryti išvados, kad Komisija tvirtina tik diskrecines pertvarkymo schemos dalis. Kaip tik priešingai. *BPeM* reglamento 18 straipsnio 7 dalies antroje pastraipoje nurodyta, kad „Komisija pritaria *pertvarkymo schemai* arba nepritaria pertvarkymo schemos *diskreciniams aspektams* <…>“ [89]. Taigi, skirtingai nuo prieštaravimo, kuris nukreiptas tik į diskrecinius schemos aspektus, patvirtinimas taikomas visai pertvarkymo schemai.

114. Taigi Bendrasis Teismas klaidingai motyvavo savo sprendimą Komisijos įgaliojimais prieštarauti tik diskreciniams pertvarkymo schemos aspektams [90]. Nediskrecinės dalys yra faktinės ir gali būti klaidingos, tačiau jos nėra pasirinkimo dalykas. Kai Komisija tvirtina pertvarkymo schemą, ji taip pat neišvengiamai patvirtina faktines išvadas, kuriomis remiantis buvo priimti diskreciniai sprendimai.

115. Pertvarkymo schema, kai Komisija ją patvirtina, pradeda sukelti teisinių padarinių trečiosioms šalims, ir Komisija tampa teisiškai atsakinga už visą pertvarkymo schemą. Taigi BPV nebūtina įtraukti kaip bendraatsakės.

116. Grįsdama savo argumentą dėl akto, kurį galima ginčyti, autorystės šioje byloje, apeliacinio skundo antrajame pagrinde Komisija rėmėsi savo teise į gynybą. Ji teigė, kad jos teisė ginti pertvarkymo schemą būtų apribota, jeigu ji nebūtų atsakovė [91].

117. Tai yra atvirkštinis argumentavimas. Visapusiška galimybė ginti aktą tampa reikšminga tik tuo atveju, jeigu Komisija yra teisiškai atsakinga už jį. Teisė į gynybą atsiranda ne todėl, kad Komisija yra teisiškai atsakingas subjektas, o kaip to pasekmė. Komisijos autorystę lemia *BPeM* reglamento tekstas ir sistema, – pagal jį ši pertvarkymo schema teisiškai įsigalioja Komisijos patvirtinta. Jos teisė ginti šią schemą kyla iš šios autorystės.

118. Dėl tos pačios priežasties lygiagretus BPV argumentas, kad jeigu ji nebūtų atsakovė, būtų pažeista jos teisė į gynybą, negali būti pripažintas pagrįstu. Jeigu BPV nelaikoma teisiškai atsakinga už pertvarkymo schemą, nėra jokio pagrindo jai visapusiškai naudotis teise į gynybą. Vis dėlto tai nereiškia, kad ji negali įstoti į bylą dėl pertvarkymo schemos.

88 Be to, Komisijai pareikštas ieškinys dėl antidempingo muitų nustatymo buvo pripažintas nepriimtinu, nes „teisė priimti sprendimą priklauso Tarybai, kuri išvis neprivalo priimti sprendimo, jeigu nesutinka su Komisija, arba gali, jei pageidauja, priimti sprendimą remdamasi jos pasiūlymais“ (1985 m. gegužės 8 d. Nutartis *Koyo Seiko / Taryba ir Komisija* (256/84, EU:C:1985:178, 3 punktas).

89 Išskirta mano.

90 Skundžiamo sprendimo 137 punktas. Taip pat žr. šios išvados 18 punktą.

91 Komisija priminė Bendrojo Teismo procedūros reglamento 142 straipsnį, pagal kurį įstojusios į bylą šalys negali teikti savarankiškų pastabų.

119. Taigi aktas, kurį galima ginčyti, yra Komisijos duotas *Banco Popular* pertvarkymo schemos patvirtinimas. Šis patvirtinimas, kurio sudedamoji dalis yra pertvarkymo schema, sukelia teisinių padarinių, todėl jam gali būti taikoma teisminė kontrolė [92].

120. Bendrojo Teismo argumentai, grindžiami *BPeM* reglamento 86 straipsnio 2 dalimi [93], kad BPV priimta pertvarkymo schema yra aktas, kurį galima ginčyti, nes jos sprendimus galima apskųsti, neturi įtakos ankstesnei išvadai. Yra ir kitų BPV priskirtinų sprendimų, pavyzdžiui, sprendimas nepradėti pertvarkymo procedūros, kuriems taikoma ši nuostata [94].

121. Be to, Bendrasis Teismas nusprendė, kad pertvarkymo schema savarankiškai sukelia privalomų teisinių padarinių, nes FROB privalo ją įgyvendinti [95]. Darydamas tokią išvadą, Bendrasis Teismas, regis, neatsižvelgė į pertvarkymo schemos 13 straipsnį, pagal kurį ši schema skirta FROB ir jam bus pranešta, kai tik Komisija arba Taryba ją patvirtins. Taigi jis leidžia pritarti Komisijos argumentui, kad jos patvirtinimas lemia pertvarkymo schemos įsigaliojimą jos adresatui, t. y. nacionalinei pertvarkymo institucijai.

122. Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Komisija yra teisiškai atsakinga pertvarkymo schemos rengėja.

123. Vis dėlto reikia išnagrinėti dar vieną klausimą. Siekiant užtikrinti veiksmingą Sąjungos teismų teisminę kontrolę, teisiškai privalomi aktai turi būti motyvuoti [96]. Nežinant motyvų asmeniui, su kuriuo aktas yra susijęs, sunku prasmingai jį užginčyti.

124. Motyvai dėl to, kaip *Banco Popular* pertvarkymas atitinka *BPeM* reglamento sąlygas, pateikti pačioje pertvarkymo schemoje. Patvirtindama šią pertvarkymo schemą, Komisija taip pat pritaria ją pagrindžiantiems motyvams ir turi būti pasirengusi juos ginti Sąjungos teismuose [97].

125. Svarbu ir tai, ar Komisija iš tikrųjų gali veiksmingai visapusiškai apginti *Banco Popular* pertvarkymo motyvus. Tai įmanoma tik tuo atveju, jeigu Komisija yra tikroji šio akto autorė.

126. Pagal *BPeM* reglamento 43 straipsnio 3 dalį Komisija (ir ECB) turi atstovą, turintį teisę dalyvauti BPV vykdomuosiuose ir plenariniuose posėdžiuose kaip nuolatinis stebėtojas, kuris dalyvauja diskusijose ir gali susipažinti su visais dokumentais [98].

92 Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją aktas, kurį galima ginčyti, yra bet koks Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo sprendimas, neatsižvelgiant į jo pobūdį ar formą, kuriuo siekiama sukelti teisinių padarinių (2018 m. lapkričio 20 d. Sprendimas *Komisija / Taryba (Antarkties SJR)* (C-626/15 ir C-659/16, EU:C:2018:925, 59 punktas).

93 Skundžiamo sprendimo 140 punktas. *BPeM* reglamento 86 straipsnio 2 dalyje numatyta: „pagal SESV 263 straipsnį valstybės narės, Sąjungos institucijos ir bet kuris fizinis ar juridinis asmuo gali inicijuoti procesą Teisingumo Teisme dėl Valdybos sprendimų.“

94 Būtent remdamasis BPV galimybe priimti sprendimą nepradėti pertvarkymo procedūros, Teisingumo Teismas 2021 m. gegužės 6 d. Sprendime *ABLV Bank ir kt. / ECB* (C-551/19 P ir C-552/19 P, EU:C:2021:369) (kuriuo klaidingai rėmėsi Bendrasis Teismas) konstatavo, kad ECB atliktas žlugimo ar galimo žlugimo vertinimas nėra aktas, kurį galima ginčyti. Žr. skundžiamo sprendimo 135 punktą, kuriame nurodytas 2021 m. gegužės 6 d. Sprendimas *ABLV Bank ir kt. / ECB* (C-551/19 P ir C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66 punktas).

95 Skundžiamo sprendimo 119 punktas.

96 2019 m. gegužės 8 d. Sprendimas *Landeskreditbank Baden-Württemberg / ECB* (C-450/17 P, EU:C:2019:372, 85 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

97 Komisijos *Banco Popular* pertvarkymo schemos patvirtinime nurodyta, kad „Komisija pritaria pertvarkymo schemai. Visų pirma ji sutinka su BPV nurodytomis priežastimis, kodėl <…> dėl viešojo reikia imtis pertvarkymo veiksmų“ (Komisijos patvirtinimo 4 konstatuojamoji dalis).

98 Panašaus Tarybos dalyvavimo nenumatyta.

127. Sprendime *Algebris*[99], kuris taip pat buvo susijęs su *Banco Popular* pertvarkymu, Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisija tinkamai dalyvavo rengiant pertvarkymą ir įvertino pertvarkymo schemą, kurią jai pateikė BPV. Aplinkybę, kad ji tai padarė per 77 minutes, kompensavo jos dalyvavimas per visą procedūrą, per kurią buvo patvirtinta pertvarkymo schema, o ji pagal savo pobūdį yra skubi[100].

128. Neatrodo, kad Komisijos pritarimas *Banco Popular* pertvarkymo schemai yra tik mechaninis veiksmas. Savo pritarimu Komisija patvirtino pertvarkymo schemos turinį.

129. Vis dėlto prie šio patvirtinimo pati pertvarkymo schema nebuvo pridėta[101]. Sprendime *Algebris*, šiek tiek skirtingai nei skundžiamame sprendime, Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisijos nuorodos į pertvarkymo schemą ir joje nurodytų motyvų pakako, kad būtų įvykdyta pareiga motyvuoti. Jis nusprendė, kad „pertvarkymo schema ir jos motyvai turi būti laikomi ginčijamo sprendimo priėmimo konteksto dalimi“[102].

130. Vis dėlto šioje byloje per teismo posėdį kilo klausimas, kaip privatūs asmenys turėtų pareikšti tiesioginį ieškinį pagal SESV 263 straipsnio 4 dalį, jeigu jiems iš paties sprendimo dėl patvirtinimo nėra žinomi motyvai, kuriais Komisija grindė savo pritarimą?

131. Komisija atsakė, kad nebuvo tikslinga skelbti pertvarkymo schemos kartu su patvirtinimu, nes joje yra konfidencialios informacijos. Ji teigė, kad vis dėlto iš patvirtinimo matyti, kad jis susijęs su *Banco Popular* pertvarkymu, kurį BPV paskelbė savo interneto svetainėje, todėl jis buvo viešai prieinamas[103].

132. Manau, kad ateityje Komisija turėtų prie *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* skelbiamo patvirtinimo pridėti nekonfidencialią pertvarkymo schemos versiją. Nors tai, kad šiuo metu Bendrajame Teisme nagrinėjama daug tiesioginių ieškinių, rodo, kad atitinkami asmenys žinojo apie pertvarkymo schemą, patvirtinimo paskelbimas kartu su pertvarkymo schema aiškiai rodytų, kad savo pritarimu Komisija patvirtina visą pertvarkymo schemą, įskaitant motyvus, kuriais jis grindžiamas.

133. Apibendrindama laikausi nuomonės, kad pertvarkymo schema teisiškai neegzistuoja savarankiškai, todėl jos negalima ginčyti atskirai nuo Komisijos patvirtinimo. Tiesioginiu ieškiniu turėtų būti ginčijamas Komisijos pateiktas BPV pertvarkymo schemos patvirtinimas. Taigi yra vienas aktas, kurį galima ginčyti, ir Komisija yra jo autorė.

99 2022 m. birželio 1 d. Sprendimas *Algebris (UK) ir Anchorage Capital Group / Komisija* (T-570/17, EU:T:2022:314, 138, 139 ir 143 punktai). Šis sprendimas nebuvo apskųstas.

100 Byloje *Algebris* Komisija paaiškino, kad dalyvavo įvairiuose parengiamuosiuose pertvarkymo schemos priėmimo etapuose, įskaitant kasdienius susitikimus ir dviejų preliminarių pertvarkymo schemų, kurias jai persiuntė BPV, gavimą, ir kad ji galėjo susipažinti su visais dokumentais, svarbiais pertvarkymo schemos rengimui, įskaitant *Banco Popular* finansinę padėtį. 2022 m. birželio 1 d. Sprendimas *Algebris (UK) ir Anchorage Capital Group / Komisija* (T-570/17, EU:T:2022:314, 132–135 punktai).

101 Komisijos pritarimas susijęs tik su *Banco Popular* pertvarkymo schema (2 konstatuojamoji dalis).

102 2022 m. birželio 1 d. Sprendimas *Algebris (UK) ir Anchorage Capital Group / Komisija* (T-570/17, EU:T:2022:314, 151 ir 156 punktai).

103 Komisija tęsė šią praktiką pertvarkant *Sberbank banka d. d.* ir *Sberbank d. d.* Žr. 2022 m. kovo 1 d. Komisijos sprendimą (ES) 2022/947, kuriuo patvirtinama „Sberbank banka d. d.“ pertvarkymo schema (OL L 164, 2022, p. 63), ir 2022 m. kovo 1 d. Komisijos sprendimą (ES) 2022/948, kuriuo patvirtinama „Sberbank d. d.“ pertvarkymo schema (OL L 164, 2022, p. 65).

VII. Išvada

134. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

– panaikinti 2022 m. birželio 1 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimo *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ir SFL / BPV* (T-481/17, EU:T:2022:311) dalį, kuria ieškinys dėl BPV patvirtintos pertvarkymo schemos pripažintas priimtinu,

– atmesti *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* ir SFL ieškinį dėl panaikinimo kaip nepriimtiną,

– nurodyti *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* ir SFL padengti savo ir BPV bei *Banco Santander, SA* Bendrajame Teisme patirtas bylinėjimosi išlaidas,

– nurodyti *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* ir SFL padengti savo ir BPV bei Komisijos apeliaciniame procese patirtas bylinėjimosi išlaidas,

– nurodyti kitoms į bylą Bendrajame Teisme įstojusioms šalims padengti savo bylinėjimosi išlaidas, susijusias su jame pareikštu ieškiniu, o į bylą Teisingumo Teisme įstojusioms šalims – padengti savo bylinėjimosi apeliacinėje instancijoje išlaidas.