Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA TAMARA ĆAPETA
prezentate la 9 noiembrie 2023 [1]

Cauza C-551/22 P

Comisia Europeană
împotriva
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Comitetului unic de rezoluție (SRB)

„Recurs – Politica economică și monetară – Uniunea bancară – Mecanismul unic de rezoluție – Regulamentul (UE) nr. 806/2014 – Articolul 18 alineatul (7) – Admisibilitate – Autor al unui act – Act atacabil – Articolul 86 alineatul (2) – Acțiune în anulare – Rezoluție a Banco Popular”

I. Introducere

1. După criza financiară mondială din anul 2008, legiuitorul Uniunii a introdus o serie de măsuri denumite Uniunea bancară, cu scopul de a proteja piețele financiare din Uniune de viitoare situații de instabilitate.

2. O astfel de măsură este mecanismul unic de rezoluție (MUR), instituit în anul 2014 [2]. Scopul principal al acestuia este de a asigura o rezoluție în bune condiții a băncilor aflate în dificultate fără a utiliza banii contribuabililor, promovând în același timp stabilitatea financiară [3]. Pe scurt, în cazul în care o bancă se află în dificultate sau riscă să se afle în dificultate, Comitetul unic de rezoluție (SRB) poate, în anumite condiții, să adopte schema de rezoluție, iar Comisia Europeană are la dispoziție 24 de ore pentru a o aproba.

3. La 6 iunie 2017, MUR a fost utilizat pentru prima dată, în ceea ce privește Banco Popular Español, S.A. (denumită în continuare „Banco Popular”).

1 Limba originală: engleza.

2 Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1) (denumit în continuare „Regulamentul privind MUR”).

3 A se vedea mai mult la https://www.srb.europa.eu/en/about. A se vedea de asemenea considerentul (6) al Regulamentului privind MUR.

4. Principala întrebare ridicată în recursul care rezultă din această rezoluție este: cine este responsabil din punct de vedere juridic pentru schema de rezoluție a Banco Popular și cine ar trebui, în consecință, să fie acționat în justiție în fața instanțelor Uniunii printr-o acțiune în anulare? Este vorba de SRB, care a adoptat schema de rezoluție [4]? Este vorba de Comisie, care a aprobat-o în întregime [5]? Sau rezoluția Banco Popular este actul comun al acestora?

5. Potrivit Hotărârii Tribunalului din 1 iunie 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno și SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) (denumită în continuare „hotărârea atacată”) [6], schema de rezoluție este un act atacabil, iar SRB este responsabil din punct de vedere juridic pentru aceasta.

6. În prezentul recurs, Comisia contestă constatarea potrivit căreia acțiunea este îndreptată împotriva SRB. În opinia sa, acțiunea ar fi trebuit introdusă împotriva Comisiei înseși, întrucât schema de rezoluție intră în vigoare numai după aprobarea de către aceasta.

7. Hotărârea atacată este una dintre cele șase cauze-pilot soluționate de Tribunal, alese ca fiind reprezentative pentru cele peste o sută de acțiuni directe introduse de persoane fizice și juridice care dețineau capital în cadrul Banco Popular înainte de rezoluția acesteia [7].

II. Cadrul juridic relevant

8. Procedura de rezoluție prevăzută în Regulamentul privind MUR implică, în diferite etape, Banca Centrală Europeană (BCE), SRB, Comisia și, potențial, Consiliul Uniunii Europene. Considerentul (24) al Regulamentului privind MUR prevede următoarele:

„Dat fiind faptul că numai instituțiile Uniunii pot elabora politica în materie de rezoluție a Uniunii și că o marjă discreționară continuă să existe pentru adoptarea fiecărei scheme de rezoluție, este necesar să se prevadă implicarea adecvată a Consiliului și a Comisiei, în calitate de instituții care pot exercita competențe de executare în conformitate cu articolul 291 din TFUE. Evaluarea aspectelor legate de marja discreționară în luarea de decizii privind rezoluția de către comitet ar trebui realizată de Comisie. Având în vedere impactul considerabil al deciziilor privind rezoluția asupra stabilității financiare a statelor membre și a Uniunii ca atare, precum și asupra suveranității fiscale a statelor membre, este important să i se confere Consiliului competența de executare în vederea luării anumitor decizii privind rezoluția. Astfel, ar trebui să fie de

4 Decizia SRB SRB/EES/2017/08 din 7 iunie 2017 în ședința sa executivă privind adoptarea unei scheme de rezoluție cu privire la Banco Popular Español, S.A. (denumită în continuare „schema de rezoluție”).

5 Decizia (UE) 2017/1246 a Comisiei din 7 iunie 2017 de aprobare a schemei de rezoluție pentru Banco Popular Español S.A. (JO 2017, L 178, p. 15) (denumită în continuare „aprobarea Comisiei”).

6 Un al doilea recurs împotriva acestei hotărâri este pendinte la Curtea de Justiție în cauza C-448/22 P, SFL/SRB. Acest recurs nu privește admisibilitatea. În cazul în care Curtea admite recursul în prezenta cauză, se poate afirma că acest al doilea recurs ar deveni lipsit de obiect și ar fi respins în consecință.

7 În trei dintre aceste cauze-pilot, schema de rezoluție a SRB a fost atacată împreună cu aprobarea Comisiei. Admisibilitatea nu a fost atacată în niciuna dintre aceste cauze. A se vedea Hotărârea din 1 iunie 2022, Del Valle Ruíz și alții/Comisia și SRB (T-510/17, EU:T:2022:312); Hotărârea din 1 iunie 2022, Eleveté Invest Group și alții/Comisia și SRB (T-523/17, EU:T:2022:313), și Hotărârea din 1 iunie 2022, Aeris Invest/Comisia și SRB (T-628/17, EU:T:2022:315). În prezent, recursurile împotriva acestor hotărâri sunt pendinte la Curtea de Justiție în cauza C-541/22 P, García Fernández și alții/Comisia și SRB, precum și în cauza C-535/22 P, Aeris Invest/Comisia și SRB. Recursul în cauza C-539/22 P Del Valle Ruíz și alții/Comisia și SRB a fost formulat, dar a fost retras la 22 iulie 2023. Cea de a patra cauză-pilot aflată pe rolul Tribunalului privea numai decizia Comisiei de aprobare a schemei de rezoluție, iar admisibilitatea nu a fost contestată. A se vedea Hotărârea din 1 iunie 2022, Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/Comisia (T-570/17, EU:T:2022:314). Hotărârea respectivă nu a fost atacată cu recurs. În sfârșit, cea de a șasea cauză-pilot viza o acțiune în anularea parțială a schemei de rezoluție a SRB. Comisia a fost intervenientă în această cauză, dar nu s-a ridicat problema admisibilității. Cu toate acestea, Tribunalul a decis din oficiu, prin ordonanță, că acțiunea era inadmisibilă întrucât nu îndeplinea criteriile pentru anularea parțială. A se vedea Ordonanța din 24 octombrie 2019, Liaño Reig/SRB (T-557/17, EU:T:2019:771). Această ordonanță a fost confirmată în recurs de Curte, care a statuat că Tribunalul nu a săvârșit o eroare atunci când a constatat că dispoziția contestată nu poate fi separată de schema de rezoluție a SRB, în Hotărârea din 4 martie 2021, Liaño Reig/SRB (C-947/19 P, EU:C:2021:172).

competența Consiliului ca, la propunerea Comisiei, să exercite un control efectiv asupra evaluării de către comitet a existenței interesului public și să evalueze orice modificare substanțială a cuantumului din fond ce urmează a fi folosită într-o anumită măsură de rezoluție [a se citi «folosite într-o măsură de rezoluție»]. În plus, Comisia ar trebui să fie împuternicită să adopte acte delegate în care să se menționeze criteriile și condițiile suplimentare de care comitetul trebuie să țină seama atunci când își exercită diferitele competențe. Conferirea de sarcini de rezoluție nu ar trebui să împiedice în niciun fel funcționarea pieței interne a serviciilor financiare. ABE [Autoritatea Bancară Europeană] ar trebui, așadar, să își păstreze rolul, competențele și sarcinile sale existente. Aceasta ar trebui să dezvolte legislația Uniunii aplicabilă tuturor statelor membre și să contribuie la punerea sa consecventă în aplicare, precum și să sporească gradul de convergență al practicilor de rezoluție în ansamblul Uniunii."

9. Articolul 18 din Regulamentul privind MUR stabilește în detaliu procedura de rezoluție. Următoarele alineate din această dispoziție prezintă relevanță pentru acest recurs:

„(7) Comitetul transmite schema de rezoluție Comisiei de îndată ce o adoptă.

În termen de 24 de ore de la transmiterea de către comitet a schemei de rezoluție, Comisia fie o aprobă, fie se opune acesteia în ceea ce privește aspectele discreționare ale schemei de rezoluție în cazurile care nu fac obiectul celui de al treilea paragraf de la prezentul alineat.

În termen de 12 ore de la transmiterea de către comitet a schemei de rezoluție, Comisia poate propune Consiliului:

(a) fie să se opună schemei de rezoluție în temeiul faptului că schema de rezoluție adoptată de comitet nu îndeplinește criteriul privind interesul public menționat la alineatul (1) litera (c),

(b) fie să adopte sau să se opună unei modificări semnificative a cuantumului prevăzut de la Fond în schema de rezoluție transmisă de Comitet.

În scopul celui de-al treilea paragraf, Consiliul hotărăște cu majoritate simplă.

Schema de rezoluție poate intra în vigoare numai în cazul în care nici Consiliul, nici Comisia nu se opun în termen de 24 de ore după transmiterea acesteia de către comitet.

Consiliul sau Comisia, după caz, își întemeiază exercitarea competenței de a se opune.

În cazul în care, în termen de 24 de ore de la transmiterea schemei de rezoluție de către comitet, Consiliul aprobă propunerea Comisiei de modificare a schemei de rezoluție pe baza temeiului menționat la al treilea paragraf litera (b) sau Comisia se opune în temeiul celui de al doilea paragraf, comitetul modifică schema de rezoluție în termen de opt ore și în conformitate cu motivele exprimate.

În cazul în care schema de rezoluție adoptată de comitet prevede excluderea anumitor pasive în situațiile excepționale menționate la articolul 27 alineatul (5), iar această excludere impune o contribuție din partea fondului sau o sursă alternativă de finanțare pentru a se proteja integritatea pieței interne, Comisia poate interzice excluderea propusă sau poate impune modificarea acesteia, prezentând motive corespunzătoare bazate pe încălcarea cerințelor prevăzute la articolul 27 și în actul delegat adoptat de Comisie în baza articolului 44 alineatul (11) din Directiva 2014/59/UE.

(8) În cazul în care Consiliul se opune rezoluției unei instituții, motivând prin faptul că nu se îndeplinește criteriul privind interesul public menționat la alineatul (1) litera (c), entitatea în cauză este lichidată în mod corespunzător, în conformitate cu dreptul intern.”

III. Evenimentele care au condus la procedura în fața Tribunalului

10. Situația de fapt relevantă pentru prezentul recurs, astfel cum este explicată mai detaliat în hotărârea atacată, poate fi rezumată după cum urmează.

11. Problemele înregistrate de Banco Popular au început în anul 2016 și au culminat la 3 iunie 2017, atunci când SRB a decis să inițieze procedura de vânzare a Banco Popular și a informat Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [Fondul de restructurare ordonată a instituțiilor bancare (denumit în continuare „FROB”)] cu privire la cerințele privind vânzarea.

12. La data de 6 iunie 2017, BCE a constatat că Banco Popular se afla sau era susceptibilă de a se afla în dificultate potrivit articolului 18 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul privind MUR și a comunicat această evaluare către SRB, în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul privind MUR [8].

13. La 7 iunie 2017, FROB a informat SRB că a primit o ofertă fermă de la Banco Santander, S.A. (denumită în continuare „Banco Santander”) în aceeași zi, la ora 3.12 a.m., prin care se oferea să cumpere acțiunile Banco Popular pentru suma de 1 EUR. FROB a propus SRB să accepte această ofertă.

14. În cadrul sesiunii sale executive din 7 iunie 2017, SRB a acceptat oferta Banco Santander și a adoptat schema de rezoluție [9]. Această schemă a fost înaintată Comisiei pentru aprobare la ora 5.13 a.m. La ora 6.30 a.m., printr-o decizie adresată SRB, Comisia a aprobat schema de rezoluție.

IV. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

15. Printr-o acțiune introdusă la Tribunal la 2 august 2017, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno și Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) au formulat o acțiune împotriva SRB având ca obiect anularea schemei de rezoluție [10].

16. Tribunalul a decis din oficiu să examineze admisibilitatea acțiunii și a concluzionat că aceasta era îndreptată în mod corect împotriva SRB.

[8] O versiune neconfidențială a acestei evaluări poate fi accesată la https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

[9] A se vedea articolul 3 alineatul (1) punctele 30-33 din Regulamentul privind MUR, care prevede instrumentele de rezoluție disponibile. În prezenta cauză a fost utilizat instrumentul de vânzare a activității (a se vedea articolul 24 din Regulamentul privind MUR), în cadrul căruia toate acțiunile existente (capitalul comun de nivel 1), și instrumentele suplimentare de nivel 1 ale Banco Popular au fost diminuate. Instrumentele de nivel 2 au fost convertite în acțiuni noi, care au fost transferate ulterior către Banco Santander la prețul de 1 EUR.

[10] Regatul Spaniei, Parlamentul European, Consiliul, Comisia, precum și Banco Santander au intervenit în sprijinul SRB.

17. Această instanță a considerat decisiv faptul că Comisia nu poate exercita competențele acordate SRB prin modificarea schemei de rezoluție sau a efectelor juridice ale acesteia [11]. Acest lucru se datorează faptului că aprobarea Comisiei este necesară numai pentru aspectele discreționare ale schemei de rezoluție, ceea ce are drept scop evitarea unei veritabile delegări de competențe în sensul Hotărârii Meroni a Curții de Justiție [12].

18. Pentru a respinge argumentul Comisiei potrivit căruia schema de rezoluție este doar un act pregătitor pe care nu are obligația să îl aprobe, Tribunalul s-a întemeiat pe Hotărârea ABLV Bank și alții [13]. Acesta a făcut distincție între evaluarea efectuată de BCE privind „dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla" entitatea în cauză și schema de rezoluție: în Hotărârea ABLV Bank și alții, Curtea de Justiție a constatat că această din urmă evaluare nu a creat efecte juridice pentru recurente, în timp ce schema de rezoluție și punerea în aplicare a acesteia au creat astfel de efecte [14]. Tribunalul a susținut această concluzie prin faptul că, spre deosebire de competențele SRB în raport cu BCE, Comisia nu se poate opune aspectelor pur tehnice ale schemei de rezoluție și nici nu le poate modifica.

19. Tribunalul a respins de asemenea argumentul Parlamentului și al Consiliului potrivit căruia articolul 86 din Regulamentul privind MUR se referă numai la deciziile SRB pentru care nu este necesară nicio aprobare din partea Comisiei. Acesta a explicat că schema de rezoluție este exclusă de la controlul comisiei de apel și nu există nicio altă excepție care să o înlăture din sfera competențelor de control ale instanțelor Uniunii în temeiul articolului 86 din Regulamentul privind MUR [15].

20. În sfârșit, Tribunalul a făcut referire la principiile securității juridice și protecției jurisdicționale efective [16] pentru a susține concluzia sa potrivit căreia schema de rezoluție este un act atacabil în temeiul articolului 263 TFUE.

V. Procedura în fața Curții de Justiție

21. Prin recursul său formulat la 17 august 2022, Comisia solicită Curții următoarele:

– anularea hotărârii atacate, în măsura în care Tribunalul a declarat că acțiunea în anulare era admisibilă;

– declararea inadmisibilității acțiunii în anulare introduse în cauza T-481/17 în primă instanță și, în consecință, respingerea acesteia în totalitate;

– obligarea Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno și SFL (reclamante în primă instanță) la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie atât în cadrul prezentei proceduri, cât și în procedura în fața Tribunalului.

11 Hotărârea atacată, punctul 132.

12 Hotărârea atacată, punctele 129 și 130, cu trimitere la Hotărârea din 13 iunie 1958, Meroni/Înalta Autoritate (9/56, EU:C:1958:7).

13 Hotărârea din 6 mai 2021, ABLV Bank și alții/BCE (C-551/19 P și C-552/19 P, EU:C:2021:369).

14 Hotărârea atacată, punctul 135, cu trimitere la Hotărârea din 6 mai 2021, ABLV Bank și alții/BCE (C-551/19 P și C-552/19 P, EU:C:2021:369, punctul 66).

15 Hotărârea atacată, punctul 140.

16 Hotărârea atacată, punctele 145-147.

22. SRB solicită Curții:

– respingerea recursului;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

23. SFL solicită Curții:

– respingerea recursului declarat de Comisie împotriva hotărârii atacate pentru lipsa calității procesuale (*locus standi*);

– în subsidiar, respingerea recursului Comisiei;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată efectuate în cadrul prezentului recurs.

24. Parlamentul, care a intervenit în susținerea Comisiei, consideră că Curtea ar trebui să admită recursul Comisiei în totalitate.

25. Consiliul a intervenit în măsura în care susține respingerea pe fond a acțiunii în anularea schemei de rezoluție.

26. La 13 iunie 2023 a avut loc o ședință în care Parlamentul, Consiliul, Comisia, SFL și SRB au prezentat pledoarii.

VI. Analiză

27. Comisia invocă trei motive de recurs. În primul rând, aceasta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că schema de rezoluție, astfel cum a fost adoptată de SRB, produce efecte juridice obligatorii. În al doilea rând, Comisia susține că Tribunalul a permis introducerea unei acțiuni împotriva unui pârât greșit, încălcând astfel dreptul la apărare al Comisiei. În sfârșit, Comisia susține că raționamentul Tribunalului este contradictoriu.

28. Toate cele trei motive de recurs se rezumă la o singură întrebare: Tribunalul a considerat în mod corect că o acțiune de contestare a schemei de rezoluție a Banco Popular poate fi introdusă împotriva SRB? În consecință, vom analiza aceste motive împreună.

29. Analiza noastră va arăta că Tribunalul s-a înșelat. Autorul responsabil din punct de vedere juridic al schemei de rezoluție este Comisia și, într-o situație precum cea din prezenta cauză, în care Comisia a aprobat schema de rezoluție, o acțiune în anulare nu poate fi introdusă decât împotriva acestei instituții.

30. Această concluzie rezultă din Regulamentul privind MUR, prin care legiuitorul Uniunii a organizat procedura de rezoluție și a distribuit sarcini către diferiți participanți. Cu toate acestea, contrar unuia dintre argumentele Comisiei, nu considerăm că doctrina Meroni a impus o astfel de soluție [17].

[17] Pentru o explicație suplimentară a acestei jurisprudențe, a se vedea punctul 76 de mai jos.

31. Legiuitorul Uniunii ar fi putut să delege către SRB competența de a adopta în mod autonom scheme de rezoluție în cazuri individuale, în condițiile prevăzute în norma de abilitare și care fac obiectul unui control jurisdicțional. Totuși, nu a făcut acest lucru. Opțiunea legislativă a fost, mai degrabă, aceea de a nu acorda SRB o astfel de competență autonomă, ci de a o supune totodată aprobării Comisiei.

32. Pentru a argumenta constatările noastre, vom proceda în felul următor. Vom descrie mai întâi SRB și rolul acestuia, precum și rolurile Comisiei și Consiliului în temeiul Regulamentului privind MUR (Secțiunea A.1.). Vom arăta astfel că există patru scenarii diferite pentru ca procedura de rezoluție să intre în vigoare (Secțiunea A.2.). Ulterior, vom explica faptul că doctrina Meroni, în forma sa actuală, nu a impus implicarea Comisiei sau a Consiliului în deciziile adoptate de SRB în cazuri individuale (Secțiunea B.1.). Vom arăta în continuare că opțiunea legislativă de a proceda totuși astfel face din Comisie autorul responsabil din punct de vedere juridic al schemei de rezoluție (Secțiunea B.2.). În consecință, reclamantele și-au îndreptat în mod greșit acțiunea împotriva SRB, iar Tribunalul a admis-o în mod eronat.

A. Cu privire la SRB și la rolul diferiților participanți în procedura de rezoluție

1. Cu privire la SRB

33. Considerentul (31) al Regulamentului privind MUR ne spune că SRB „ar trebui să fie o agenție specifică a Uniunii, care să aibă o structură specifică, adecvată sarcinilor sale specifice, și care să se îndepărteze de modelul tuturor celorlalte agenții ale Uniunii” [18]. SRB este una dintre cele peste 35 de agenții care există la nivelul Uniunii, fiecare cu structura, atribuțiile și competențele sale specifice. Astfel cum au subliniat diverși specialiști, tratatele nu țin seama încă în mod corespunzător de acest proces de „agentificare” [19], în care SRB nu reprezintă decât una dintre manifestări.

34. Articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul privind MUR împuternicește SRB să decidă dacă să efectueze sau nu o rezoluție. SRB inițiază o procedură de rezoluție după ce BCE stabilește că o instituție de credit se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate [20]. Cu toate acestea, în anumite condiții, SRB poate să efectueze propria evaluare a dificultății în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție de credit [21]. Astfel, chiar dacă evaluarea BCE declanșează în principiu procedura de rezoluție, SRB poate de asemenea să inițieze acest lucru pe cont propriu.

35. SRB poate decide să efectueze rezoluția numai dacă acest lucru este în interesul public [22]. În cazul în care decide să efectueze rezoluția, SRB decide și cu privire la instrumentul de rezoluție care va fi utilizat [23].

18 În ședință, Parlamentul a fost rugat să clarifice ce se înțelege prin acest considerent. Răspunsul a fost că scopul a fost acela de a clarifica faptul că SRB are mai multe competențe decât cele care sunt acordate în mod obișnuit agențiilor, fără a schimba însă faptul că SRB face parte dintr-o procedură administrativă complexă. SFL a declarat în ședință că, datorită competenței centralizate de rezoluție a SRB, aceasta este o agenție unică în felul său.

19 „Agentificarea” a fost descrisă ca fiind un proces prin care competențe publice sunt transferate către organisme specializate de drept public, separate de instituțiile legislative sau executive în sensul tradițional. Verhoest, K., van Thiel, S., și De Vadder, S., „Agencification in Public Administration”, *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, p. 2.

20 BCE procedează astfel după consultarea SRB, în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul privind MUR.

21 *Ibidem.*

22 Articolul 18 alineatul (5) din Regulamentul privind MUR. SRB a publicat abordarea sa privind evaluarea interesului public în anul 2019. A se vedea https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Articolul 23 primul paragraf din Regulamentul privind MUR.

36. Toți participanții la procedura din fața Curții au fost de acord că aceste alegeri ale SRB sunt de natură discreționară, fiind supuse controlului Comisiei [24].

37. În cazul în care SRB constată că rezoluția este de interes public, Comisia poate, în termen de 12 ore de la primirea schemei de rezoluție, să propună Consiliului să se opună constatării potrivit căreia rezoluția îndeplinește criteriul privind interesul public [25]. În această privință, competența discreționară a SRB este limitată de Comisie și de Consiliu.

38. Cu toate acestea, în cazul în care SRB constată că rezoluția nu este de interes public, Regulamentul privind MUR nu prevede că Comisia sau Consiliul pot să nu fie de acord. Fără intenția de a aduce atingere viitoarei decizii a Curții în această privință [26], considerăm că contestarea unei constatări potrivit căreia o rezoluție nu este de interes public poate fi introdusă numai împotriva SRB, întrucât acesta este organismul care emite decizia finală în materie.

39. În afară de faptul că decide dacă trebuie sau nu să efectueze rezoluția, SRB este împuternicit să ia o serie de alte decizii individuale în cadrul procedurii de rezoluție [27].

40. De exemplu, SRB elaborează planuri de rezoluție [28] și emite orientări și instrucțiuni pentru autoritățile naționale de rezoluție pentru a asigura aplicarea eficace și coerentă a competențelor sale specifice în temeiul Regulamentului privind MUR [29]. Acesta este împuternicit să solicite instituției sau întreprinderii-mamă să contacteze cumpărători potențiali în cadrul unei intervenții timpurii și să solicite autorității naționale competente să elaboreze o schemă de rezoluție preliminară [30].

41. SRB decide de asemenea cu privire la entitatea care va efectua o evaluare corectă, prudentă și realistă a activelor și a pasivelor unei instituții de credit înainte de a decide cu privire la o rezoluție și selectează o persoană independentă de orice autoritate publică pentru a efectua această evaluare [31]. Pe durata punerii în aplicare a rezoluției, SRB are competențe de monitorizare și de a

24 Articolul 18 alineatul (7) al doilea paragraf din Regulamentul privind MUR.

25 Articolul 18 alineatul (7) al treilea paragraf din Regulamentul privind MUR.

26 Litigiul privind decizia SRB de a nu adopta o schemă de rezoluție în privința ABLV Bank este în curs de soluționare. Inițial, reclamanții au contestat evaluarea BCE cu privire la „dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla” instituția de credit. Aceste acțiuni au fost respinse de Tribunal prin Ordonanța din 6 mai 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296), și Ordonanța din 6 mai 2019, Bernis și alții/BCE (T-283/18, EU:T:2019:295). Curtea de Justiție a confirmat aceste ordonanțe prin Hotărârea din 6 mai 2021, ABLV Bank și alții/BCE (C-551/19 P și C-552/19 P, EU:C:2021:369), constatând că evaluarea BCE nu este un act atacabil, dar decizia SRB de a nu efectua rezoluția este un asemenea act. Într-un litigiu derivat care a contestat ulterior această decizie a SRB, Tribunalul a admis acțiunea, dar a respins-o pe fond prin Hotărârea din 6 iulie 2022, ABLV Bank/SRB (T-280/18, EU:T:2022:429). Această hotărâre face în prezent obiectul unui recurs în cauza C-602/22 P, ABLV Bank/SRB. Acest recurs reprezintă ocazia perfectă pentru Curte de a aborda chestiunea puterii de apreciere a SRB atunci când decide cu privire la existența interesului public al rezoluției.

27 Capitolul 2 din Titlul V din Regulamentul privind MUR stabilește competențele SRB în ceea ce privește Fondul unic de rezoluție, care nu prezintă relevanță pentru prezentul recurs și nu va fi prezentat aici.

28 Articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul privind MUR.

29 A se vedea de exemplu articolul 8 alineatul (3) și articolul 12 alineatul (3) din Regulamentul privind MUR.

30 Articolul 13 alineatul (3) din Regulamentul privind MUR.

31 Articolul 20 alineatul (1) din Regulamentul privind MUR. În conformitate cu articolul 20 alineatul (15) din Regulamentul privind MUR, evaluarea nu face obiectul unui drept de apel separat, dar poate face obiectul unei căi de atac împreună cu decizia SRB (dispoziția nu specifică despre ce decizie este vorba, dar se poate deduce că este vorba despre schema de rezoluție). De fapt, la punctul 141 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că această dispoziție confirmă de asemenea faptul că numai schema de rezoluție este un act atacabil.

emite instrucțiuni în privința autorităților naționale de rezoluție [32]. În sfârșit, SRB are competențe de investigare [33] și poate impune sancțiuni entităților care nu respectă deciziile sale de investigare [34].

42. Schema de rezoluție a SRB este supusă aprobării Comisiei sau, pentru anumite aspecte, a Consiliului. Înainte de obținerea unei astfel de aprobări, schema de rezoluție adoptată de SRB nu este obligatorie din punct de vedere juridic. Acest fapt ne conduce la cele patru scenarii posibile de intrare în vigoare a unei scheme de rezoluție.

2. Cele patru scenarii posibile după adoptarea de către SRB a unei scheme de rezoluție

43. Articolul 18 alineatul (7) al cincilea paragraf din Regulamentul privind MUR prevede că schema de rezoluție „poate intra în vigoare numai în cazul în care nici Consiliul, nici Comisia nu se opun în termen de 24 de ore după transmiterea acesteia de către comitet". Restul articolului 18 alineatul (7) din Regulamentul privind MUR prevede patru scenarii de intrare în vigoare a schemei de rezoluție, care presupun participarea SRB, a Comisiei și, eventual, a Consiliului.

44. Rezoluția Banco Popular privește numai primul scenariu. Analiza noastră care conduce la concluzia că Comisia este singurul participant responsabil din punct de vedere juridic împotriva căruia ar trebui introdusă acțiunea contra unei scheme de rezoluție se aplică acestui scenariu. Intenția noastră nu este de a propune soluții generalizate, dar considerăm că este important să distingem scenariul actual de celelalte. Acest lucru ne va ajuta să înțelegem mai bine relația dintre Comisie și SRB pentru soluționarea prezentei cauze.

a) Scenariul unu: schema de rezoluție a SRB este aprobată de Comisie

45. Comisia poate aproba schema de rezoluție în termen de 24 de ore de la transmiterea acesteia de către SRB [35].

46. Este ceea ce s-a întâmplat în cazul rezoluției Banco Popular. Comisia nu a avut nicio obiecție și a aprobat în mod expres schema de rezoluție în totalitate.

47. Având în vedere că în acest scenariu nimeni nu s-a opus, schema de rezoluție a intrat în vigoare [36].

48. În cazul rezoluției Banco Popular, articolul 12.1 din schema de rezoluție a prevăzut că aceasta va intra în vigoare la 7 iunie 2017, la ora 6.30 a.m. Acesta este momentul în care Comisia a aprobat schema de rezoluție, iar nu ora la care SRB a transmis-o Comisiei (ora 5.13 a.m.).

[32] Articolele 28 și 29 din Regulamentul privind MUR.

[33] În temeiul articolelor 34-36 din Regulamentul privind MUR, SRB poate emite solicitări de informații, poate efectua investigații generale și inspecții la fața locului.

[34] Articolele 38-41 din Regulamentul privind MUR. În conformitate cu articolul 85 alineatul (3) din Regulamentul privind MUR, orice persoană fizică sau juridică, inclusiv autoritățile de rezoluție, poate contesta aceste decizii la comisia de apel.

[35] Articolul 18 alineatul (7) al doilea paragraf din Regulamentul privind MUR.

[36] Articolul 18 alineatul (7) al cincilea paragraf din Regulamentul privind MUR.

49. Cu toate acestea, în prezentul litigiu au apărut interpretări diferite privind intrarea în vigoare [37]. Pe de o parte, Tribunalul a observat că articolul 12 din schema de rezoluție a prevăzut momentul intrării în vigoare a acesteia, ceea ce l-a determinat să concluzioneze că schema de rezoluție în sine este un act care poate intra în vigoare [38]. Pe de altă parte, Comisia susține că aprobarea sa este elementul decisiv pentru intrarea în vigoare a schemei de rezoluție [39].

50. După cum vom detalia în Secțiunea B.2., din formularea și din economia Regulamentului privind MUR rezultă în mod clar că, în acest scenariu, în special aprobarea Comisiei este cea care face din schema de rezoluție un act obligatoriu din punct de vedere juridic.

b) Scenariul doi: tăcerea

51. Al doilea scenariu, descris de Comisie în ședință ca fiind foarte puțin probabil, este acela în care Comisia păstrează tăcerea timp de 24 de ore ca răspuns la transmiterea schemei de rezoluție.

52. Se poate susține că articolul 18 alineatul (7) al cincilea paragraf din Regulamentul privind MUR sprijină concluzia potrivit căreia schema de rezoluție ar intra în vigoare, în absența oricăror obiecții (chiar și sub forma unei tăceri depline), fără aprobare din partea Comisiei.

53. O posibilă interpretare este că, în această situație, singurul act care produce efecte juridice obligatorii ar fi schema de rezoluție propriu-zisă. Acest lucru ar contrazice argumentul Comisiei potrivit căruia aprobarea sa este condiția esențială pentru ca o schemă de rezoluție să intre în vigoare.

54. Un alt mod de a vedea acest scenariu este acela că aprobarea Comisiei în acest caz este tacită și acționează de asemenea ca o condiție necesară pentru ca schema de rezoluție să intre în vigoare. Este argumentul Comisiei în prezentul recurs.

55. Putem fi de acord cu Comisia că acest scenariu poate fi asimilat primului scenariu și că, în pofida lipsei unei aprobări exprese, acțiunea trebuie îndreptată împotriva Comisiei, ca entitate responsabilă din punct de vedere juridic pentru schema de rezoluție.

56. Cu toate acestea, trebuie să fim precauți în ceea ce privește lipsa oricărei acțiuni exprese din partea Comisiei, întrucât acest lucru ar putea sugera că rolul acesteia în aprobarea schemei de rezoluție pregătite de SRB nu era unul autentic, ci doar simbolic [40]. Având în vedere că rezoluția

37 Este posibil să se fi creat o oarecare confuzie prin trimiterea, în articolul 12 alineatul (1) din schema de rezoluție, la articolul 18 alineatul (6) din Regulamentul privind MUR. Această dispoziție stabilește conținutul schemei de rezoluție, dar nu și procedura de intrare în vigoare a acesteia [care este reglementată în schimb de articolul 18 alineatul (7) din Regulamentul privind MUR].

38 Hotărârea atacată, punctul 117.

39 Ceea ce se poate afirma că este vizibil mai degrabă din trimiterea la momentul în care Comisia a aprobat-o decât la momentul în care SRB a transmis-o Comisiei.

40 Tribunalul a constatat, în cauza-pilot care nu a fost atacată cu recurs [Hotărârea din 1 iunie 2022, Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/Comisia (T-570/17, EU:T:2022:314, punctul 122)], că Comisia trebuie să aprobe în mod expres schema de rezoluție, pentru a nu încălca doctrina Meroni. Având în vedere poziția noastră cu privire la aplicabilitatea doctrinei Meroni în cazul SRB (a se vedea Secțiunea B.1. de mai jos), nu suntem de acord că doctrina Meroni ar impune Comisiei o obligație de a aproba în mod expres o schemă de rezoluție.

Banco Popular a fost prima realizată vreodată în temeiul Regulamentului privind MUR, este imposibil de știut dacă Comisia va aproba în viitor scheme de rezoluție în mod tacit. Deocamdată, putem doar să avem încredere în Comisie că nu va acționa în acest mod [41].

c) Scenariul trei: Comisia se opune aspectelor discreționare ale schemei de rezoluție

57. Comisia poate ridica obiecții cu privire la aspectele discreționare [42] ale schemei de rezoluție [43]. În acest caz, aceasta trebuie să își motiveze obiecția [44].

58. În hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că Comisia nu se poate opune aspectelor pur tehnice ale schemei de rezoluție și nici nu le poate modifica [45]. Astfel, această instanță a concluzionat că schema de rezoluție produce efecte juridice autonome. SRB a adoptat de asemenea o poziție similară în răspunsul său.

59. Prin urmare, obiecțiile Comisiei ar putea să privească numai aspecte discreționare. Cu toate acestea, partea discreționară a schemei se bazează pe concluziile desprinse din părțile sale nediscreționare. De exemplu, Comisia ar putea ridica obiecții cu privire la alegerea instrumentului de rezoluție propus de SRB, întrucât aceasta deduce o concluzie diferită din evaluarea băncii.

60. În acest scenariu, SRB are la dispoziție opt ore pentru a modifica schema de rezoluție în conformitate cu motivarea Comisiei [46].

61. În orice eventualitate, în cazul în care Comisia s-ar opune schemei de rezoluție, aceasta nu poate intra în vigoare fără ca această opoziție să fie inclusă. După părerea noastră, în acest scenariu pare de asemenea rezonabil să considerăm Comisia responsabilă pentru schema de rezoluție.

d) Scenariul patru: participarea Consiliului

62. Rezoluția trebuie să fie necesară în interes public [47]. În plus, recapitalizarea internă este un posibil instrument de rezoluție, pentru care pot fi utilizate fondurile din Fondul unic de rezoluție (denumit în continuare „Fondul”) [48]. Acestea sunt cele două aspecte ale schemei de rezoluție care fac obiectul controlului Consiliului.

41 O preocupare legată de tăcere este că aceasta ar putea face Comisia inertă și subordonată în raport cu SRB. A se vedea Adamski, D., „The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation”, *European Law Review* 812, vol. 39(4), 2014, p. 817 și 818 (argumentând că încrederea unui mandant în expertiza tehnică și profesională a unui agent creează riscul asimetriei informațiilor, ceea ce conduce la faptul că agentul face în ultimă instanță alegeri politice pe care mandantul doar pune ștampila).

42 În ședință, participanții la recurs au făcut referire la alegerea instrumentului de rezoluție, la respectarea obiectivelor rezoluției și la orice alt aspect non-tehnic al procedurii de rezoluție.

43 Articolul 18 alineatul (7) al doilea paragraf din Regulamentul privind MUR. Este exclusă (i) evaluarea interesului public și (ii) suma care urmează să fie utilizată din Fondul unic de rezoluție. În cazul în care Comisia are obiecții cu privire la oricare dintre acestea, aceasta trebuie să propună Consiliului să se opună [articolul 18 alineatul (7) al treilea paragraf din Regulamentul privind MUR]. Ne vom ocupa de această situație în scenariul patru.

44 Articolul 18 alineatul (7) al șaselea paragraf din Regulamentul privind MUR.

45 Hotărârea atacată, punctele 132 și 137.

46 Articolul 18 alineatul (7) al șaptelea paragraf din Regulamentul privind MUR. Nu se prevede în mod expres dacă Comisia trebuie să confirme din nou schema modificată.

47 Articolul 18 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul privind MUR.

48 Articolul 27 din Regulamentul privind MUR. Acest instrument nu a fost utilizat în cadrul rezoluției Banco Popular. Acesta este inclus în analiză din motive de exhaustivitate.

63. În termen de 12 ore de la transmiterea schemei de rezoluție [49], Comisia poate propune Consiliului, în primul rând, să se opună schemei de rezoluție în cazul în care rezoluția nu este de interes public sau, în al doilea rând, să adopte sau să se opună propunerii Comisiei de modificare semnificativă a cuantumului prevăzut din Fond care urmează să fie utilizat.

64. În acest scenariu, Consiliul hotărăște cu majoritate simplă [50] și trebuie să își motiveze exercitarea competenței de a se opune [51].

65. În cazul în care Consiliul se opune existenței interesului public, entitatea în cauză este lichidată în conformitate cu dreptul intern [52]. Astfel, Consiliul are competența de a opri complet rezoluția.

66. În cazul în care Consiliul aprobă propunerea Comisiei de opoziție la sau de modificare a utilizării fondului, SRB modifică în mod corespunzător schema de rezoluție în termen de opt ore [53].

67. În mod similar cu cel de al treilea scenariu, Comisia formulează obiecții, dar, spre deosebire de acel scenariu, nu poate impune aceste obiecții în ce privește SRB fără acordul Consiliului. Astfel, există mai multe evoluții ulterioare: Consiliul poate fi de acord, dar poate de asemenea să respingă poziția Comisiei, fiind astfel de acord cu schema inițială a SRB.

68. Care este actul atacabil în acest al patrulea scenariu? În cazul în care poziția Consiliului are ca rezultat respingerea unei scheme de rezoluție (de exemplu, din cauza lipsei de interes public), singurul act care poate fi atacat este poziția Consiliului. Într-un astfel de scenariu, schema de rezoluție nu există.

69. Cu toate acestea, în cazul în care Consiliul nu este de acord cu Comisia și confirmă interesul public în legătură cu rezoluția, schema poate intra în vigoare. Și totuși, aceasta nu a fost aprobată de Comisie. Cine ar trebui să fie pârâtul într-o acțiune de contestare a unei astfel de scheme: doar Consiliul? Consiliul și Comisia împreună? O întrebare similară se pune dacă cuantumul prevăzut din Fond care urmează să fie utilizat este modificat în urma unui dezacord între Consiliu și Comisie.

70. Regulamentul privind MUR nu precizează nimic cu privire la aceste aspecte.

71. Din nou, fără intenția de a exclude o soluție diferită atunci când apare o problemă concretă, la o evaluare abstractă a acestor situații, suntem înclinați să concluzionăm că Comisia trebuie să fie întotdeauna implicată în contestarea schemei de rezoluție (împreună cu Consiliul sau chiar singură). După cum vom explica în Secțiunea B.2., măsura în care Comisia participă la procedura de rezoluție, spre deosebire de Consiliu, favorizează o astfel de opinie.

49 Articolul 18 alineatul (7) al treilea paragraf din Regulamentul privind MUR.

50 Articolul 18 alineatul (7) al patrulea paragraf din Regulamentul privind MUR.

51 Articolul 18 alineatul (7) al șaselea paragraf din Regulamentul privind MUR.

52 Articolul 18 alineatul (8) din Regulamentul privind MUR.

53 Articolul 18 alineatul (7) al șaptelea paragraf din Regulamentul privind MUR.

B. Comisia este responsabilă din punct de vedere juridic pentru schema de rezoluție a Banco Popular

72. După cum am menționat anterior, propunem Curții să constate că Tribunalul a interpretat în mod greșit Regulamentul privind MUR atunci când a constatat că schema de rezoluție a Banco Popular este un act imputabil mai degrabă SRB decât Comisiei. Astfel, propunem Curții să admită recursul și să anuleze hotărârea atacată. Cu toate acestea, argumentele noastre nu se aliniază în totalitate cu cele ale Comisiei.

73. Cel mai important, nu suntem de acord cu argumentul Comisiei potrivit căruia doctrina Meroni impune ca schema de rezoluție să fie atribuită Comisiei. Cu toate acestea, o astfel de interpretare rezultă însă din formularea și din economia Regulamentului privind MUR.

74. Înainte de a prezenta motivele unei astfel de interpretări a Regulamentului privind MUR (2), vom explica mai întâi cum ar trebui înțeleasă doctrina Meroni în prezent (1).

1. Delegarea de competențe discreționare: de la Hotărârea Meroni la Hotărârea ESMA

75. Unul dintre argumentele pe care Comisia se întemeiază în prezentul recurs este acela că atribuirea de competențe discreționare în beneficiul SRB ar fi contrar doctrinei Meroni și principiului echilibrului instituțional [54]. Privind în istoria legislativă, după intervenția Consiliului în procedura legislativă [55], SRB nu a primit competența de a produce efecte juridice obligatorii pentru particulari. Acest lucru a fost considerat necesar pentru a asigura respectarea doctrinei Meroni.

76. Doctrina este denumită după Hotărârea Meroni, care a fost pronunțată în anul 1958 [56]. La vremea respectivă, nu exista o Comisie, așa cum o cunoaștem astăzi, ci Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Înalta Autoritate a delegat competențele de gestionare financiară a regimului reziduurilor feroase unui organism privat. Curtea a constatat că Înalta Autoritate era autorizată să transfere numai competențe executive clar definite, care ar trebui să fie în întregime sub supravegherea Înaltei Autorități [57].

[54] Este discutabil dacă motivul care a stat la baza doctrinei Meroni a fost numai acela de a proteja echilibrul instituțional sau dacă a fost și acela de a permite un control judiciar eficient. Pentru o opinie potrivit căreia ambele preocupări au ghidat decizia Curții în cauza Meroni, a se vedea Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul (C-270/12, EU:C:2013:562, punctul 64). A se vedea de asemenea Chamon, M., „EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea", *Common Market Law Review*, vol. 48, 2011, p. 1055, la p. 1058 și 1059 (în care acesta susține că echivalarea echilibrului puterilor din doctrina Meroni cu echilibrul instituțional introdus în anul 1990 nu este justificată, întrucât primul ar trebui considerat, în schimb, ca făcând trimitere la sistemul de protecție jurisdicțională din Tratat).

[55] Serviciul juridic al Consiliului a considerat că propunerea inițială era prea amplă și imprecisă, întrucât permitea SRB să decidă asupra unor chestiuni care nu erau doar de natură tehnică, încălcând astfel doctrina Meroni. A se vedea Consiliul Uniunii Europene, Avizul Serviciului juridic privind delegarea de competențe către SRB, Bruxelles, 7 octombrie 2013, Doc. nr. 14547/13, p. 17 și 26 (denumit în continuare „Avizul CLS privind delegarea"). A se vedea de asemenea considerentul (24) al Regulamentului privind MUR, în care justificarea implicării Comisiei și a Consiliului urmează interpretarea doctrinei Meroni exprimate în Avizul CLS privind delegarea de competențe.

[56] Hotărârea din 13 iunie 1958, Meroni/Înalta Autoritate (9/56, EU:C:1958:7).

[57] Hotărârea din 13 iunie 1958, Meroni/Înalta Autoritate (9/56, EU:C:1958:7, p. 152).

77. Hotărârea Meroni a devenit modelul de referință pentru evaluarea delegării de competențe în dreptul Uniunii [58]. Aceasta este adesea înțeleasă ca impunând o regulă conform căreia competențele discreționare nu pot fi delegate [59].

78. Cu toate acestea, excluderea delegării de competențe discreționare către orice alt organism în afară de Comisie nu se potrivește cu realitatea actuală [60]. Multe agenții înființate la nivelul Uniunii au competența de a adopta decizii obligatorii din punct de vedere juridic care rezultă în mod necesar dintr-o anumită marjă de apreciere [61].

79. Lordul Diplock a oferit o definiție a marjei de apreciere pe care o considerăm utilă și aplicabilă în contextul Uniunii: „conceptul însuși de marjă de apreciere administrativă implică un drept de a alege între mai multe căi de acțiune posibile, care permite ca persoane rezonabile să aibă opinii diferite cu privire la cea care trebuie preferată” [62].

80. Marja de apreciere face parte în mod necesar din procesul de reglementare: adoptarea de norme generale obligatorii în aceleași condiții pentru toată lumea, care rezultă din opțiuni de politică. O astfel de putere este delegată din ce în ce mai mult executivului [63]. În Uniunea Europeană, adoptarea de norme generale poate fi delegată numai Comisiei [64]. Se poate argumenta că procesul de reglementare din cadrul Uniunii trebuie să rămână la nivelul instituțiilor Uniunii.

81. Cu toate acestea, marja de apreciere este prezentă și în procesul decizional individual [65]. Aplicarea unei anumite norme unui set individual de fapte este rareori, dacă nu chiar niciodată, automată [66]; de obicei, aceasta implică efectuarea unor alegeri. O astfel de adoptare discreționară a deciziilor în cazuri individuale este ghidată și limitată de norme generale de rang superior.

58 Interpretarea clasică a Hotărârii Meroni ar putea fi văzută ca fiind rezultatul găsirii scopului acestei hotărâri în menținerea echilibrului instituțional, desprinzând această concluzie din trimiterea Curții la echilibrul puterilor. A se vedea Chamon, *op.cit.*, nota de subsol 54, p. 1058 și 1059. A se vedea de asemenea Avizul CLS privind delegarea, p. 3-5.

59 Hotărârea din 13 iunie 1958, Meroni/Înalta Autoritate (9/56, EU:C:1958:7, pct. 154). Chamon adaugă alte șase consecințe ale Hotărârii Meroni identificate în literatura de specialitate: „(1) autoritatea delegantă nu poate delega mai multe competențe decât cele pe care le deține ea însăși; (2) autoritatea delegantă ar trebui să asigure un control continuu; (3) delegarea nu poate fi implicită, ci trebuie să fie stabilită în mod explicit; (4) ar trebui să se asigure un control judiciar continuu; (5) echilibrul instituțional nu ar trebui să fie perturbat și (6) delegarea ar trebui să fie într-adevăr necesară pentru a îndeplini sarcinile în cauză”. 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, p. 380, la p. 382.

60 Simoncini, M. „«Live and let die?» The Meroni doctrine in 2023”, disponibil la https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 Avizul CLS privind delegarea menționează Agenția Europeană pentru Medicamente, autoritățile europene de supraveghere, cum ar fi Autoritatea Bancară Europeană, și ESMA (p. 5, nota de subsol 11). Dacă ne orientăm spre articolul 58a din Statutul Curții de Justiție, putem găsi cel puțin alte patru oficii și agenții ce emit decizii individuale care, după procedurile interne de revizuire, fac în mod direct obiectul controlului exercitat de instanțele Uniunii: Oficiul Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală, Oficiul Comunitar pentru Soiuri de Plante, Agenția Europeană pentru Produse Chimice și Agenția Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației. Este interesant că propunerea de modificare a Statutului Curții de Justiție include o modificare a articolului 58a, adăugând pe lista agențiilor și SRB. A se vedea articolul 3 din propunerea de regulament de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Disponibil la https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p. 1_3866197/en/.

62 *Secretary of State for Education and Science/Tameside MBC* [1976] UKHL 6, p. 17. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Emiliou prezentate în cauza BCE/Credit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, punctul 44).

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

64 Articolul 290 alineatul (1) TFUE prevede de asemenea că, prin delegare, Comisia poate numai să completeze sau să modifice anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

65 Pentru o prezentare clasică a puterii de apreciere implicate în procesul decizional administrativ, a se vedea Galligan, D. J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, 1986, retipărit în anul 2011.

66 Indiferent de nivelul de cunoștințe tehnice sau de expertiză, decidentul nu este niciodată doar „la bouche de la loi”, pentru a-l parafraza pe Montesquieu. A se vedea, de asemenea, Mendes, J., „Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU”, *Modern Law Review*, vol. 80(3), 2017, p. 443.

82. Legislația privind delegarea în cadrul Uniunii nu a încetat să se dezvolte în anul 1958. Argumentul nostru este că doctrina Meroni contemporană necesită să se facă distincție între delegarea competențelor de reglementare și competența discreționară de a adopta decizii individuale. Prima nu poate fi delegată agențiilor. Dimpotrivă, cea de a doua poate fi delegată, dar exercitarea acestor competențe trebuie să fie limitată în mod suficient de actul de împuternicire.

83. Acest lucru rezultă din jurisprudența dezvoltată după Hotărârea Meroni.

84. Prima cauză relevantă este Romano[67]. În cauza respectivă, Comisia administrativă pentru securitatea socială a lucrătorilor migranți (denumită în continuare „Comisia administrativă") a fost împuternicită de Consiliu să stabilească ratele de conversie pentru organismele naționale în vederea determinării sumelor datorate unei persoane pentru a recupera diferența dintre nivelurile drepturilor la pensie din mai multe state membre.

85. Curtea a constatat că unui organism precum Comisia administrativă nu i s-ar fi putut conferi competența de a adopta „acte cu putere de lege"[68]. Curtea a făcut referire la articolul 155 din Tratatul CEE, care reglementa competențele Comisiei. Prin urmare, se poate susține că greșeala Consiliului a fost că nu a delegat această competență Comisiei[69]. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a făcut referire la articolele 173 și 177 din Tratatul CEE [în prezent articolele 263 și 267 TFUE], care, la momentul respectiv, nu menționau controlul jurisdicțional împotriva deciziilor unor organisme precum Comisia administrativă.

86. În consecință, rata de conversie stabilită de Comisia administrativă nu era obligatorie pentru organismele naționale atunci când acestea determinau cuantumurile pensiilor care trebuiau plătite.

87. Următoarea cauză relevantă este ESMA, cunoscută și sub denumirea de cauza „Short Selling"[70]. Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (denumită în continuare „ESMA") a fost înființată ca parte a răspunsului Uniunii la criza financiară, cu scopul de a consolida supravegherea piețelor financiare la nivelul Uniunii[71]. În anul 2012, ESMA i s-a conferit, în plus, competența de a lua decizii cu privire la operatori individuali de pe piață, în cazul în care considera că există „amenințări la adresa funcționării normale și a integrității piețelor financiare sau a stabilității unei părți sau a întregului sistem financiar din Uniune"[72].

88. Regatul Unit a solicitat anularea dispoziției care acordă ESMA această competență. Acesta a argumentat că au fost încălcate doctrinele Meroni și Romano, întrucât ESMA a fost investită cu competențe discreționare de a emite măsuri cu putere de lege. În plus, Regatul Unit a susținut că articolele 290 și 291 TFUE reglementează în mod exhaustiv delegarea și punerea în aplicare în dreptul Uniunii, cu excluderea acordării unor astfel de competențe agențiilor[73].

67 Hotărârea din 14 mai 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 *Ibidem*, punctul 20.

69 A se vedea Chamon, *op.cit.*, nota de subsol 54, p. 1063.

70 Hotărârea din 22 ianuarie 2014, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul (C-270/12, EU:C:2013:562, punctul 2).

72 Articolul 28 din Regulamentul (UE) nr. 236/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 martie 2012 privind vânzarea în lipsă și anumite aspecte ale swapurilor pe riscul de credit (JO 2012, L 86, p. 1).

73 În plus, Regatul Unit a susținut că articolul 114 TFUE a fost temeiul juridic incorect. Avocatul general Jääskinen a fost de acord și a recomandat Curții să admită acțiunea Regatului Unit pentru acest motiv. A se vedea Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul (C-270/12, EU:C:2013:562, punctele 6 și 48-53). Curtea nu a fost de acord.

89. În Hotărârea ESMA, Curtea a abordat cerințele din Hotărârea Meroni în contextul Tratatului de la Lisabona și a concluzionat că ceea ce rămâne interzis este acordarea unei „larg[i] puter[i] discreționar[e]” unei agenții [74]. Aceasta a constatat că competențele acordate ESMA sunt, cu toate acestea, delimitate în mod exact și pot fi supuse unui control jurisdicțional. ESMA este împuternicită să acționeze numai atunci când există „amenințări la adresa funcționării normale și a integrității piețelor financiare sau a stabilității unei părți sau a întregului sistem financiar din Uniune și există implicații transfrontaliere” [75].

90. Curtea nu a considerat relevant faptul că însăși determinarea acestor concepte largi poate implica în sine utilizarea unei marje de apreciere [76]. În schimb, aceasta a pus accentul pe necesitatea ca ESMA să îmbine o experiență profesională și tehnică specifică [77]. Coroborat cu ceea ce Curtea a considerat a fi o limitare suficientă a exercitării competențelor ESMA, aceasta a statuat că interdicția Meroni de delegare a competențelor discreționare nu a fost încălcată.

91. Curtea a abordat ulterior Hotărârea Romano. Urmând propunerea avocatului general Jääskinen [78], Curtea a constatat că, întrucât articolele 263 și 267 TFUE permit în prezent în mod expres controlul jurisdicțional al actelor agențiilor, limitarea din Hotărârea Romano nu se mai aplică [79].

92. În adoptarea unei decizii individuale cu privire la un anumit operator de piață, indiferent de constrângerile impuse de norma de abilitare, ESMA a exercitat cu siguranță marja de apreciere. În consecință, ulterior Hotărârii ESMA, concluzionăm că delegarea marjei de apreciere agențiilor în procesul de adoptare a deciziilor individuale este permisă, atât timp cât este supusă controlului jurisdicțional.

93. În general, se poate concluziona din Hotărârea Romano și din Hotărârea ESMA că nu se poate delega agențiilor competența de a adopta acte cu aplicabilitate generală, dar că agențiilor li se pot acorda competențe executive clar delimitate, care pot face obiectul controlului jurisdicțional [80].

94. În consecință, acordarea în beneficiul SRB a competenței de a decide cu privire la o schemă de rezoluție fără aprobarea Comisiei nu ar fi contrară doctrinei Meroni. Regulamentul privind MUR limitează și ghidează cu suficientă precizie exercitarea competențelor SRB: SRB poate efectua rezoluția numai dacă consideră că aceasta este în interesul public. Această constatare este discreționară, dar nu arbitrară, întrucât Regulamentul privind MUR o limitează la cerința de a

74 Hotărârea din 22 ianuarie 2014, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-270/12, EU:C:2014:18, punctul 42).

75 *Ibidem*, punctele 46 și 47. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul (C-270/12, EU:C:2013:562, punctul 42). Pentru a stabili că puterea de apreciere a ESMA este limitată în mod semnificativ, Curtea a făcut referire în continuare la obligația ESMA de a consulta Comitetul european pentru risc sistemic și de a notifica autoritățile naționale competente, precum și de a reexamina măsura cel puțin o dată la trei luni. În sfârșit, Curtea a considerat relevant faptul că Comisia este împuternicită să adopte acte delegate pentru a preciza criteriile și factorii care trebuie luați în considerare de ESMA atunci când stabilește dacă s-au produs anumite evenimente sau evoluții nefavorabile și amenințări (punctele 50 și 51).

76 Pentru o critică a acestui punct de vedere, a se vedea Mendes, *op. cit.*, nota de subsol 66, p. 447 și 448; Chamon, *op. cit.*, nota de subsol 59, p. 393.

77 Hotărârea din 22 ianuarie 2014, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-270/12, EU:C:2014:18, punctele 52, 82 și 85).

78 Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul (C-270/12, EU:C:2013:562, punctele 74 și 88) (care a susținut că, indiferent de modificările aduse de Tratatul de la Lisabona în privința controlului jurisdicțional al actelor agențiilor și a capacității rezultante a acestora de a adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic, făcând astfel ca Hotărârea Romano să devină irelevantă, actul de delegare „trebuie să prevadă criterii suficient de clare pentru ca respectiva competență de punere în aplicare să poată fi supusă controlului jurisdicțional”).

79 Hotărârea din 22 ianuarie 2014, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-270/12, EU:C:2014:18, punctul 65).

80 SRB nu este prima agenție care are competența de a lua decizii discreționare în cazuri individuale, fără a fi nevoie de aprobarea Comisiei. În acest sens, a se vedea mai sus nota de subsol 61.

atinge unul dintre obiectivele rezoluției de la articolul 14 alineatul (2) [81]. În plus, acesta impune o evaluare a faptului dacă obiectivele respective ar fi prejudiciate în cazul în care banca ar fi lichidată în temeiul dreptului intern [82].

95. Acest lucru lasă loc pentru soluții diferite în cazuri individuale, dar principalele opțiuni de politică au fost făcute în Regulamentul privind MUR: enumeră situații în care este necesară o intervenție pe piață, solicitând în același timp un exercițiu de evaluare comparativă între rezultatele faptului de a lăsa banca în voia sorții pe piață și cele ale unei intervenții a Uniunii. În plus, dacă decizia individuală ar fi fost lăsată doar la latitudinea SRB, aceasta ar fi fost supusă controlului jurisdicțional al instanțelor Uniunii.

96. Delegarea către SRB a competenței de a adopta decizii discreționare individuale ar fi în conformitate cu standardele introduse de la Hotărârea Meroni la Hotărârea ESMA, chiar și fără a necesita aprobarea Comisiei pentru intrarea în vigoare a schemei de rezoluție.

97. Și totuși, nu acesta este modul în care legiuitorul Uniunii a organizat procedura de rezoluție. În secțiunea următoare vom arăta că opțiunile legislative din Regulamentul privind MUR, iar nu doctrina Meroni sunt cele relevante pentru soluționarea prezentului recurs.

2. De ce este Comisia responsabilă din punct de vedere juridic pentru schema de rezoluție a Banco Popular?

98. Concluzia potrivit căreia Comisia este responsabilă din punct de vedere juridic pentru schema de rezoluție și este pârâtul corespunzător în prezenta acțiune în anulare rezultă din formularea și din economia Regulamentului privind MUR. Este, așadar, rezultatul alegerii făcute de legiuitorul Uniunii.

99. Odată ce SRB își exercită marja de apreciere și adoptă o schemă de rezoluție, trebuie să transmită această schemă Comisiei spre aprobare.

100. *Această* schemă de rezoluție poate intra în vigoare numai în cazul în care Comisia sau Consiliul nu s-au opus în termen de 24 de ore de la transmiterea acesteia de către SRB. Astfel, este clar că schema de rezoluție, așa cum a fost adoptată de SRB, nu poate deveni un act obligatoriu din punct de vedere juridic fără aprobarea Comisiei (sau, în anumite situații, a Consiliului).

[81] Obiectivele rezoluției enumerate în acest articol sunt: „(a) asigurarea continuității funcțiilor critice; (b) evitarea efectelor negative semnificative asupra stabilității financiare, în special prin prevenirea contagiunii, inclusiv a infrastructurilor pieței, și prin menținerea disciplinei pe piață; (c) protejarea fondurilor publice prin reducerea la minimum a dependenței de sprijinul financiar public extraordinar; (d) protejarea depunătorilor care intră sub incidența Directivei 2014/49/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind schemele de garantare a depozitelor (JO 2014, L 173, p. 149)] și a investitorilor aflați sub incidența Directivei 97/9/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 3 martie 1997 privind sistemele de compensare pentru investitori (JO 1997, L 84, p. 22, Ediție specială 6/vol.02, p. 222)]; (e) protejarea fondurilor și a activelor clienților”.

[82] Articolul 18 alineatul (5) din Regulamentul privind MUR prevede: „[…] o măsură de rezoluție este considerată de interes public dacă este necesară pentru atingerea, prin mijloace proporționale, a unuia sau mai multora dintre obiectivele rezoluției menționate la articolul 14, în timp ce lichidarea entității conform procedurii obișnuite de insolvență nu ar fi permis atingerea acestor obiective în aceeași măsură”.

101. Tribunalul a concluzionat, pe baza atât a articolului 16 alineatul (1)[83], cât și a articolului 47 din Regulamentul privind MUR[84], că SRB este autorul real al rezoluției, care ar trebui să fie de acum înainte pârâtul în procedurile de anulare. Cu toate acestea, legiuitorul Uniunii a conceput procedura de rezoluție astfel încât independența SRB în adoptarea schemei de rezoluție nu este suficientă pentru a-i conferi calitatea de autor juridic al acestui act. Din punct de vedere juridic, schema de rezoluție nu există dacă nu este aprobată de Comisie.

102. Comisia susține, și suntem pe deplin de acord cu aceasta, că raționamentul Tribunalului a fost contradictoriu. Pe de o parte, Tribunalul a recunoscut că aprobarea de către Comisie a schemei de rezoluție este o condiție necesară pentru ca aceasta să intre în vigoare[85]. Pe de altă parte, Tribunalul a constatat că planul de rezoluție este un act capabil să intre în vigoare și să producă efecte juridice autonome[86].

103. În prezenta cauză, este evident că schema de rezoluție nu a produs efecte juridice autonome. Aceasta a devenit obligatorie din punct de vedere juridic numai din momentul în care Comisia a aprobat-o în mod expres.

104. O parte din confuzia ce caracterizează hotărârea atacată rezultă din faptul că, din punct de vedere formal, în procedura de rezoluție se pot regăsi două acte formale: schema de rezoluție adoptată de SRB și aprobarea adoptată de Comisie. Dacă există două acte formale, care dintre acestea este atacabil?

105. Aceasta este o întrebare înșelătoare. Conceptul de act atacabil nu este o problemă de formă, ci de fond. Întrebarea corectă este, mai degrabă, ce se contestă în prezenta cauză? În mod evident, interesul reclamanților este anularea schemei de rezoluție în sine sau a unor părți ale acesteia. Aprobarea Comisiei este relevantă pentru aceștia numai în măsura în care, în lipsa sa, nu ar exista nicio schemă de rezoluție.

106. În acest sens, aprobarea Comisiei nu este un act autonom. Aceasta se raportează la schema de rezoluție, astfel cum a fost prezentată de SRB, și este lipsită de sens fără conținutul acesteia. În consecință, chiar dacă aprobarea Comisiei are numai o jumătate de pagină, schema de rezoluție reprezintă obiectul aprobării și, prin urmare, o parte integrantă a acestei decizii.

107. În aceeași ordine de idei, schema de rezoluție nu poate fi separată de aprobarea acesteia, fără de care nu poate lua naștere. Niciunul dintre cele două acte nu poate fi atacat în mod separat.

108. În opinia noastră, actul atacabil poate fi doar *schema de rezoluție, astfel cum a fost aprobată de Comisie*. Se poate face și o descriere inversă: aprobarea Comisiei este un act atacabil, dar schema de rezoluție face parte integrantă din această aprobare.

109. Se pune în continuare întrebarea cine trebuie să fie considerat autorul relevant din punct de vedere juridic al acestor acte inseparabile.

[83] În această privință, Tribunalul s-a bazat pe articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul privind MUR, care prevede că SRB „hotărăște cu privire la o măsură de rezoluție”. A se vedea hotărârea atacată, punctele 116 și 120.

[84] Articolul 47 din Regulamentul privind MUR prevede că SRB acționează în mod independent și în interesul general [alineatul (1)] și nu solicită și nu primește instrucțiuni din partea, printre altele, a instituțiilor sau organismelor Uniunii [alineatul (2)]. În pofida independenței SRB, Comisia are, în temeiul Regulamentului privind MUR, competențe exprese de a conferi efecte obligatorii din punct de vedere juridic schemei de rezoluție.

[85] Comisia face trimitere la punctele 127, 128 și 130 din hotărârea atacată.

[86] Comisia face referire aici la punctele 117, 120 și 127 din hotărârea atacată.

110. În această privință, Comisia susține că Tribunalul a ignorat în totalitate jurisprudența Curții de Justiție privind procedurile compozite. Potrivit acestei jurisprudențe, numai actul prin care se încheie întreaga procedură produce efecte juridice obligatorii [87]. Această jurisprudență este, după cum susține Comisia, aplicabilă nu numai procedurilor compozite verticale (atunci când sunt implicate atât organisme europene, cât și naționale), ci și celor orizontale, precum procedura de rezoluție. În consecință, Comisia susține că aprobarea sa încheie procedura de rezoluție și, în consecință, constituie actul atacabil. Totuși, acest lucru este acceptabil numai dacă aprobarea nu este separată de actul pe care îl aprobă.

111. Această jurisprudență ne spune că *autorul* relevant din punct de vedere juridic al unui act este organismul a cărui decizie a încheiat procedura. Întrucât procedura se încheie odată cu aprobarea schemei de rezoluție, acest organism este Comisia [88].

112. Prin aprobarea sa, Comisia aprobă întreaga schemă de rezoluție, atât aspectele sale tehnice, cât și cele discreționare. După cum a susținut în mod corect Comisia în ședință, aceste aspecte sunt interdependente și inseparabile.

113. Nimic din formularea Regulamentului privind MUR nu sugerează că Comisia aprobă numai părțile discreționare ale schemei de rezoluție. Dimpotrivă. Articolul 18 alineatul (7) al doilea paragraf din Regulamentul privind MUR prevede că „Comisia fie […] aprobă [*schema de rezoluție*], fie se opune acesteia *în ceea ce privește aspectele discreționare* ale schemei de rezoluție […]” [89]. Astfel, spre deosebire de o obiecție, care este îndreptată numai împotriva aspectelor discreționare ale acesteia, o aprobare vizează schema de rezoluție în întregime.

114. Prin urmare, Tribunalul și-a întemeiat în mod eronat decizia sa pe competența Comisiei de a se opune numai aspectelor discreționare ale schemei de rezoluție [90]. Părțile nediscreționare sunt factuale și pot fi eronate, dar nu fac obiectul unei alegeri. Atunci când Comisia aprobă schema de rezoluție, aceasta aprobă în mod necesar și constatările de fapt pe baza cărora au fost făcute alegerile discreționare.

115. După aprobarea Comisiei, o schemă de rezoluție începe să producă efecte juridice față de terți, iar Comisia devine responsabilă din punct de vedere juridic pentru întreaga schemă de rezoluție. În consecință, nu este necesară includerea SRB în calitate de copârât.

116. Pentru a-și susține argumentul privind calitatea de autor al actului atacabil în prezenta cauză, Comisia s-a bazat, în cadrul celui de al doilea motiv de recurs, pe dreptul său la apărare. Aceasta a susținut că dreptul său de a apăra schema de rezoluție ar fi limitat în cazul în care ea nu ar fi pârâta [91].

87 Comisia face referire aici la Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctele 10-12), și la Hotărârea din 19 decembrie 2018, Berlusconi și Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punctul 49).

88 În mod similar, o acțiune împotriva impunerii de taxe antidumping, îndreptată împotriva Comisiei, a fost declarată inadmisibilă întrucât „competența decizională aparține Consiliului, care nu este obligat să ia nicio decizie dacă nu este de acord cu Comisia sau poate, dacă dorește, să adopte o decizie pe baza propunerilor acesteia din urmă”, Ordonanța din 8 mai 1985, Koyo Seiko/Consiliul și Comisia (256/84, EU:C:1985:178, punctul 3).

89 Sublinierea noastră.

90 Hotărârea atacată, punctul 137. A se vedea de asemenea punctul 18 din prezentele concluzii.

91 Comisia a reamintit articolul 142 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, potrivit căruia intervenienții nu pot prezenta concluzii proprii.

117. Este un argument inversat. Posibilitatea deplină de a apăra actul devine importantă numai în cazul în care Comisia este responsabilă din punct de vedere juridic pentru acesta. Dreptul la apărare nu are ca rezultat faptul că Comisia este organismul responsabil din punct de vedere juridic, ci este mai degrabă consecința acestuia. Calitatea de autor a Comisiei rezultă din formularea și din economia Regulamentului privind MUR, conform căruia existența juridică a acestei scheme de rezoluție începe odată cu aprobarea Comisiei. Dreptul acesteia de a apăra schema rezultă din această calitate de autor.

118. Pentru același motiv, argumentul paralel al SRB potrivit căruia dreptul său la apărare ar fi încălcat în cazul în care nu ar avea calitatea de pârât nu poate fi primit. Dacă nu se intenționează ca SRB să fie responsabil din punct de vedere juridic pentru schema de rezoluție, nu există niciun motiv pentru ca acesta să se bucure de dreptul deplin la apărare. Totuși, acest lucru nu înseamnă că SRB nu poate interveni într-o cauză îndreptată împotriva schemei de rezoluție.

119. În consecință, actul atacabil este aprobarea de către Comisie a schemei de rezoluție a Banco Popular. Această aprobare, schema de rezoluție fiind parte integrantă a acesteia, produce efecte juridice și este, prin urmare, susceptibilă să facă obiectul unui control jurisdicțional [92].

120. Raționamentul Tribunalului, bazat pe articolul 86 alineatul (2) din Regulamentul privind MUR [93], potrivit căruia schema de rezoluție, astfel cum a fost adoptată de SRB, constituie un act atacabil, întrucât deciziile sale pot fi atacate cu recurs, nu afectează concluzia anterioară. Există și alte decizii care pot fi atribuite SRB, cum ar fi, de exemplu, decizia de a nu iniția procedura de rezoluție, care intră sub incidența acestei dispoziții [94].

121. În plus, Tribunalul a considerat că schema de rezoluție produce în mod autonom efecte juridice obligatorii, întrucât FROB este obligată să o pună în aplicare [95]. Pentru a ajunge la această concluzie, Tribunalul pare să fi ignorat articolul 13 din schema de rezoluție, potrivit căruia această schemă este adresată FROB și îi este comunicată acesteia în momentul aprobării sale de către Comisie sau Consiliu. În consecință, acesta militează în favoarea argumentului Comisiei potrivit căruia aprobarea sa guvernează intrarea în vigoare a schemei de rezoluție în ceea ce privește destinatarul său, autoritatea națională de rezoluție.

122. Toate considerațiile anterioare conduc la concluzia că Comisia este autorul responsabil din punct de vedere juridic al schemei de rezoluție.

92 Potrivit unei jurisprudențe constante, constituie un act atacabil orice decizie adoptată de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii, indiferent de natura sau de forma sa, care urmărește să producă efecte juridice [Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Comisia/Consiliul (ZMP din Antarctica), C-626/15 și C-659/16, EU:C:2018:925, punctul 59].

93 Hotărârea atacată, punctul 140. Articolul 86 alineatul (2) din Regulamentul privind MUR prevede: „[s]tatele membre și instituțiile Uniunii, precum și orice persoană fizică sau juridică pot introduce o acțiune la Curtea de Justiție împotriva deciziilor comitetului, în conformitate cu articolul 263 din TFUE”.

94 Tocmai capacitatea SRB de a adopta o decizie de a nu iniția procedura de rezoluție a stat la baza deciziei Curții în Hotărârea din 6 mai 2021, ABLV Bank și alții/BCE (C-551/19 P și C-552/19 P, EU:C:2021:369) (invocată în mod eronat de Tribunal), potrivit căreia evaluarea efectuată de BCE cu privire la dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție de credit nu este un act atacabil. A se vedea hotărârea atacată, punctul 135, care face trimitere la Hotărârea din 6 mai 2021, ABLV Bank și alții/BCE (C-551/19 P și C-552/19 P, EU:C:2021:369, punctul 66).

95 Hotărârea atacată, punctul 119.

123. Cu toate acestea, există o ultimă problemă care trebuie abordată. Pentru a asigura un control jurisdicțional eficient din partea instanțelor Uniunii, măsurile obligatorii din punct de vedere juridic trebuie să conțină o motivare [96]. Fără a cunoaște motivele, este dificil pentru persoana afectată de o măsură să formuleze o cale de atac care să aibă sens.

124. Expunerea de motive cu privire la modul în care rezoluția Banco Popular îndeplinește condițiile prevăzute de Regulamentul privind MUR este furnizată de schema de rezoluție propriu-zisă. Prin aprobarea acestei scheme de rezoluție, Comisia aprobă de asemenea motivele care o justifică și trebuie să fie pregătită să le apere în fața instanțelor Uniunii [97].

125. Nu este lipsit de importanță dacă Comisia poate într-adevăr să apere pe deplin justificarea rezoluției Banco Popular. Acest lucru este posibil numai dacă Comisia este autorul real al acestui act.

126. În conformitate cu articolul 43 alineatul (3) din Regulamentul privind MUR, Comisia (și BCE) au câte un reprezentant care are dreptul să participe la reuniunile sesiunilor executive și ale sesiunilor plenare în calitate de observator permanent, care ia parte la dezbateri și care are acces la toate documentele [98].

127. În Hotărârea Algebris [99], tot în contextul rezoluției Banco Popular, Tribunalul a constatat că Comisia a participat în mod real la pregătirea rezoluției și a evaluat în mod corespunzător schema de rezoluție pe care i-a prezentat-o SRB. Faptul că a făcut acest lucru în 77 de minute a fost compensat de participarea sa pe parcursul întregii proceduri ce a condus la schema de rezoluție, care, prin natura sa, este o situație de urgență [100].

128. Aprobarea de către Comisie a schemei de rezoluție a Banco Popular nu pare a fi o simplă aprobare de rutină. Prin aprobarea sa, Comisia a consfințit conținutul schemei de rezoluție.

129. Cu toate acestea, schema de rezoluție în sine nu a fost anexată la această aprobare [101]. În Hotărârea Algebris, spre deosebire de hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că trimiterea Comisiei la schema de rezoluție și motivele prezentate în cadrul acesteia au îndeplinit la un nivel suficient obligația de motivare. Acesta a considerat că „schema de rezoluție și motivarea sa fac parte din contextul” [102] în care a fost adoptată aprobarea Comisiei.

130. Cu toate acestea, în prezenta cauză, în ședință, s-a pus întrebarea cum ar putea particularii să formuleze o acțiune directă în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE dacă nu pot cunoaște motivele pe care Comisia și-a bazat aprobarea chiar din aprobarea propriu-zisă?

96 Hotărârea din 8 mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372, punctul 85 și jurisprudența citată).

97 Aprobarea de către Comisie a schemei de rezoluție a Banco Popular prevede că „Comisia este de acord cu schema de rezoluție. În special, aceasta este de acord cu motivele furnizate de SRB privind necesitatea rezoluției în interesul public” (considerentul 4 din aprobarea Comisiei).

98 Nu este prevăzută o participare similară a Consiliului.

99 Hotărârea din 1 iunie 2022, Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/Comisia (T-570/17, EU:T:2022:314, punctele 138, 139 și 143). Această hotărâre nu a fost atacată cu recurs.

100 În cauza Algebris, Comisia a explicat că a participat la diferite etape pregătitoare pentru adoptarea schemei de rezoluție, inclusiv reuniuni zilnice și primirea a două scheme de rezoluție preliminare care i-au fost trimise de către SRB, și că a avut acces la toate documentele relevante pentru pregătirea schemei de rezoluție, inclusiv la situația financiară a Banco Popular. Hotărârea din 1 iunie 2022, Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/Comisia (T-570/17, EU:T:2022:314, punctele 132-135).

101 Aprobarea Comisiei s-a referit doar la schema de rezoluție a Banco Popular (considerentul 2).

102 Hotărârea din 1 iunie 2022, Algebris (UK) și Anchorage Capital Group/Comisia (T-570/17, EU:T:2022:314, punctele 151 și 156).

131. Comisia a răspuns că nu este fezabil să publice schema de rezoluție împreună cu aprobarea, întrucât aceasta conține informații confidențiale. Comisia a susținut că reiese totuși în mod clar din aprobare că aceasta se referă la rezoluția Banco Popular, care a fost publicată de SRB pe pagina sa de internet și, în consecință, a fost adusă la cunoștința publicului [103].

132. Considerăm că în viitor Comisia ar trebui să anexeze versiunea neconfidențială a schemei de rezoluție la aprobarea sa publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. În timp ce numărul mare de acțiuni directe aflate în prezent în curs de soluționare la Tribunal arată că persoanele în cauză au avut cunoștință de schema de rezoluție, publicarea împreună a aprobării și a schemei de rezoluție ar face clar faptul că, prin intermediul aprobării sale, Comisia consimte la întreaga schemă de rezoluție, inclusiv la motivele pe care aceasta se bazează.

133. În concluzie, opinia noastră este că schema de rezoluție nu are o existență juridică independentă și, astfel, nu poate fi atacată separat de aprobarea Comisiei. O acțiune directă ar trebui să conteste aprobarea de către Comisie a schemei de rezoluție a SRB. În consecință, există un singur act atacabil, având ca autor Comisia.

VII. Concluzie

134. Având în vedere cele menționate anterior, propunem Curții:

– anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 1 iunie 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno și SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311), în măsura în care aceasta declară admisibilă o acțiune împotriva schemei de rezoluție astfel cum a fost adoptată de SRB;

– respingerea ca inadmisibilă a acțiunii în anulare formulate de Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno și de SFL;

– obligarea Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno și a SFL la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate la Tribunal de SRB și Banco Santander, SA;

– obligarea Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno și a SFL la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de SRB și de Comisie în recurs;

– obligarea celorlalți intervenienți la Tribunal la suportarea propriilor cheltuieli de judecată aferente acestei acțiuni, precum și a intervenienților la Curtea de Justiție la suportarea propriilor cheltuieli de judecată aferente recursului.

[103] Comisia a continuat această practică în ceea ce privește rezoluția Sberbank banka d.d. și Sberbank d.d. A se vedea Decizia (UE) 2022/947 a Comisiei din 1 martie 2022 privind aprobarea schemei de rezoluție pentru Sberbank banka d.d. (JO 2022, L 164, p. 63), și Decizia (UE) 2022/948 a Comisiei din 1 martie 2022 privind aprobarea schemei de rezoluție pentru Sberbank d.d. (JO 2022, L 164, p. 65).