Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTES TAMARAS ČAPETAS [*TAMARA ĆAPETA*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2023. gada 9. novembrī [1]

Lieta C-551/22 P

Eiropas Komisija
pret
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
***Stiftung für Forschung und Lehre* (*SFL*),**

Vienoto noregulējuma valdi (VNV)

Apelācija – Ekonomikas un monetārā politika – Banku savienība – Vienotais noregulējuma mehānisms – Regula (ES) Nr. 806/2014 – 18. panta 7. punkts – Pieņemamība – Akta autors – Apstrīdams akts – 86. panta 2. punkts – Atcelšanas prasība – *Banco Popular* noregulējums

I. Ievads

1. Pēc 2008. gada globālās finanšu krīzes Savienības likumdevējs ieviesa pasākumu kopumu, kuru dēvē par banku savienību un kura mērķis ir pasargāt Savienības finanšu tirgus no nestabilitātes nākotnē.

2. Viens no šādiem pasākumiem ir 2014. gadā izveidotais vienotais noregulējuma mehānisms (VNM) [2]. Tā galvenais mērķis ir nodrošināt sakārtotu noregulējumu maksātnespējīgajām bankām, neizmantojot nodokļu maksātāju naudu un vienlaikus veicinot finanšu stabilitāti [3]. Tādējādi, ja banka kļūst vai, iespējams, kļūs maksātnespējīga, Vienotā noregulējuma valde (VNV) ar zināmiem nosacījumiem var pieņemt noregulējuma shēmu, un Eiropas Komisijai ir 24 stundas laika, lai to apstiprinātu.

3. VNM pirmo reizi tika izmantots 2017. gada 6. jūnijā attiecībā uz *Banco Popular Español, S.A.* (turpmāk tekstā – "*Banco Popular*").

[1] Oriģinālvaloda – angļu.

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula Nr. 806/2014 (2014. gada 15. jūlijs), ar ko izveido vienādus noteikumus un vienotu procedūru kredītiestāžu un noteiktu ieguldījumu brokeru sabiedrību noregulējumam, izmantojot vienotu noregulējuma mehānismu un vienotu noregulējuma fondu, un groza Regulu (ES) Nr. 1093/2010 (OV 2014, L 225, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "VNM regula").

[3] Vairāk informācijas skat. https://www.srb.europa.eu/en/about. Skat. arī VNM regulas 6. apsvērumu.

4. Apelācijas sūdzībā saistībā ar šo noregulējumu galvenais uzdotais jautājums bija šāds: kurš ir tiesiski atbildīgs par *Banco Popular* noregulējuma shēmu un pret kuru attiecīgi būtu jāvēršas Savienības tiesā ar atcelšanas prasību? Vai tā būtu VNV, kas pieņēma noregulējuma shēmu?[4] Vai arī Komisija, kura to galīgi apstiprināja?[5] Vai arī *Banco Popular* noregulējuma shēma ir viņu kopīgi izstrādāts akts?

5. Saskaņā ar Vispārējās tiesas 2022. gada 1. jūnija spriedumu *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* un *SFL*/VNV (T-481/17, EU:T:2022:311; turpmāk tekstā – "pārsūdzētais spriedums")[6] noregulējuma shēma ir apstrīdams akts un VNV ir tiesiski atbildīga par to.

6. Šajā apelācijas sūdzībā Komisija apstrīd konstatējumu, ka prasība ir vēršama pret VNV. Tās ieskatā, prasība bija jāvērš pret pašu Komisiju, jo noregulējuma shēma stājas spēkā tikai pēc tam, kad to ir apstiprinājusi Komisija.

7. Pārsūdzētais spriedums ir viena no sešām Vispārējās tiesas izskatītajām pilotlietām, kas tika izraudzītas, lai reprezentētu vairāk nekā simts tiešās prasības, kuras iesniedza fiziskas un juridiskas personas, kam piederēja *Banco Popular* kapitāldaļas pirms tās noregulējuma[7].

II. Attiecīgās tiesību normas

8. VNM regulā paredzētajā noregulējuma procedūrā dažādos posmos ir iesaistīta Eiropas Centrālā banka (ECB), VNV, Komisija un, iespējams, Eiropas Savienības Padome. VNM regulas 24. apsvērumā ir noteikts:

"Ņemot vērā to, ka noregulējuma politiku var pieņemt tikai Savienības iestādes un ka ikvienas konkrētās noregulējuma shēmas pieņemšanā tiek atstāta zināma rīcības brīvība, ir jāparedz atbilstoša Padomes un Komisijas iesaistīšanās, jo tās ir iestādes, kas saskaņā ar LESD 291. pantu var izmantot īstenošanas pilnvaras. Ar Valdes pieņemtajiem noregulējuma lēmumiem saistīto rīcības brīvības aspektu novērtēšana būtu jāveic Komisijai. Ņemot vērā noregulējuma lēmumu būtisko ietekmi uz dalībvalstu finansiālo stabilitāti un Savienību kopumā, kā arī uz dalībvalstu fiskālo suverenitāti, ir svarīgi, lai īstenošanas pilnvaras pieņemt atsevišķus ar noregulējumu saistītus lēmumus tiktu uzticētas Padomei. Tādēļ Padomei pēc Komisijas ierosinājuma būtu efektīvi jāpārbauda Valdes veiktais sabiedrības interešu pastāvēšanas izvērtējums un jāizvērtē

4 VNV izpildsesijas 2017. gada 7. jūnija Lēmums VNV/EES/2017/08 par *Banco Popular Español, SA* noregulējuma shēmas pieņemšanu (turpmāk tekstā – "noregulējuma shēma").

5 Komisijas Lēmums (ES) 2017/1246 (2017. gada 7. jūnijs), ar ko apstiprina *Banco Popular Español SA* noregulējuma shēmu (OV 2017, L 178, 15. lpp.; turpmāk tekstā – "Komisijas apstiprinājums").

6 Otra apelācijas sūdzība par šo spriedumu tiek izskatīta Tiesā lietā C-448/22 P *SFL*/VNV. Šī apelācijas sūdzība neattiecas uz pieņemamību. Ja Tiesa apmierinātu apelācijas sūdzību šajā lietā, otra apelācijas sūdzība neapšaubāmi zaudētu priekšmetu un attiecīgi tiktu noraidīta.

7 Trijās no šīm pilotlietām tika apstrīdēta gan VNV noregulējuma shēma, gan Komisijas apstiprinājums. Pieņemamība netika apstrīdēta nevienā no šīm lietām. Skat. spriedumus, 2022. gada 1. jūnijs, *Del Valle Ruíz* u.c./Komisija un VNV (T-510/17, EU:T:2022:312); *Eleveté Invest Group* u.c./Komisija un VNV (T-523/17, EU:T:2022:313) un *Aeris Invest*/Komisija un VNV (T-628/17, EU:T:2022:315). Apelācijas sūdzības par šiem spriedumiem pašlaik tiek izskatītas Tiesā lietās C-541/22 P *García Fernández* u.c./Komisija un VNV un C-535/22 P *Aeris Invest*/Komisija un VNV. Apelācijas sūdzība lietā C-539/22 P *Del Valle Ruíz* u.c./Komisija un VNV tika iesniegta, bet 2023. gada 22. jūlijā atsaukta. Ceturtā pilotlieta Vispārējā tiesā attiecās tikai uz Komisijas lēmumu, ar kuru tika apstiprināta noregulējuma shēma, un tās pieņemamība netika apstrīdēta. Skat. spriedumu, 2022. gada 1. jūnijs, *Algebris* (UK) un *Anchorage Capital Group*/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314). Šis spriedums netika pārsūdzēts. Visbeidzot, sestā pilotlieta attiecās uz prasību daļēji atcelt VNV noregulējuma shēmu. Komisija bija persona, kas iestājusies šajā lietā, bet jautājums par pieņemamību netika izvirzīts. Tomēr Vispārējā tiesa pēc savas ierosmes ar rīkojumu nolēma, ka prasība nav pieņemama, jo tā neatbilst daļējas atcelšanas nosacījumiem. Skat. rīkojumu, 2019. gada 24. oktobris, *Liaño Reig*/VNV (T-557/17, EU:T:2019:771). Šo rīkojumu Tiesa apstiprināja apelācijas tiesvedībā, 2021. gada 4. marta spriedumā *Liaño Reig*/VNV (C-947/19 P, EU:C:2021:172), nospriežot, ka Vispārējā tiesa nav pieļāvusi kļūdu, atzīstot, ka apstrīdētā tiesību norma nav nodalāma no VNV noregulējuma shēmas.

jebkādas būtiskas izmaiņas Fonda līdzekļu summā, ko paredzēts izmantot konkrētai noregulējuma darbībai. Turklāt Komisija būtu jāpilnvaro pieņemt deleģētos aktos, lai precizētu kritērijus vai nosacījumus, kuri Valdei jāņem vērā tās dažādo pilnvaru īstenošanā. Šādai noregulējuma uzdevumu uzticēšanai nekādā gadījumā nevajadzētu apgrūtināt finanšu pakalpojumu iekšējā tirgus darbību. Tādēļ [Eiropas Banku iestādei] būtu jāsaglabā sava loma un visas pašreizējās pilnvaras un uzdevumi, proti, tai būtu jāpilnveido un jāveicina visām dalībvalstīm piemērojamo Savienības tiesību aktu konsekventa piemērošana un jāsekmē uzraudzības prakses konverģence visā Savienībā."

9. VNM regulas 18. pantā ir sīki noteikta noregulējuma procedūra. Šajā apelācijas sūdzībā nozīme ir šādiem šīs tiesību normas punktiem:

"7. Tiklīdz Valde pieņēmusi noregulējuma shēmu, tā to nekavējoties nosūta Komisijai.

Komisija 24 stundu laikā no brīža, kad Valde tai nosūtījusi noregulējuma shēmu, vai nu apstiprina noregulējuma shēmu, vai iebilst pret noregulējuma shēmas diskrecionāriem aspektiem gadījumos, uz kuriem neattiecas šā punkta trešā daļa.

Komisija 12 stundu laikā no brīža, kad Valde tai nosūtījusi noregulējuma shēmu, var ierosināt Padomei:

a) iebilst pret noregulējuma shēmu, iebildumu pamatojot ar to, ka Valdes pieņemtā noregulējuma shēma neatbilst 1. punkta c) apakšpunktā minētajam sabiedrības interešu kritērijam;

b) apstiprināt Valdes pieņemtajā noregulējuma shēmā norādīto apmēru, kādā paredzēts izmantot Fonda līdzekļus, vai iebilst pret būtiskām minētās summas izmaiņām.

Piemērojot šā punkta trešo daļu, Padome pieņem lēmumu ar vienkāršu balsu vairākumu.

Noregulējuma shēma var stāties spēkā tikai tad, ja 24 stundu laikā no brīža, kad Valde nosūtījusi noregulējuma shēmu, Padome vai Komisija nav izteikušas iebildumus.

Padome vai Komisija – atkarībā no apstākļiem – norāda iemeslus iebildumu izteikšanas pilnvaru īstenošanai.

Ja 24 stundu laikā no brīža, kad Valde nosūtījusi noregulējuma shēmu, Padome ir apstiprinājusi Komisijas priekšlikumu izdarīt izmaiņas noregulējuma shēmā, pamatojoties uz šā punkta trešās daļas b) apakšpunktu, vai Komisija izteikusi iebildumus saskaņā ar otro daļu, Valde astoņu stundu laikā izdara izmaiņas noregulējuma shēmā atbilstoši norādītajiem iemesliem.

Ja Valdes pieņemtajā noregulējuma shēmā paredzēts izslēgt konkrētas saistības 27. panta 5. punktā minētajos izņēmuma gadījumos un ja šādai izslēgšanai nepieciešams izmantot Fondu vai citu alternatīvu finansējuma avotu, lai aizsargātu iekšējā tirgus integritāti, Komisija var aizliegt ierosināto izslēgšanu vai pieprasīt izdarīt tajā grozījumus, minot pienācīgus iemeslus, kas balstīti uz to prasību pārkāpumiem, kuras izklāstītas 27. pantā un deleģētajā aktā, ko Komisijas pieņēmusi, pamatojoties uz Direktīvas 2014/59/ES 44. panta 11. punktu.

8. Ja Padome iebilst pret iestādes noregulējuma procedūras uzsākšanu, pamatojot savu iebildumu ar to, ka nav izpildīts 1. punkta c) apakšpunktā minētais sabiedrības interešu kritērijs, attiecīgo vienību organizēti likvidē saskaņā ar piemērojamiem valsts tiesību aktiem."

III. Notikumi, kuru rezultātā tika sākta tiesvedība Vispārējā tiesā

10. Šajā apelācijas sūdzībā būtiskos faktus, kas sīkāk izklāstīti pārsūdzētajā spriedumā, var apkopot šādi.

11. *Banco Popular* problēmas sākās 2016. gadā, sasniedzot kulmināciju 2017. gada 3. jūnijā, kad VNV nolēma sākt *Banco Popular* pārdošanas procedūru un informēja *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria* (Banku iestāžu pārstrukturēšanas fonds (*FROB*)) par pārdošanas prasībām.

12. ECB 2017. gada 6. jūnijā konstatēja, ka *Banco Popular* kļūst vai, iespējams, kļūs maksātnespējīga VNM regulas 18. panta 4. punkta c) apakšpunkta izpratnē, un saskaņā ar VNM regulas 18. panta 1. punkta otro daļu paziņoja par šo novērtējumu VNV [8].

13. *FROB* 2017. gada 7. jūnijā informēja VNV, ka tajā pašā dienā plkst. 3.12 tā bija saņēmusi no *Banco Santander, S.A.* (turpmāk tekstā – "*Banco Santander*") saistošu piedāvājumu, kurā tā piedāvāja iegādāties *Banco Popular* akcijas par1 EUR. *FROB* ierosināja VNV pieņemt šo piedāvājumu.

14. VNV 2017. gada 7. jūnija izpildsesijā piekrita *Banco Santander* piedāvājumam un pieņēma noregulējuma shēmu [9]. Šī shēma tika iesniegta Komisijai apstiprināšanai plkst. 5.13. Plkst. 6.30 ar lēmumu, kas tika paziņots VNV, Komisija apstiprināja noregulējuma shēmu.

IV. Tiesvedība Vispārējā tiesā un pārsūdzētais spriedums

15. *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* un *Stiftung für Forschung und Lehre* (*SFL*) 2017. gada 2. augustā iesniedza Vispārējā tiesā prasību pret VNV, lūdzot atcelt noregulējuma shēmu [10].

16. Vispārējā tiesa pēc savas ierosmes nolēma izvērtēt prasības pieņemamību un secināja, ka tā ir pareizi vērsta pret VNV.

17. Minētā tiesa uzskatīja, ka izšķiroša nozīme ir tam, ka Komisija nevar īstenot VNV piešķirto kompetenci, grozot noregulējuma shēmu vai tās tiesiskās sekas [11]. Tas tā ir tāpēc, ka Komisijai ir jāapstiprina noregulējuma shēma tikai tās diskrecionārajos aspektos, kuru mērķis ir izvairīties no patiesas atbildības nodošanas Tiesas sprieduma *Meroni* izpratnē [12].

18. Lai noraidītu Komisijas argumentu, ka noregulējuma shēma ir tikai sagatavojošs akts, kuru tai nav pienākuma apstiprināt, Vispārējā tiesa atsaucās uz spriedumu *ABLV Bank* u.c. [13]. Tā uzskatīja, ka ECB novērtējums par "maksātnespēju vai maksātnespējas iespējamību" ir jānošķir no noregulējuma shēmas: spriedumā *ABLV Bank* u.c. Tiesa konstatēja, ka iepriekšējais novērtējums

[8] Šā novērtējuma nekonfidenciāla versija ir pieejama tīmekļvietnē https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

[9] Skat. VNM regulas 3. panta 1. punkta 30.–33. apakšpunktu, kurā norādīti pieejamie noregulējuma instrumenti. Šajā lietā tika izmantots uzņēmuma pārdošanas instruments (skat. VNM regulas 24. pantu), saskaņā ar kuru tika norakstītas visas esošās *Banco Popular* akcijas (pirmā līmeņa pamata kapitāls) un pirmā līmeņa papildu kapitāla instrumenti. Otrā līmeņa kapitāla instrumenti tika konvertēti jaunās akcijās, kuras pēc tam tika pārvestas *Banco Santander* un kuru cena bija 1 EUR.

[10] Spānijas Karaliste, Eiropas Parlaments, Padome, Komisija, kā arī *Banco Santander* iestājās lietā VNV atbalstam.

[11] Pārsūdzētais spriedums, 132. punkts.

[12] Pārsūdzētais spriedums, 129. un 130. punkts, kuros sniegta atsauce uz 1958. gada 13. jūnija spriedumu *Meroni*/Augstā iestāde (9/56, EU:C:1958:7).

[13] Spriedums, 2021. gada 6. maijs, *ABLV Bank* u.c./ECB (C-551/19 P un C-552/19 P, EU:C:2021:369).

apelācijas sūdzības iesniedzējām neradīja tiesiskas sekas, savukārt noregulējuma shēma un tās īstenošana tās radīja [14]. Šo secinājumu Vispārējā tiesa pamatoja ar to, ka atšķirībā no VNV pilnvarām attiecībā uz ECB novērtējumu Komisija nevar iebilst pret noregulējuma shēmas tīri tehniskajiem aspektiem vai tos grozīt.

19. Vispārējā tiesa arī noraidīja Parlamenta un Padomes argumentu, ka VNM regulas 86. pants attiecas tikai uz VNM lēmumiem, kuriem nav nepieciešams Komisijas apstiprinājums. Tā paskaidroja, ka noregulējuma shēma nav pārsūdzama Pārsūdzību izskatīšanas grupā un nav citu izņēmumu, kas to izslēgtu no Savienības tiesu izskatīšanas pilnvarām saskaņā ar VNM regulas 86. pantu [15].

20. Visbeidzot, Vispārējā tiesa atsaucās uz tiesiskās drošības un efektīvas tiesību aizsardzības tiesā principiem [16], lai pamatotu savu secinājumu, ka noregulējuma shēma ir apstrīdams akts saskaņā ar LESD 263. pantu.

V. Tiesvedība Tiesā

21. 2022. gada 17. augustā iesniegtajā apelācijas sūdzībā Komisija lūdz Tiesu:

– atcelt pārsūdzēto spriedumu, ciktāl Vispārējā tiesa ir atzinusi atcelšanas prasību par pieņemamu;

– atzīt iesniegto atcelšanas prasību lietā T-481/17 par nepieņemamu un tādējādi pilnībā to noraidīt;

– piespriest *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán* un *SFL* (prasītājiem pirmajā instancē) atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, kas Komisijai radušies šajā tiesvedībā un tiesvedībā Vispārējā tiesā.

22. VNV lūdz Tiesu:

– noraidīt apelācijas sūdzību;

– piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

23. *SFL* lūdz Tiesu:

– noraidīt Komisijas apelācijas sūdzību par pārsūdzēto spriedumu, jo tai nav *locus standi*;

– pakārtoti – noraidīt Komisijas apelācijas sūdzību;

– piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus saistībā ar šīs apelācijas sūdzības izskatīšanu.

[14] Pārsūdzētā sprieduma 135. punkts, kurā ir atsauce uz 2021. gada 6. maija spriedumu *ABLV Bank* u.c./ECB (C-551/19 P un C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66. punkts).

[15] Pārsūdzētais spriedums, 140. punkts.

[16] Pārsūdzētais spriedums, 145.–147. punkts.

24. Parlaments, iestājoties lietā Komisijas prasījumu atbalstam, apgalvo, ka Tiesai būtu pilnībā jāapmierina Komisijas apelācijas sūdzība.

25. Padome iestājas lietā, ciktāl tā atbalsta prasības par noregulējuma shēmas atcelšanu noraidīšanu pēc būtības.

26. 2023. gada 13. jūnijā notika tiesas sēde, kurā Parlaments, Padome, Komisija, *SFL* un VNV sniedza mutvārdu apsvērumus.

VI. Juridiskā analīze

27. Komisija izvirza trīs pamatus apelācijas sūdzības pamatojumam. Pirmkārt, tā apgalvo, ka Vispārējā tiesa esot pieļāvusi tiesību kļūdu, secinot, ka VNV pieņemtajai noregulējuma shēmai ir saistošas tiesiskās sekas. Otrkārt, Komisija apgalvo, ka Vispārējā tiesa esot atļāvusi celt prasību pret nepareizu atbildētāju, tādējādi pārkāpjot Komisijas tiesības uz aizstāvību. Visbeidzot, Komisija apgalvo, ka Vispārējās tiesas argumentācijā esot pieļautas pretrunas.

28. Visi šie trīs apelācijas pamati izraisa vienu jautājumu: vai Vispārējā tiesa pareizi secināja, ka pret VNV var celt prasību saistībā ar *Banco Popular* noregulējuma shēmas apstrīdēšanu? Tāpēc es šos pamatus analizēšu kopā.

29. Mana analīze pierādīs, ka Vispārējā tiesa ir kļūdījusies. Komisija ir tiesiski atbildīgais noregulējuma shēmas autors, un tādā situācijā, kāda ir šajā lietā, kur tā apstiprināja noregulējuma shēmu, atcelšanas prasību var iesniegt tikai pret šo iestādi.

30. Šis secinājums izriet no VNM regulas, kurā Savienības likumdevējs ir noteicis noregulējuma procedūras norisi un sadalījis uzdevumus starp dažādiem dalībniekiem. Tomēr – pretēji vienam no Komisijas argumentiem – es neuzskatu, ka šādu risinājumu uzspieda *Meroni* doktrīna [17].

31. Savienības likumdevējs pilnvaras katrā konkrētā gadījumā patstāvīgi pieņemt noregulējuma shēmas būtu varējis deleģēt VNV saskaņā ar pilnvarojuma tiesību normas noteikumiem, tās pakļaujot pārbaudei tiesā. Tomēr tā nenotika. Likumdevējs izvēlējās nevis piešķirt VNV šādas neatkarīgas pilnvaras, bet gan noteikt, ka papildus nepieciešams Komisijas apstiprinājums.

32. Savu secinājumu turpmāko pamatojumu strukturēšu šādi. Vispirms raksturošu VNV un tās funkcijas, kā arī Komisijas un Padomes funkcijas saskaņā ar VNV regulu (A.1. sadaļa). Tas ļaus konstatēt, ka pastāv četri dažādi scenāriji, lai noregulējuma procedūra stātos spēkā (A.2. sadaļa). Tad paskaidrošu, ka *Meroni* doktrīna tās pašreizējā redakcijā nenosaka prasību Komisijai vai Padomei iesaistīties VNV pieņemtajos lēmumos katrā konkrētajā gadījumā (B.1. sadaļa). Pēc tam pierādīšu, ka likumdevēja izvēle tomēr to šādi noteikt padara Komisiju par noregulējuma shēmas tiesiski atbildīgo autoru (B.2. sadaļa). Tādējādi prasītāji kļūdaini vērsa savu prasību pret VNV, un Vispārējā tiesa kļūdaini to apmierināja.

[17] Sīkāku šīs doktrīnas skaidrojumu skat. šo secinājumu 76. punktā.

A. Par VNV un dažādu dalībnieku funkcijām noregulējuma procedūrā

1. Par VNV

33. VNM regulas 31. apsvērumā ir norādīts, ka VNV "vajadzētu būt īpašai Savienības aģentūrai ar specifisku struktūru, kas atbilst tās konkrētajiem uzdevumiem un kas atšķiras no visu pārējo Savienības aģentūru modeļa"[18]. VNV ir viena no vairāk nekā 35 Savienības līmeņa aģentūrām, un katrai no tām ir īpaša struktūra, uzdevumi un pilnvaras. Vairāki pētnieki ir uzsvēruši, ka Līgumos vēl nav pienācīgi atspoguļots šis "aģenturizācijas" process[19], kura viena no izpausmēm ir VNV.

34. VNV regulas 16. panta 1. punktā VNV tiek pilnvarota lemt, vai sākt noregulējuma darbību. VNV sāk noregulējuma procedūru pēc tam, kad ECB konstatē, ka kredītiestāde kļūst vai, iespējams, kļūs maksātnespējīga[20]. Tomēr noteiktos apstākļos VNV var pati veikt savu novērtējumu par maksātnespēju vai maksātnespējas iespējamību[21]. Tādējādi, lai gan ECB novērtējums principā ierosina noregulējuma procedūru, VNV to var uzsākt arī pati.

35. VNV var lemt par noregulējuma pieņemšanu tikai tad, ja tā uzskata, ka tas ir sabiedrības interesēs[22]. Ja tā nolemj pieņemt noregulējumu, VNV pieņem arī lēmumu par noregulējuma instrumentiem[23].

36. Visi tiesvedībā Tiesā iesaistītie procesa dalībnieki piekrita, ka šiem VNV lēmumiem ir diskrecionārs raksturs un tos kontrolē Komisija[24].

37. Ja VNV secina, ka noregulējums ir sabiedrības interesēs, Komisija 12 stundu laikā pēc noregulējuma shēmas saņemšanas var ierosināt Padomei iebilst pret secinājumu, ka noregulējums ir pieņemts atbilstoši sabiedrības interešu kritērijam[25]. Šajā ziņā VNV rīcības brīvību ierobežo Komisija un Padome.

18 Tiesas sēdē Parlamentam lūdza sīkāk paskaidrot šo apsvērumu. Atbildē tika norādīts, ka mērķis bija precizēt, ka VNV ir plašākas pilnvaras par tām, kas parasti tiek piešķirtas aģentūrām, tomēr nemainot to, ka VNV ir daļa no sarežģītas administratīvās procedūras. Tiesas sēdē *SFL* apgalvoja, ka VNV centralizētās noregulējuma pilnvaras to atšķir no visām citām aģentūrām.

19 Aģenturizācija ir raksturota kā process, kurā publiskās pilnvaras tiek nodotas specializētām publisko tiesību struktūrām, kas ir nodalītas no tradicionālajām likumdošanas vai izpildvaras iestādēm. Verhoest, K., van Thiel, S., un De Vadder, S., "Agencification in Public Administration", *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, 2. lpp.

20 Saskaņā ar VNV regulas 18. panta 1. punkta otro daļu ECB to dara pēc apspriešanās ar VNV.

21 Turpat.

22 VNM regulas 18. panta 5. punkts. VNV 2019. gadā publicēja savu pieeju sabiedrības interešu novērtējumam. Skat. https://www.VNV.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 VNM regulas 23. panta 1. punkts.

24 VNM regulas 18. panta 7. punkta otrā daļa.

25 VNM regulas 18. panta 7. punkta trešā daļa.

38. Tomēr, ja VNV konstatē, ka noregulējums neatbilst sabiedrības interesēm, VNM regulā nav paredzēts, ka Komisija vai Padome varētu izteikt iebildumus. Nevēloties ietekmēt Tiesas turpmāko lēmumu šajā jautājumā [26], norādu, ka, manuprāt, apstrīdot konstatējumu, ka nolēmums nav sabiedrības interesēs, var vērsties vienīgi pret VNV, jo tā ir struktūra, kas pieņem galīgo lēmumu šajā jautājumā.

39. Papildus lēmumam par to, vai pieņemt noregulējumu, VNV ir pilnvarota pieņemt vairākus citus atsevišķus lēmumus noregulējuma procedūrā [27].

40. Piemēram, VNV izstrādā noregulējuma plānus [28] un izdod pamatnostādnes un norādījumus valsts noregulējuma iestādēm, lai nodrošinātu savu īpašo pilnvaru efektīvu un konsekventu piemērošanu saskaņā ar VNM regulu [29]. Tai ir pilnvaras īstenot agrīnu intervenci un pieprasīt kredītiestādei vai mātesuzņēmumam sazināties ar potenciālajiem pircējiem, kā arī lūgt valsts kompetentajai iestādei izstrādāt noregulējuma shēmas sākotnējo projektu [30].

41. Pirms noregulējuma pieņemšanas VNV arī lemj par to, kurš veiks kredītiestādes aktīvu un saistību objektīvu, piesardzīgu un reālistisku vērtējumu, un šā novērtējuma veikšanai izraugās personu, kas ir neatkarīga no jebkādām publiskām iestādēm [31]. Noregulējuma īstenošanas laikā VNV ir pārraudzības un norādījumu sniegšanas pilnvaras attiecībā uz valstu noregulējuma iestādēm [32]. Visbeidzot, VNV ir izmeklēšanas pilnvaras [33], un tā var piemērot sankcijas subjektiem, kas neievēro tās lēmumus par izmeklēšanu [34].

42. VNV noregulējuma shēma ir jāapstiprina Komisijai vai attiecībā uz dažiem jautājumiem – Padomei. Pirms šāda apstiprinājuma piešķiršanas VNV pieņemtā noregulējuma shēma nav juridiski saistoša. Tas man ļauj secināt, ka ir četri iespējamie noregulējuma shēmas spēkā stāšanās scenāriji.

[26] Tiesvedība par VNV lēmumu nepieņemt noregulējuma shēmu attiecībā uz *ABLV Bank* vēl nav pabeigta. Sākotnēji prasītāji apstrīdēja ECB novērtējumu par "maksātnespēju vai iespējamu maksātnespēju". Šīs prasības Vispārējā tiesa noraidīja ar 2019. gada 6. maija rīkojumiem *ABLV Bank*/ECB (T-281/18, EU:T:2019:296) un *Bernis* u.c./ECB (T-283/18, EU:T:2019:295). Tiesa 2021. gada 6. maija spriedumā *ABLV Bank* u.c./ECB (C-551/19 P un C-552/19 P, EU:C:2021:369) atstāja šos rīkojumus negrozītus, secinādama, ka ECB novērtējums nav apstrīdams akts, bet VNM lēmums nepieņemt noregulējumu – ir. Atsevišķā tiesvedībā, kurā pēc tam tika apstrīdēts minētais VNV lēmums, Vispārējā tiesa prasību pieņēma, bet noraidīja pēc būtības 2022. gada 6. jūlija spriedumā *ABLV Bank*/VNV (T-280/18, EU:T:2022:429). Šis spriedums šobrīd ir pārsūdzēts lietā C-602/22 P *ABLV Bank*/VNV. Šī apelācijas sūdzība ir lieliska iespēja Tiesai izskatīt jautājumu par VNV rīcības brīvību lemt, vai pastāv sabiedrības intereses noregulējuma pieņemšanai.

[27] VNM regulas V sadaļas 2. nodaļā ir izklāstītas VNV pilnvaras attiecībā uz Vienoto noregulējuma fondu, bet tās neattiecas uz šo apelācijas sūdzību un šeit netiks aplūkotas.

[28] VNM regulas 8. panta 1. punkts.

[29] Skat., piemēram, VNM regulas 8. panta 3. punktu un 12. panta 3. punktu.

[30] VNM regulas 13. panta 3. punkts.

[31] VNM regulas 20. panta 1. punkts. Saskaņā ar VNM regulas 20. panta 15. punktu uz vērtējumu neattiecas atsevišķas pārsūdzības tiesības tiesā, bet to var pārsūdzēt kopā ar VNV lēmumu (tiesību normā nav precizēts, kurš lēmums tas ir, bet var secināt, ka tā ir noregulējuma shēma). Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 141. punktā būtībā ir konstatējusi, ka šī tiesību norma arī apstiprina, ka noregulējuma shēma pati par sevi ir apstrīdams akts.

[32] VNM regulas 28. un 29. pants.

[33] Saskaņā ar VNM regulas 34.–36. pantu VNV var pieprasīt informāciju, veikt vispārēju izmeklēšanu un pārbaudes uz vietas.

[34] VNM regulas 38.–41. pants. Saskaņā ar VNM regulas 85. panta 3. punktu ikviena fiziska vai juridiska persona, tostarp valstu noregulējuma iestādes, var Pārsūdzību izskatīšanas grupai iesniegt pārsūdzību attiecībā uz šiem lēmumiem.

2. Četri iespējamie scenāriji pēc tam, kad VNV ir pieņēmusi noregulējuma shēmu

43. VNM regulas 18. panta 7. punkta piektā daļa noteic, ka noregulējuma shēma "var stāties spēkā tikai tad, ja 24 stundu laikā no brīža, kad Valde nosūtījusi noregulējuma shēmu, Padome vai Komisija nav izteikušas iebildumus". Atlikušajā VNM regulas 18. panta 7. punkta daļā ir paredzēti četri noregulējuma shēmas spēkā stāšanās scenāriji, kuros iesaistīta VNV, Komisija un, iespējams, Padome.

44. *Banco Popular* noregulējums ietver tikai pirmo scenāriju. Mana analīze, kuras rezultātā es secināju, ka Komisija ir vienīgais tiesiski atbildīgais dalībnieks, pret kuru būtu jāceļ prasība pret noregulējuma shēmu, attiecas uz šo scenāriju. Mans nolūks nav piedāvāt vispārējus risinājumus, taču uzskatu, ka ir svarīgi pašreizējo scenāriju nošķirt no citiem. Tas palīdzēs labāk izprast attiecības starp Komisiju un VNV šīs lietas atrisināšanā.

a) Pirmais scenārijs: Komisija ir apstiprinājusi VNV noregulējuma shēmu

45. Komisija var apstiprināt noregulējuma shēmu 24 stundu laikā pēc tam, kad VNV to ir nosūtījusi [35].

46. Tieši tā notika saistībā ar *Banco Popular* noregulējumu. Komisijai nebija iebildumu, un tā skaidri apstiprināja noregulējuma shēmu kopumā.

47. Tā kā šajā scenārijā netika izteikti iebildumi, noregulējuma shēma stājās spēkā [36].

48. *Banco Popular* noregulējuma shēmas 12.1. pantā ir norādīts, ka tai jāstājas spēkā 2017. gada 7. jūnijā plkst. 6.30. Tas ir brīdis, kad Komisija apstiprināja noregulējuma shēmu, nevis brīdis, kad VNV to nosūtīja Komisijai (plkst. 5.13).

49. Tomēr šajā tiesvedībā atklājās dažādas spēkā stāšanās interpretācijas [37]. No vienas puses, Vispārējā tiesa norādīja, ka noregulējuma shēmas 12. pantā ir paredzēts brīdis, kad tā stājas spēkā, un tas tai ļāva secināt, ka pati noregulējuma shēma ir akts, kas var stāties spēkā [38]. No otras puses, Komisija apgalvo, ka, lai noregulējuma shēma stātos spēkā, izšķiroša nozīme ir tās apstiprinājumam [39].

50. Kā es sīkāk paskaidrošu B.2. sadaļā, no VNM regulas formulējuma un struktūras skaidri izriet, ka šajā scenārijā tieši Komisijas apstiprinājums padara noregulējuma shēmu par tiesiski saistošu aktu.

b) Otrais scenārijs: klusēšana

51. Otrais scenārijs, ko Komisija tiesas sēdē raksturoja kā ļoti maz ticamu, ir tāds, ka Komisijas reakcija uz noregulējuma shēmas nosūtīšanu ir klusēšana 24 stundu garumā.

35 VNM regulas 18. panta 7. punkta otrā daļa.

36 VNM regulas 18. panta 7. punkta piektā daļa.

37 Iespējams, zināmu neskaidrību varētu radīt noregulējuma shēmas 12. panta 1. punktā norādītā atsauce uz VNM regulas 18. panta 6. punktu. Šajā tiesību normā ir noteikts noregulējuma shēmas saturs, nevis tās spēkā stāšanās procedūra (kas, savukārt, ir reglamentēta VNV regulas 18. panta 7. punktā).

38 Pārsūdzētais spriedums, 117. punkts.

39 Var apgalvot, ka par to liecina atsauce uz brīdi, kad Komisija to apstiprināja, nevis uz brīdi, kad VNV to nosūtīja Komisijai.

52. Var apgalvot, ka VNM regulas 18. panta 7. punkta piektā daļa ļauj secināt, ka tad, ja netiek izteikti iebildumi (pat pilnīgas klusēšanas veidā), noregulējuma shēma stājas spēkā bez Komisijas apstiprinājuma.

53. Viena no iespējamām interpretācijām ir tāda, ka šajā situācijā vienīgais akts, kas rada saistošas tiesiskās sekas, ir pati noregulējuma shēma. Tas būtu pretrunā Komisijas argumentam, ka tās apstiprinājums ir būtisks nosacījums, lai noregulējuma shēma stātos spēkā.

54. Šis scenārijs varētu būt skaidrojams arī tā, ka Komisijas apstiprinājums šajā gadījumā ir izteikts klusējot un tādējādi darbojas arī kā nepieciešamais nosacījums, lai noregulējuma shēma stātos spēkā. Šāds ir Komisijas arguments šajā apelācijā.

55. Es varētu piekrist Komisijai, ka šo scenāriju var pielīdzināt pirmajam scenārijam un ka neatkarīgi no skaidra apstiprinājuma trūkuma lēmuma apstrīdējums ir vēršams pret Komisiju kā tiesiski atbildīgo par noregulējuma shēmu.

56. Tomēr ir jābūt piesardzīgiem, jo tas, ka Komisija nav skaidri rīkojusies, var liecināt, ka tās iesaiste VNV sagatavotās noregulējuma shēmas apstiprināšanā nebija patiesa, bet tikai simboliska [40]. Tā kā *Banco Popular* noregulējums bija pirmais saskaņā ar VNM regulu veiktais noregulējums, nav iespējams zināt, vai turpmāk Komisija apstiprinās noregulējuma shēmas klusējot. Pagaidām var tikai paļauties, ka Komisija šādi nerīkosies [41].

c) Trešais scenārijs: Komisija iebilst pret noregulējuma shēmas diskrecionārajiem aspektiem

57. Komisija var iebilst pret diskrecionārajiem aspektiem [42] noregulējuma shēmā [43]. Šādā gadījumā tai ir jāpamato savi iebildumi [44].

58. Pārsūdzētajā spriedumā Vispārējā tiesa uzskatīja, ka Komisija nevar iebilst pret noregulējuma shēmas tīri tehniskajiem aspektiem vai tos grozīt [45]. Tādējādi šī tiesa secināja, ka noregulējuma shēma rada autonomas tiesiskās sekas. Arī VNV savā atbildē pauda līdzīgu nostāju.

59. Komisijas iebildumi patiešām varētu attiekties tikai uz diskrecionāriem jautājumiem. Tomēr shēmas diskrecionārā daļa ir izstrādāta, pamatojoties uz secinājumiem, kas izriet no tās nediskrecionārajām daļām. Piemēram, Komisija varētu iebilst pret VNV ierosināto noregulējuma instrumentu, jo, iepazinusies ar bankas novērtējumu, tā izdara citādu secinājumu.

40 Pilotlietā, par kuru netika iesniegta apelācijas sūdzība (spriedums, 2022. gada 1. jūnijs, *Algebris (UK)* un *Anchorage Capital Group* /Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, 122. punkts)), Vispārējā tiesa secināja, ka Komisijai ir skaidri jāapstiprina noregulējuma shēma, lai tā nepārkāptu *Meroni* doktrīnu. Ņemot vērā manu nostāju par *Meroni* doktrīnas piemērojamību VNV (skat. turpmāk B.1. sadaļu), es nepiekrītu, ka *Meroni* doktrīna uzliktu Komisijai pienākumu skaidri apstiprināt noregulējuma shēmu.

41 Klusēšana rada bažas, ka Komisija vairs aktīvi nerīkotos un pakļautos VNV lēmumam. Skat. Adamski, D., "The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation", *European Law Review* 812, 39. sēj., 4. izd., 2014, 817. un 818. lpp. (apgalvojot, ka pilnvarotāja paļaušanās uz pilnvarnieka tehniskajām un profesionālajām zināšanām rada informācijas asimetrijas risku, kā rezultātā pilnvarnieks galu galā pieņem politikas lēmumus, kurus pilnvarotājs formāli apstiprina).

42 Tiesas sēdē apelācijas sūdzības dalībnieki atsaucās uz noregulējuma instrumenta izvēli, atbilstību noregulējuma mērķiem un jebkuru citu noregulējuma procedūras netehnisku aspektu.

43 VNM regulas 18. panta 7. punkta otrā daļa. Izņemot i) sabiedrības interešu novērtējumu un ii) summu, kas jāizmanto no Vienotā noregulējuma fonda līdzekļiem. Ja Komisija iebilst pret kādu no šiem punktiem, tai ir jāierosina Padomei izteikt iebildumus (VNM regulas 18. panta 7. punkta trešā daļa). Šo situāciju izskatīšu ceturtajā scenārijā.

44 VNM regulas 18. panta 7. punkta sestā daļa.

45 Pārsūdzētā sprieduma 132. un 137. punkts.

60. Šādā gadījumā VNV ir astoņas stundas, lai izdarītu izmaiņas noregulējuma shēmā atbilstoši Komisijas norādītajiem iemesliem [46].

61. Katrā ziņā, ja Komisija ir iebildusi pret noregulējuma shēmu, tā nevar stāties spēkā, ja šie iebildumi nav ņemti vērā. Manuprāt, arī šajā scenārijā šķiet pamatoti uzskatīt Komisiju par atbildīgu par noregulējuma shēmu.

d) Ceturtais scenārijs: Padomes iesaistīšana

62. Noregulējumam ir jābūt vajadzīgam sabiedrības interesēs [47]. Turklāt iekšējā rekapitalizācija ir viens no iespējamiem noregulējuma instrumentiem, kuram var izmantot Vienotā noregulējuma fonda (turpmāk tekstā – "Fonds") līdzekļus [48]. Šie ir divi Padomes kontrolēti noregulējuma shēmas aspekti.

63. Komisija 12 stundu laikā no brīža, kad tai nosūtīta noregulējuma shēma [49], var ierosināt Padomei, pirmkārt, iebilst pret noregulējuma shēmu, ja noregulējums neatbilst sabiedrības interesēm, vai, otrkārt, apstiprināt Komisijas priekšlikumu būtiski mainīt izmantojamo Fonda līdzekļu apmēru vai iebilst pret šādām izmaiņām.

64. Šajā scenārijā Padome pieņem lēmumu ar vienkāršu balsu vairākumu [50], un tai ir jānorāda iemesli, kāpēc tā īsteno savas iebildumu izteikšanas pilnvaras [51].

65. Ja Padome iebilst pret to, ka pastāv sabiedrības intereses, attiecīgo vienību likvidē saskaņā ar valsts tiesību aktiem [52]. Tādējādi Padomei ir pilnvaras pilnībā apturēt noregulējuma pieņemšanu.

66. Ja Padome apstiprina Komisijas ierosinātos iebildumus vai izmaiņas Fonda izmantošanā, VNV astoņu stundu laikā izdara atbilstīgas izmaiņas noregulējuma shēmā [53].

67. Līdzīgi kā trešajā scenārijā, Komisija izsaka iebildumus, taču atšķirībā no minētā scenārija tā nevar bez Padomes piekrišanas likt VNV tos ņemt vērā. Tādējādi ir vairākas iespējas, kā attīstās turpmākie notikumi: Padome var piekrist, bet var arī noraidīt Komisijas nostāju, tādējādi piekrītot VNV sākotnējai shēmai.

68. Kas ir apstrīdamais akts šajā trešajā scenārijā? Ja Padomes nostājas rezultātā noregulējuma shēma tiek noraidīta (piemēram, sabiedrības interešu trūkuma dēļ), vienīgais akts, ko var apstrīdēt, ir Padomes nostāja. Šādā scenārijā noregulējuma shēma nepastāv.

69. Tomēr, ja Padome nepiekrīt Komisijai un uzskata, ka noregulējums atbilst sabiedrības interesēm, shēma var stāties spēkā. Taču Komisija to nav apstiprinājusi. Kam vajadzētu būt atbildētājam prasībā par šādas shēmas apstrīdēšanu? Tikai Padomei? Padomei kopā ar Komisiju? Līdzīgs jautājums rodas, ja Padome un Komisija nevienojas par izmantojamo Fonda līdzekļu summu.

46 VNM regulas 18. panta 7. punkta septītā daļa. Nav skaidri reglamentēts, vai Komisijai ir vēlreiz jāapstiprina izmainītā shēma.

47 VNM regulas 18. panta 1. punkta c) apakšpunkts.

48 VNM regulas 27. pants. Šis instruments netika izmantots *Banco Popular* noregulējumā. Tas ir iekļauts analizē pilnīguma labad.

49 VNM regulas 18. panta 7. punkta trešā daļa.

50 VNM regulas 18. panta 7. punkta ceturtā daļa.

51 VNM regulas 18. panta 7. punkta sestā daļa.

52 VNM regulas 18. panta 8. punkts.

53 VNM regulas 18. panta 7. punkta septītā daļa.

70. VNM regulā šie jautājumi nav aplūkoti.

71. Lai gan nevēlos izslēgt citu risinājumu, rodoties konkrētam jautājumam, tomēr, abstrakti vērtējot šīs situācijas, es atkal sliecos secināt, ka noregulējuma shēmas apstrīdēšanā vienmēr būtu jāvēršas pret Komisiju (vienu pašu vai kopā ar Padomi). Kā paskaidrošu B.2. sadaļā, šādam viedoklim par labu liecina tas, ka Komisija atšķirībā no Padomes lielā mērā piedalās noregulējuma procedūrā.

B. Komisija ir tiesiski atbildīga par Banco Popular noregulējuma shēmu

72. Kā iepriekš tika norādīts, ierosinu Tiesai atzīt, ka Vispārējā tiesa ir kļūdaini interpretējusi VNM regulu, secinot, ka *Banco Popular* noregulējuma shēma ir akts, kurš ir attiecināms uz VNV, nevis Komisiju. Tādējādi ierosinu Tiesai apmierināt apelācijas sūdzību un atcelt pārsūdzēto spriedumu. Tomēr mani argumenti pilnībā nesakrīt ar Komisijas izteiktajiem.

73. Svarīgākais ir tas, ka nepiekrītu Komisijas argumentam, ka saskaņā ar *Meroni* doktrīnu noregulējuma shēmas pieņemšana ir attiecināma uz Komisiju. Savukārt šāda interpretācija izriet no VNM regulas formulējuma un struktūras.

74. Pirms izklāstīšu VNM regulas šādas interpretācijas iemeslus (2), vispirms paskaidrošu, kā šobrīd būtu jāsaprot *Meroni* doktrīna (1).

1. Rīcības brīvības deleģēšana: no Meroni *līdz EVTI*

75. Viens no Komisijas norādītajiem argumentiem šajā apelācijas sūdzībā ir tāds, ka rīcības brīvības piešķiršana VNV būtu pretrunā *Meroni* doktrīnai un institucionālā līdzsvara principam [54]. Ieskatoties likumdošanas vēsturē var redzēt, ka pēc Padomes iesaistīšanās likumdošanas procedūrā [55] VNV netika piešķirtas pilnvaras radīt privātpersonām saistošas tiesiskās sekas. Tas tika uzskatīts par nepieciešamu, lai nodrošinātu atbilstību *Meroni* doktrīnai.

76. Šīs doktrīnas nosaukuma pamatā ir spriedums *Meroni*, kas tika pasludināts 1958. gadā [56]. Tolaik vēl nebija tādas Komisijas, kā to pazīst šodien, bet gan Eiropas Ogļu un tērauda kopienas Augstā iestāde. Augstā iestāde deleģēja privātai struktūrai pilnvaras nodrošināt melno metāllūžņu režīma finanšu operācijas. Tiesa konstatēja, ka Augstajai iestādei bija atļauts nodot tikai skaidri noteiktas izpildvaras pilnvaras, kas Augstajai iestādei būtu pilnībā jāpārrauga [57].

[54] Ir atšķirīgi viedokļi par to, vai sprieduma *Meroni* pamatā bija nepieciešamība nodrošināt tikai institucionālo līdzsvaru, vai arī tas bija nepieciešams, lai nodrošinātu efektīvu pārbaudi tiesā. Attiecībā uz viedokli, ka Tiesas lēmuma *Meroni* lietā pamatā bija abas šīs bažas, skat. ģenerāladvokāta N. Jēskinena [*N. Jääskinen*] secinājumus lietā Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2013:562, 64. punkts). Skat. arī Chamon, M., "EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea", *Common Market Law Review*, 48. sēj., 2011, 1055. lpp., 1058. un 1059. lpp. (kur autors apgalvo, ka spriedumā *Meroni* aplūkotā pilnvaru līdzsvara pielīdzināšana 1990. gadā ieviestajam institucionālajam līdzsvaram nav pamatota, jo drīzāk būtu jāuzskata, ka *Meroni* gadījumā ir atsauce uz Līguma tiesiskās aizsardzības sistēmu).

[55] Padomes Juridiskais dienests secināja, ka sākotnējais priekšlikums bija pārāk plašs un neprecīzs, jo tas ļāva VNV izlemt ne tikai tehniskus jautājumus, tādējādi tika pārkāpta *Meroni* doktrīna. Skat. Eiropas Savienības Padomes Juridiskā dienesta atzinumu par pilnvaru deleģēšanu VNV, Brisele, 2013. gada 7. oktobris, dok. Nr. 14547/13, 17. un 26. lpp. (turpmāk tekstā – "PJD atzinums par deleģēšanu"). Skat. arī VNM regulas 24. apsvērumu, kurā Komisijas un Padomes iesaistes pamatojums atbilst PJD atzinumā par deleģēšanu izklāstītajai izpratnei par *Meroni* doktrīnu.

[56] Spriedums, 1958. gada 13. jūnijs, *Meroni*/Augstā iestāde (9/56, EU:C:1958:7).

[57] Spriedums, 1958. gada 13. jūnijs, *Meroni*/Augstā iestāde (9/56, EU:C:1958:7, 152. punkts).

77. Spriedums *Meroni* Savienības tiesībās kļuva par paraugu pilnvaru deleģēšanas novērtēšanai [58]. Bieži uzskata, ka tas paredz noteikumu, saskaņā ar kuru rīcības brīvību nevar deleģēt [59].

78. Tomēr rīcības brīvības deleģēšanas liegšana jebkurai citai struktūrai, izņemot Komisiju, neatbilst mūsdienu reālajai situācijai [60]. Daudzām Savienības līmenī izveidotām aģentūrām ir pilnvaras pieņemt tiesiski saistošus lēmumus, kas nenoliedzami izriet no zināmas rīcības brīvības [61].

79. Lords Diploks [*Lord Diplock*] sniedza rīcības brīvības definīciju, kuru es uzskatu par lietderīgu un piemērojamu ES kontekstā: "Pats administratīvās rīcības brīvības jēdziens ietver tiesības izvēlēties starp vairāk nekā vienu iespējamo rīcības virzienu, un saprātīgiem cilvēkiem var būt atšķirīgs viedoklis par to, kuram no šiem virzieniem ir dodama priekšroka. [62]"

80. Rīcības brīvība noteikti ir daļa no normatīvo aktu izstrādes procesa: tādu noteikumu pieņemšanas, kas ir vispārēji saistoši visiem ar vienādiem nosacījumiem un kas izriet no politiskām izvēlēm. Šādas pilnvaras arvien vairāk tiek deleģētas izpildvarai [63]. Savienībā vispārēji piemērojamu noteikumu pieņemšanu var deleģēt tikai Komisijai [64]. Varētu apgalvot, ka normatīvu aktu izstrādei Savienībā ir jāpaliek Savienības iestāžu kompetencē.

81. Tomēr rīcības brīvība izpaužas arī individuālu lēmumu pieņemšanā [65]. Konkrēta noteikuma piemērošana atsevišķam faktu kopumam reti kad – ja vispār jebkad – notiek automātiski [66]; tā parasti ietver izvēli. Šādu administratīvo aktu pieņemšanas brīvību atsevišķos gadījumos nosaka un ierobežo vispārēji piemērojami noteikumi ar augstāku juridisko spēku.

58 Sprieduma *Meroni* tradicionālā interpretācija varētu izrietēt no uzskata, ka minētā nolēmuma mērķis ir saglabāt institucionālo līdzsvaru un ka šādu secinājumu pamato Tiesas atsauce uz pilnvaru līdzsvaru. Skat. Chamon, minēts iepriekš 54. zemsvītras piezīmē, 1058. un 1059. lpp. Skat. arī PJD atzinumu par deleģēšanu, 3\.–5. lpp.

59 Spriedums, 1958. gada 13. jūnijs, *Meroni*/Augstā iestāde (9/56, EU:C:1958:7, 154. punkts). M. Šamons [*M. Chamon*] pievieno vēl sešas sprieduma *Meroni* sekas, kas norādītas literatūrā: "1) deleģētāja iestāde var deleģēt tikai tās pilnvaras, ko tā pati ir saņēmusi; 2) deleģētājai iestādei būtu jānodrošina nepārtraukta kontrole; 3) deleģēšana nevar būt netieša, bet tā ir skaidri jānosaka; 4) jānodrošina turpmāka tiesiskā uzraudzība; 5) nedrīkst izjaukt institucionālo līdzsvaru un 6) deleģēšanai vajadzētu būt patiešām nepieciešamai attiecīgo uzdevumu izpildei." 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*, 39. sēj., 3. izd., 2014, 380. lpp., 382. lpp.

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

61 PJD atzinumā par deleģēšanu ir minēta Eiropas Zāļu aģentūra, Eiropas uzraudzības iestādes, piemēram, Eiropas Banku iestāde, un EVTI (5. lpp., 11. zemsvītras piezīme). Saskaņā ar Tiesas Statūtu 58.a pantu ir vēl vismaz četri biroji un aģentūras, kas izdod individuālus lēmumus, kuri pēc iekšējām pārskatīšanas procedūrām ir tieši pakļauti pārskatīšanai Savienības tiesās: Eiropas Savienības Intelektuālā īpašuma birojs, Kopienas Augu šķirņu birojs, Eiropas Ķīmikāliju aģentūra un Eiropas Savienības Aviācijas drošības aģentūra. Interesanti, ka Tiesas Statūtu grozījumu priekšlikumā ir ietverts 58.a panta grozījums, kurā aģentūru sarakstam pievienota arī VNV. Skat. 3. pantu priekšlikumā Regulai, ar ko groza 3. protokolu par Eiropas Savienības Tiesas Statūtiem. Pieejams tīmekļvietnē https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

62 *Secretary of State for Education and Science v Tameside MBC* [1976] UKHL 6, 17. lpp. Skat. arī ģenerāladvokāta N. Emiliu [*N. Emiliou*] secinājumus lietā ECB/*Crédit lyonnais* (C-389/21 P, EU:C:2022:844, 44. punkts).

63 Galligan, D. J., "Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions", no: Galligan, D. J. (red.), *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*, Melbourne University Press, 1984, 145. lpp.

64 LESD 290. panta 1. punkts papildus paredz, ka Komisijai var deleģēt tikai pilnvaras papildināt vai grozīt dažus nebūtiskus leģislatīvu aktu elementus.

65 Klasiskam pārskatam par rīcības brīvību saistībā ar administratīvo lēmumu pieņemšanu skat. Galligan, D. J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press. 1986, pārpublicēts 2011. gadā.

66 Neatkarīgi no tehnisko zināšanu vai kompetences līmeņa lēmumu pieņēmējs nekad nav tikai – pārfrāzējot Monteskjē – "la bouche de la loi". Skat. arī Mendes, J., "Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU", *Modern Law Review*, 80. sēj., 3. izd., 2017, 443. lpp.

82. Kopš 1958. gada Savienības tiesību akti deleģēšanas jomā ir tikuši pilnveidoti. Mans arguments ir tāds, ka mūsdienu *Meroni* doktrīnā ir nepieciešams nošķirt normatīvo aktu izstrādes pilnvaru deleģēšanu un rīcības brīvību pieņemt individuālus lēmumus. Pirmās minētās pilnvaras nevar deleģēt aģentūrām. Savukārt otrās var, taču šādu pilnvaru īstenošana ir pietiekami jāierobežo ar pilnvarojuma aktu.

83. Tas izriet no judikatūras, kas izveidojusies pēc sprieduma *Meroni*.

84. Pirmais attiecīgais gadījums ir spriedums *Romano*[67]. Minētajā lietā Padome bija pilnvarojusi Migrējošo darba ņēmēju sociālā nodrošinājuma Administratīvo komisiju (turpmāk tekstā – "Administratīvā komisija") noteikt pārrēķina koeficientus valsts iestādēm tādu summu aprēķināšanai, kas pienākas personai, kura vēlas atgūt starpību starp vairāk nekā vienas dalībvalsts pensiju tiesību līmeni.

85. Tiesa secināja, ka tādai iestādei kā Administratīvā komisija nevarēja piešķirt pilnvaras pieņemt "tiesību aktus, kam ir likuma spēks"[68]. Tiesa atsaucās uz EEK līguma 155. pantu, kas reglamentēja Komisijas pilnvaras. Neapšaubāmi, tobrīd Padomes kļūda bija tā, ka šīs pilnvaras netika deleģētas Komisijai[69]. Šo secinājumu pieņemšanā Tiesa atsaucās uz EEK līguma 173. un 177. pantu (tagad LESD 263. un 267. pants), kuros tolaik nebija minēta tādu iestāžu kā Administratīvā komisija lēmumu pārskatīšana tiesā.

86. Rezultātā Administratīvās komisijas noteiktais pārrēķina kurss nebija saistošs valstu iestādēm, kad tās aprēķināja izmaksājamās pensijas summas.

87. Nākamā attiecīgā lieta ir EVTI lieta, kas pazīstama arī kā "Īsās pārdošanas" lieta[70]. Eiropas Vērtspapīru un tirgu iestāde (turpmāk tekstā – "EVTI") tika izveidota kā daļa no Savienības reakcijas uz finanšu krīzi, lai Savienības līmenī stiprinātu finanšu tirgu uzraudzību[71]. EVTI 2012. gadā papildus tika piešķirtas pilnvaras pieņemt lēmumus attiecībā uz atsevišķiem tirgus dalībniekiem, ja tā uzskatīja, ka veicami pasākumi, kas "vērsti uz finanšu tirgu pienācīgas darbības un integritātes apdraudējuma vai visas Savienības finanšu sistēmas vai tās daļas stabilitātes apdraudējuma novēršanu"[72].

88. Apvienotā Karaliste lūdza atcelt tiesību normu, ar kuru EVTI tika piešķirtas šādas pilnvaras. Tā apgalvoja, ka ir pārkāptas *Meroni* un *Romano* doktrīnas, jo EVTI ir piešķirta rīcības brīvība pieņemt tiesību aktus, kam ir likuma spēks. Turklāt Apvienotā Karaliste apgalvoja, ka LESD 290. un 291. pants izsmeļoši reglamentē deleģēšanas un īstenošanas procedūru Savienības tiesībās, izslēdzot iespēju šādas pilnvaras piešķirt aģentūrām[73].

67 Spriedums, 1981. gada 14. maijs, *Romano* (98/80, EU:C:1981:104).

68 Turpat, 20. punkts.

69 *Chamon*, minēts iepriekš 54. zemsvītras piezīmē, 1063. lpp.

70 Spriedums, 2014. gada 22. janvāris, Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Ģenerāladvokāta N. Jēskinena secinājumi lietā Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2013:562, 2. punkts).

72 28. pants Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) Nr. 236/2012 (2012. gada 14. marts) par īso pārdošanu un dažiem kredītriska mijmaiņas darījumu aspektiem (OV 2012, L 86, 1. lpp.).

73 Turklāt Apvienotā Karaliste apgalvoja, ka LESD 114. pants nav pareizs tiesiskais pamats. Ģenerāladvokāts N. Jēskinens piekrita un ieteica Tiesai apmierināt Apvienotās Karalistes prasību, pamatojoties uz šo apsvērumu. Skat. ģenerāladvokāta N. Jēskinena secinājumus lietā Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2013:562, 6. punkts, kā arī 48.–53. punkts). Tiesa tam nepiekrita.

89. EVTI lietā Tiesa pievērsās spriedumā *Meroni* noteiktajām prasībām Lisabonas līguma kontekstā un secināja, ka joprojām ir aizliegts piešķirt aģentūrai "plašu rīcības brīvību"[74]. Tā konstatēja, ka EVTI piešķirtās pilnvaras tomēr ir precīzi noregulētas un tās ir iespējams pārbaudīt tiesā. EVTI ir pilnvarota rīkoties tikai tad, ja pastāv "finanšu tirgu pienācīgas darbības un integritātes" apdraudējums vai "visas Savienības finanšu sistēmas vai tās daļas stabilitātes" apdraudējums un "situācijai ir pārrobežu ietekme"[75].

90. Tiesa neuzskatīja par būtisku to, ka šo plašo jēdzienu noteikšana pati par sevi var nozīmēt rīcības brīvības izmantošanu[76]. Tā vietā tā uzsvēra, ka EVTI ir jāizmanto īpašas tehniskās un profesionālās zināšanas[77]. Kopsakarā ar to, ko Tiesa uzskatīja par pietiekamu ierobežojumu EVTI pilnvaru īstenošanai, tā arī konstatēja, ka spriedumā *Meroni* noteiktais aizliegums deleģēt rīcības brīvību nebija pārkāpts.

91. Pēc tam Tiesa pievērsās spriedumam *Romano*. Tiesa ņēma vērā ģenerāladvokāta N. Jēskinena[78] ierosinājumu un secināja, ka LESD 263. un 267. pants tagad skaidri pieļauj tiesai pārskatīt aģentūru aktus, tāpēc spriedumā *Romano* minētais ierobežojums vairs nav piemērojams[79].

92. Pieņemot individuālu lēmumu attiecībā uz konkrētu tirgus dalībnieku, neatkarīgi no pilnvarojošās normas ierobežojumiem EVTI pilnīgi noteikti izmantoja rīcības brīvību. Tāpēc pēc sprieduma EVTI es secinu, ka rīcības brīvības deleģēšana aģentūrām individuālu lēmumu pieņemšanai ir pieļaujama, ja vien tos var pārbaudīt tiesā.

93. Kopumā no spriedumiem *Romano* un EVTI var secināt, ka aģentūrām nevar deleģēt pilnvaras pieņemt vispārēji piemērojamus tiesību aktus, bet aģentūrām var piešķirt precīzi noregulētas izpildes pilnvaras, kas ir pārbaudāmas tiesā[80].

94. Tādējādi pilnvaru piešķiršana VNV lemt par noregulējuma shēmu bez Komisijas apstiprinājuma nebūtu pretrunā *Meroni* doktrīnai. VNM regula ierobežo un pietiekami precīzi reglamentē VNV pilnvaru īstenošanu: VNV var pieņemt noregulējumu tikai tad, ja uzskata, ka tas ir sabiedrības interesēs. Šāds konstatējums ir diskrecionārs, bet ne patvaļīgs, jo VNM regula to

74 Spriedums, 2014. gada 22. janvāris, Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2014:18, 42. punkts).

75 Turpat, 46. un 47. punkts. Skat arī ģenerāladvokāta N. Jēskinena secinājumus lietā Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2013:562, 42. punkts). Nosakot, ka EVTI rīcības brīvība ir būtiski ierobežota, Tiesa arī atsaucās uz EVTI pienākumu apspriesties ar Eiropas Sistēmisko risku kolēģiju un informēt par to kompetentās valsts iestādes, kā arī pārskatīt savus pasākumus vismaz reizi trijos mēnešos. Visbeidzot, Tiesa atzina par būtisku, ka Komisija ir pilnvarota pieņemt deleģētos aktus, precizējot kritērijus un faktorus, kuri jāņem vērā kompetentajām iestādēm un EVTI, nosakot, kādos gadījumos rodas negatīvi notikumi vai negatīva attīstība un apdraudējumi (50. un 51. punkts).

76 Šī jautājuma kritikai skat. *Mendes*, minēts iepriekš 66. zemsvītras piezīmē, 447. un 448. lpp.; *Chamon*, minēts iepriekš 59. zemsvītras piezīmē, 393. lpp.

77 Spriedums, 2014. gada 22. janvāris, Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2014:18, 52., 82. un 85. punkts).

78 Ģenerāladvokāta N. Jēskinena secinājumi lietā Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2013:562, 74. un 88. punkts) (viņam apgalvojot, ka neatkarīgi no grozījumiem, kas ar Lisabonas līgumu izdarīti attiecībā uz aģentūru aktu pārbaudi tiesā un to spēju pieņemt tiesiski saistošus aktus – un kas tādējādi padara spriedumu *Romano* nebūtisku –, deleģēšanas aktam "jāsniedz pietiekami skaidri kritēriji tā, lai īstenošanas pilnvaras būtu pārbaudāmas tiesā").

79 Spriedums, 2014. gada 22. janvāris, Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (C-270/12, EU:C:2014:18, 65. punkts).

80 VNV nav pirmā aģentūra, kam ir pilnvaras atsevišķos gadījumos pieņemt brīvus administratīvos aktus, kuriem nav vajadzīgs Komisijas apstiprinājums. Šajā saistībā skat. šo secinājumu 61. zemsvītras piezīmi.

ierobežo, nosakot prasību izpildīt vienu no 14. panta 2. punktā [81] minētajiem noregulējuma mērķiem. Turklāt tajā ir prasīts izvērtēt, vai šie mērķi netiktu negatīvi ietekmēti, ja banka tiktu likvidēta saskaņā ar valsts tiesību aktiem [82].

95. Tas atstāj iespēju katrā atsevišķā gadījumā rast atšķirīgu risinājumu, taču VNM regulā ir noteiktas galvenās politikas izvēles: ir uzskaitītas situācijas, kurās nepieciešama tirgus intervence, tomēr vienlaikus pieprasīts līdzsvarot tos rezultātus, kas rastos, ja banka tirgū tiktu atstāta likteņa varā, un kas rastos, iejaucoties Savienībai. Turklāt, ja individuāla lēmuma pieņemšana būtu atstāta tikai VNV kompetencē, to būtu varējušas pārbaudīt Savienības tiesas.

96. Pilnvaru deleģēšana VNV pieņemt individuālus brīvus administratīvos aktus atbilstu standartiem, kas ieviesti, sākot no sprieduma *Meroni*, līdz spriedumam EVTI, un noregulējuma shēma stātos spēkā pat bez Komisijas apstiprinājuma.

97. Tomēr Savienības likumdevējs ir citādi organizējis noregulējuma procedūru. Nākamajā sadaļā es pierādīšu, ka, pieņemot lēmumu šajā apelācijas sūdzībā, nozīme ir nevis *Meroni* doktrīnai, bet gan VNM regulā paredzētajām leģislatīvajām izvēlēm.

2. Kāpēc Komisija ir tiesiski atbildīga par "Banco Popular" noregulējuma shēmu?

98. Secinājums, ka Komisija ir tiesiski atbildīga par noregulējuma shēmu un ir atbilstošā atbildētāja šajā atcelšanas prasībā, izriet no VNM regulas formulējuma un struktūras. Tādējādi tas ir Savienības likumdevēja izdarītās izvēles rezultāts.

99. Tiklīdz VNV ir īstenojusi savu rīcības brīvību un pieņēmusi noregulējuma shēmu, tai šī shēma ir jānosūta Komisijai apstiprināšanai.

100. *Šāda* noregulējuma shēma var stāties spēkā *tikai* tad, ja 24 stundu laikā no brīža, kad VNV nosūtījusi noregulējuma shēmu, Padome vai Komisija nav izteikušas iebildumus. Tādējādi ir skaidrs, ka VNV pieņemtā noregulējuma shēma nevar kļūt par tiesiski saistošu aktu bez Komisijas (vai noteiktos gadījumos – Padomes) apstiprinājuma.

101. Pamatojoties gan uz VNM regulas 16. panta 1. punktu [83], gan 47. pantu [84], Vispārējā tiesa secināja, ka VNV ir patiesā noregulējuma autore un tai turpmāk būtu jābūt atbildētājai atcelšanas procedūrās. Tomēr Savienības likumdevējs ir izveidojis noregulējuma procedūru tā, ka VNV neatkarība noregulējuma shēmas pieņemšanā nav pietiekama, lai piešķirtu tai tiesības būt šā akta likumīgajam autoram. Tiesiski noregulējuma shēma nepastāv, ja to nav apstiprinājusi Komisija.

[81] Tajā minētie noregulējuma mērķi ir šādi: "a) garantēt kritiski svarīgo funkciju nepārtrauktību; b) izvairīties no ievērojami negatīvas ietekmes uz finanšu stabilitāti, jo īpaši novērst kaitīgas ietekmes izplatīšanos, tostarp tirgus infrastruktūrās, un uzturēt tirgus disciplīnu; c) aizsargāt publiskā sektora līdzekļus, maksimāli samazinot paļaušanos uz ārkārtas finansiālo atbalstu no publiskā sektora līdzekļiem; d) aizsargāt noguldītājus, uz kuriem attiecas [Eiropas Parlamenta un Eiropas Parlamenta un Padomes] Direktīva 2014/49/ES [(2014. gada 16. aprīlis) par noguldījumu garantiju sistēmām (OV 2014, L 173, 149. lpp.)], un ieguldītājus, uz kuriem attiecas [Eiropas Parlamenta un Padomes] Direktīva 97/9/EK [(1997. gada 3. marts) par ieguldītāju kompensācijas sistēmām (OV 1997, L 84, 22. lpp.)]; e) aizsargāt klientu finanšu līdzekļus un klientu aktīvus."

[82] VNM regulas 18. panta 5. punktā ir noteikts: "[..] noregulējuma darbība ir sabiedrības interesēs, ja tā ir vajadzīga, lai sasniegtu vienu vai vairākus 14. pantā minētos noregulējuma mērķus un ir samērīga ar šiem mērķiem, un ja, veicot vienības likvidāciju saskaņā ar parasto maksātnespējas procedūru, minētie noregulējuma mērķi netiktu sasniegti tādā pašā mērā."

[83] Šajā ziņā Vispārējā tiesa atsaucās uz VNM regulas 16. panta 1. punktu, kurā noteikts, ka VNV lemj par "noregulējuma darbību". Skat. pārsūdzēto spriedumu, 116. un 120. punkts.

[84] VNM regulas 47. pantā ir noteikts, ka VNV rīkojas neatkarīgi un vispārējās interesēs (1. punkts) un nelūdz un nepieņem tostarp Savienības iestāžu vai struktūru norādījumus (2. punkts). Neietekmējot VNV neatkarību, Komisijai saskaņā ar VNM regulu ir piešķirtas skaidras pilnvaras noteikt noregulējuma shēmai tiesiski saistošas sekas.

102. Komisija apgalvo – un es tai pilnībā piekrītu –, ka Vispārējās tiesas argumentācija bija pretrunīga. No vienas puses, Vispārējā tiesa atzina, ka Komisijas apstiprinājums noregulējuma shēmai ir nepieciešams nosacījums, lai noregulējuma shēma stātos spēkā [85]. No otras puses, tā secināja, ka noregulējuma shēma ir akts, kas var stāties spēkā un radīt autonomas tiesiskās sekas [86].

103. Šajā gadījumā noregulējuma shēma acīmredzami neradīja autonomas tiesiskās sekas. Tā kļuva tiesiski saistoša tikai brīdī, kad Komisija to skaidri apstiprināja.

104. Dažas neskaidrības pārsūdzētajā spriedumā izriet no tā, ka noregulējuma procedūrā var konstatēt divus formālus aktus: VNV pieņemto noregulējuma shēmu un Komisijas pieņemto apstiprinājumu. Ja pastāv divi formāli tiesību akti, kurš no tiem ir apstrīdams?

105. Tas ir maldinošs jautājums. Apstrīdama akta jēdzienā runa ir nevis par formu, bet gan saturu. Pareizais jautājums drīzāk ir šāds: kas šajā lietā tiek apstrīdēts? Ir skaidrs, ka prasītāju interesēs ir atcelt pašu noregulējuma shēmu vai tās daļas. Komisijas apstiprinājums tiem ir būtisks tikai tiktāl, ciktāl bez tā nepastāvētu noregulējuma shēma.

106. Šajā ziņā Komisijas apstiprinājums nav autonoms akts. Tas attiecas uz VNV iesniegto noregulējuma shēmu, bez kuras tas nav jēgpilns. Tāpēc, lai gan Komisijas apstiprinājums ir tikai puslappusi garš, noregulējuma shēma ir apstiprinājuma priekšmets un tādējādi šā lēmuma neatņemama daļa.

107. Attiecīgi arī noregulējuma shēmu nevar nošķirt no apstiprinājuma, bez kura tā nevar pastāvēt. Neviens no abiem aktiem nav apstrīdams atsevišķi.

108. Manā ieskatā, apstrīdamais akts var būt tikai *Komisijas apstiprinātā noregulējuma shēma*. Citiem vārdiem sakot, Komisijas apstiprinājums ir apstrīdams akts, bet noregulējuma shēma ir šā apstiprinājuma neatņemama daļa.

109. Neatbildēts paliek jautājums, kurš tiesiski ir uzskatāms par šo nedalāmo tiesību aktu attiecīgo autoru.

110. Komisija šajā saistībā apgalvo, ka Vispārējā tiesa pilnībā nav ņēmusi vērā Tiesas judikatūru attiecībā uz apvienotām procedūrām. Saskaņā ar šo judikatūru saistošas tiesiskās sekas ir tikai aktam, ar kuru tiek izbeigta visa procedūra [87]. Šī judikatūra, kā apgalvo Komisija, ir piemērojama ne tikai vertikālajām apvienotajām procedūrām (kad ir iesaistītas gan Savienības, gan valsts iestādes), bet arī horizontālajām procedūrām, piemēram, noregulējuma procedūrai. Komisija attiecīgi apgalvo, ka tās apstiprinājums pabeidz noregulējuma procedūru un tādējādi ir apstrīdamais akts. Tomēr tas ir pieņemami tikai tad, ja apstiprinājums nav nodalīts no akta, ko tas apstiprina.

85 Komisija atsaucas uz pārsūdzētā sprieduma 127., 128. un 130. punktu.

86 Komisija atsaucas uz pārsūdzētā sprieduma 117., 120. un 127. punktu.

87 Komisija šeit atsaucas uz spriedumiem, 1981. gada 11. novembris, *IBM*/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, 10.–12. punkts), un 2018. gada 19. decembris, *Berlusconi* un *Fininvest* (C-219/17, EU:C:2018:1023, 49. punkts).

111. No šīs judikatūras izriet, ka tiesiski nozīmīgais tiesību akta autors ir iestāde, kuras lēmums pabeidz procedūru. Tā kā procedūra beidzas ar noregulējuma shēmas apstiprināšanu, šī iestāde ir Komisija [88].

112. Ar savu apstiprinājumu Komisija apstiprina visu noregulējuma shēmu – gan tās tehniskos, gan diskrecionāros aspektus. Komisija pareizi norādīja tiesas sēdē, ka šie aspekti ir savstarpēji atkarīgi un nedalāmi.

113. Nekas VNM regulas formulējumā neliecina, ka Komisija apstiprina tikai noregulējuma shēmas diskrecionārās daļas. Gluži pretēji. VNM regulas 18. panta 7. punkta otrajā daļā ir noteikts, ka Komisija "vai nu apstiprina *noregulējuma shēmu*, vai iebilst pret noregulējuma shēmas *diskrecionāriem aspektiem*" [89]. Tādējādi atšķirībā no iebilduma, kas ir vērsts tikai pret diskrecionārajiem aspektiem, apstiprinājums attiecas uz noregulējuma shēmu kopumā.

114. Tātad Vispārējā tiesa ir rīkojusies nepareizi, pamatojot savu lēmumu ar Komisijas pilnvarām iebilst pret noregulējuma shēmu attiecībā uz tās diskrecionārajiem aspektiem [90]. Nediskrecionārās daļas ir faktiskas, un tās var būt nepareizas, bet tās nevar izvēlēties. Komisijai apstiprinot noregulējuma shēmu, tā obligāti apstiprina arī faktiskos konstatējumus, pamatojoties uz kuriem tika pieņemti diskrecionāri lēmumi.

115. Pēc Komisijas apstiprinājuma saņemšanas noregulējuma shēma sāk radīt tiesiskas sekas trešām personām, un Komisija kļūst tiesiski atbildīga par visu noregulējuma shēmu. Tādēļ VNV nav jāiekļauj kā līdzatbildētāja.

116. Lai šajā lietā pamatotu savu argumentu par apstrīdētā akta autoru, Komisija savā otrajā apelācijas sūdzības pamatā atsaucās uz savām tiesībām uz aizstāvību. Tā apgalvoja, ka tās tiesības aizstāvēt noregulējuma shēmu būs ierobežotas, ja tā nav atbildētāja [91].

117. Tas ir neskaidrs arguments. Pilnīga iespēja aizstāvēt aktu kļūst svarīga tikai tad, ja Komisija ir par to tiesiski atbildīga. Tiesības uz aizstāvību nenozīmē, ka Komisija ir tiesiski atbildīgā iestāde, bet drīzāk ir šādas atbildības sekas. Komisijas autorība izriet no VNM regulas formulējuma un struktūras, saskaņā ar kuru šī noregulējuma shēma tiesiski sāk pastāvēt līdz ar Komisijas apstiprinājumu. Tās tiesības aizstāvēt shēmu izriet no šīs autorības.

118. Tā paša iemesla dēļ nav pamatots arī analogais VNV arguments, ka tiks pārkāptas tās tiesības uz aizstāvību, ja tā nebūs atbildētāja. Ja VNV nav paredzējusi uzņemties tiesisko atbildību par noregulējuma shēmu, tai nav iemesla izmantot visas tiesības uz aizstāvību. Tomēr tas nenozīmē, ka tā nevar iejaukties lietā pret noregulējuma shēmu.

88 Līdzīgi arī ierosinātā prasība pret Komisiju par antidempinga maksājumu piemērošanu tika atzīta par nepieņemamu, jo "lēmuma pieņemšanas pilnvaras pieder Padomei, kurai nav pienākuma pieņemt jebkādu lēmumu, ja tā nepiekrīt Komisijas viedoklim, vai kura, ja tā vēlas, var pieņemt lēmumu, pamatojoties uz Komisijas priekšlikumiem" (rīkojums, 1985. gada 8. maijs, *Koyo Seiko*/Padome un Komisija (256/84, EU:C:1985:178, 3. punkts).

89 Mans izcēlums.

90 Pārsūdzētais spriedums, 137. punkts. Skat. arī šo secinājumu 18. punktu.

91 Komisija atgādināja Vispārējās tiesas Reglamenta 142. pantu, kas noteic, ka personas, kas iestājušās lietā, nevar iesniegt patstāvīgus apsvērumus.

119. Tādējādi apstrīdamais akts ir Komisijas apstiprinājums *Banco Popular* noregulējuma shēmai. Šim apstiprinājumam, kura neatņemama daļa ir noregulējuma shēma, ir tiesiskas sekas, tāpēc tas ir pārbaudāms tiesā [92].

120. Iepriekšējo secinājumu neietekmē Vispārējās tiesas argumentācija, kura pamatota ar VNM regulas 86. panta 2. punktu [93] un saskaņā ar kuru VNV pieņemtā noregulējuma shēma ir apstrīdams akts, jo VNV lēmumus var pārsūdzēt. Ir arī citi lēmumi, kas attiecināmi uz VNV, piemēram, lēmums nesākt noregulējuma procedūru, uz kuriem attiecas šī tiesību norma [94].

121. Turklāt Vispārējā tiesa uzskatīja, ka noregulējuma shēma autonomi rada saistošas tiesiskās sekas, jo *FROB* ir pienākums to īstenot [95]. Formulējot šo secinājumu, Vispārējā tiesa, šķiet, nav ņēmusi vērā noregulējuma shēmas 13. pantu, saskaņā ar kuru šī shēma ir adresēta *FROB* un tiek tam paziņota pēc tam, kad Komisija vai Padome to ir apstiprinājusi. Tādējādi tas apstiprina Komisijas argumentu, ka tās apstiprinājums reglamentē noregulējuma shēmas stāšanos spēkā attiecībā uz tās adresātu – valsts noregulējuma iestādi.

122. No visiem iepriekš minētajiem apsvērumiem var secināt, ka Komisija ir tiesiski atbildīgā noregulējuma shēmas autore.

123. Tomēr jāaplūko vēl viens jautājums. Lai nodrošinātu efektīvu pārbaudi Savienības tiesās, tiesiski saistošā aktā ir jāietver pamatojums [96]. Nezinot iemeslus, personai, uz kuru attiecas akts, ir grūti jēgpilni formulēt apstrīdēšanas prasību.

124. Paskaidrojums, kā *Banco Popular* noregulējums atbilst VNM regulas nosacījumiem, ir norādīts pašā noregulējuma shēmā. Apstiprinot šo noregulējuma shēmu, Komisija apstiprina arī to pamatojošos iemeslus un tai jābūt gatavai tos aizstāvēt Savienības tiesās [97].

125. Nav mazsvarīgi, vai Komisija faktiski var pilnībā aizstāvēt *Banco Popular* noregulējuma pamatojumu. Tas ir iespējams tikai tad, ja Komisija ir šā akta patiesā autore.

126. Saskaņā ar VNM regulas 43. panta 3. punktu Komisijai (un ECB) ir pārstāvis, kuram ir tiesības piedalīties VNV izpildsesiju un plenārsesiju sanāksmēs kā pastāvīgam novērotājam, kurš piedalās debatēs un kuram ir pieejami visi dokumenti [98].

92 Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru apstrīdams tiesību akts ir ikviens Eiropas Savienības iestādes, struktūras vai biroja pieņemts lēmums neatkarīgi no tā rakstura vai formas, kura mērķis ir radīt tiesiskas sekas (spriedums, 2018. gada 20. novembris, Komisija/Padome (Antarktikas AJT) (C-626/15 un C-659/16, EU:C:2018:925, 59. punkts).

93 Pārsūdzētais spriedums, 140. punkts. VNM regulas 86. panta 2. punktā ir noteikts: "Saskaņā ar LESD 263. pantu dalībvalstis un Savienības iestādes, kā arī ikviena fiziska vai juridiska persona par Valdes lēmumiem var iesniegt prasību Tiesā."

94 Tieši VNV iespēja pieņemt lēmumu nesākt noregulējuma procedūru bija pamatā Tiesas 2021. gada 6. maija spriedumā *ABLV Bank* u.c./ECB (C-551/19 P un C-552/19 P, EU:C:2021:369) (uz kuru kļūdaini atsaucās Vispārējā tiesa) pieņemtajam lēmumam, ka ECB novērtējums par maksātnespēju vai maksātnespējas iespējamību nav apstrīdams akts. Skat. pārsūdzēto spriedumu, 135. punkts, atsauce uz 2021. gada 6. maija spriedumu *ABLV Bank* u.c./ECB (C-551/19 P un C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66. punkts).

95 Pārsūdzētais spriedums, 119. punkts.

96 Spriedums, 2019. gada 8. maijs, *Landeskreditbank Baden-Württemberg*/ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372, 85. punkts un tajā minētā judikatūra).

97 Komisijas apstiprinājumā *Banco Popular* noregulējuma shēmai teikts, ka "Komisija piekrīt šai noregulējuma shēmai. Jo īpaši tā piekrīt VNV sniegtajam pamatojumam, kāpēc noregulējums ir nepieciešams sabiedrības interesēs" (Komisijas apstiprinājuma 4. apsvērums).

98 Padomei nav paredzēta līdzīga līdzdalība.

127. Spriedumā *Algebris*[99], arī saistībā ar *Banco Popular* noregulējumu, Vispārējā tiesa konstatēja, ka Komisija patiesi piedalījās noregulējuma sagatavošanā un pareizi novērtēja VNV iesniegto noregulējuma shēmu. Tas, ka tā izdarīja to 77 minūtēs, ir likumsakarīgs rezultāts tās līdzdalībai visā procedūrā, kurā tika izstrādāta noregulējuma shēma, kas pēc savas būtības ir steidzamas situācijas pasākums[100].

128. Komisijas apstiprinājums *Banco Popular* noregulējuma shēmai, šķiet, nav tikai formāla darbība. Ar savu apstiprinājumu Komisija apstiprināja noregulējuma shēmas saturu.

129. Tomēr pati noregulējuma shēma nav pievienota šim apstiprinājumam[101]. Spriedumā *Algebris* Vispārējā tiesa – zināmā pretrunā ar pārsūdzēto spriedumu – secināja, ka Komisijas atsauce uz noregulējuma shēmu un tajā norādītais pamatojums pienācīgi izpilda pamatojuma norādīšanas pienākumu. Tā uzskatīja, ka "noregulējuma shēma un tās pamatojums ir uzskatāmi par daļu no konteksta"[102], kādā tika pieņemts Komisijas apstiprinājums.

130. Tomēr šajā lietā tiesas sēdē radās jautājums par to, kā indivīdi var celt tiešo prasību saskaņā ar LESD 263. panta 4. punktu, ja tie no paša lēmuma par apstiprinājumu nevar uzzināt iemeslus, ar kuriem Komisija pamatoja savu apstiprinājumu?

131. Komisija atbildēja, ka nebija praktiski kopā ar apstiprinājumu publicēt noregulējuma shēmu, jo tā satur konfidenciālu informāciju. Tā apgalvoja, ka no apstiprinājuma tomēr skaidri izriet, ka tas attiecas uz *Banco Popular* noregulējumu, ko VNV ir publicējusi savā tīmekļvietnē un kas tādējādi ir publiski pieejams[103].

132. Uzskatu, ka turpmāk Komisijai būtu jāpievieno noregulējuma shēmas nekonfidenciālā versija tās apstiprinājumam, kas tiek publicēts *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī*. Lai gan pašlaik Vispārējā tiesā izskatāmo tiešo prasību lielais skaits liecina, ka attiecīgās personas pārzināja noregulējuma shēmu, tomēr apstiprinājuma un noregulējuma shēmas publicēšana kopā skaidri apliecinātu, ka Komisija ar savu apstiprinājumu apstiprina visu noregulējuma shēmu, tostarp tās pamatojumu.

133. Visbeidzot, es uzskatu, ka noregulējuma shēma nevar pati par sevi autonomi tiesiski pastāvēt un tādējādi to nevar apstrīdēt neatkarīgi no Komisijas apstiprinājuma. Tiešajā prasībā būtu jāapstrīd Komisijas apstiprinājums VNV noregulējuma shēmai. Tātad pastāv viens apstrīdams akts, kura autors ir Komisija.

99 Spriedums, 2022. gada 1. jūnijs, *Algebris (UK)* un *Anchorage Capital Group*/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, 138., 139. un 143. punkts). Šis spriedums netika pārsūdzēts.

100 Spriedumā *Algebris* Komisija paskaidroja, ka tā piedalījās dažādos noregulējuma shēmas sagatavošanas posmos, tostarp ikdienas sanāksmēs un divu VNV nosūtīto noregulējuma shēmu sākotnējo projektu saņemšanā, un ka tai bija piekļuve visiem dokumentiem, kas bija lietderīgi noregulējuma shēmas sagatavošanai, it īpaši dokumentiem par *Banco Popular* finanšu stāvokli. Spriedums, 2022. gada 1. jūnijs, *Algebris (UK)* un *Anchorage Capital Group*/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, 132.–135. punkts).

101 Komisijas apstiprinājums attiecās tikai uz *Banco Popular* noregulējuma shēmu (2. apsvērums).

102 Spriedums, 2022. gada 1. jūnijs, *Algebris (UK)* un *Anchorage Capital Group*/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, 151. un 156. punkts).

103 Komisija turpināja šo praksi attiecībā uz *Sberbank banka d.d.* un *Sberbank d.d.* noregulējumu. Skat. Komisijas Lēmumu (ES) 2022/947 (2022. gada 1. marts), ar ko apstiprina *Sberbank banka d.d.* noregulējuma shēmu (OV 2022, L 164, 63. lpp.), un Komisijas Lēmumu (ES) 2022/948 (2022. gada 1. marts), ar ko apstiprina noregulējuma shēmu attiecībā uz *Sberbank d.d.* (OV 2022, L 164, 65. lpp.).

VII. Secinājumi

134. Ņemot vērā izklāstītos apsvērumus, ierosinu Tiesai:

– atcelt Eiropas Savienības Vispārējās tiesas 2022. gada 1. jūnija spriedumu *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* un *SFL*/VNV (T-481/17, EU:T:2022:311), ciktāl ar to ir atzīta par pieņemamu prasība pret VNV pieņemto noregulējuma shēmu;

– noraidīt kā nepieņemamu *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* un *SFL* iesniegto atcelšanas prasību;

– piespriest *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* un *SFL* segt savus, kā arī atlīdzināt VNV un *Banco Santander, SA* tiesāšanās izdevumus Vispārējā tiesā;

– piespriest *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* un *SFL* segt savus, kā arī atlīdzināt VNV un Komisijas izdevumus saistībā ar apelācijas tiesvedību;

– piespriest pārējām personām, kas iestājušās lietā Vispārējā tiesā, segt savus tiesāšanās izdevumus saistībā ar šo prasību un personām, kas iestājušās lietā Tiesā, segt savus tiesāšanās izdevumus saistībā ar apelācijas tiesvedību.