Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 9 ноември 2023 година [1]

Дело C-551/22 P

Европейска комисия
срещу
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Единен съвет за преструктуриране (ЕСП)

„Обжалване — Икономическа и парична политика — Банков съюз — Единен механизъм за преструктуриране — Регламент (ЕС) № 806/2014 — Член 18, параграф 7 — Допустимост — Автор на акта — Обжалваем акт — Член 86, параграф 2 — Жалба за отмяна — Преструктуриране на Banco Popular“

I. Въведение

1. След световната финансова криза от 2008 г. законодателят на Съюза въведе редица мерки, наречени „банков съюз“, с цел да защити финансовите пазари на Съюза от бъдеща нестабилност.

2. Една от тези мерки е Единният механизъм за преструктуриране (ЕМП), създаден през 2014 г. [2] Неговата основна цел е да подсигури контролираното преструктуриране на проблемните банки, без да се използват парите на данъкоплатците, като същевременно се насърчи финансовата стабилност [3]. С други думи, ако дадена банка е проблемна или има вероятност да стане проблемна, Единният съвет за преструктуриране (ЕСП) може при определени условия да приеме схемата за преструктуриране, която Европейската комисия следва да одобри в срок от 24 часа.

3. На 6 юни 2017 г. ЕМП е използван за първи път, по отношение на Banco Popular Español, S.A. (наричана по-нататък „Banco Popular“).

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 година за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преструктуриране и Единния фонд за преструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 225, 2014 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламентът за ЕМП“).

[3] За повече информация вж. https://www.srb.europa.eu/en/about. Вж. също съображение 6 от Регламента за ЕМП.

4. Основният въпрос в производството по обжалване, последвало това преструктуриране, е: кой носи юридическата отговорност за схемата за преструктуриране на Banco Popular и съответно кой следва да бъде ответник по жалбата за отмяна пред съдилищата на Съюза? Дали това е ЕСП, който е приел схемата за преструктуриране[4], или е Комисията, която е одобрила схемата в нейната цялост[5]? Или пък преструктурирането на Banco Popular е техен съвместен акт?

5. Съгласно решение на Общия съд от 1 юни 2022 г., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno и SFL/ЕСП (T-481/17, EU:T:2022:311) (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“)[6], схемата за преструктуриране е обжалваем акт и ЕСП носи юридическата отговорност за него.

6. В настоящото производство по обжалване Комисията оспорва извода, че жалбата трябва да бъде подадена срещу ЕСП. Според Комисията жалбата е трябвало да бъде подадена срещу самата нея, тъй като схемата за преструктуриране влиза в сила само след одобряването ѝ.

7. Обжалваното съдебно решение е постановено по едно от шестте пилотни дела, по които Общият съд се е произнесъл и които са избрани като представителни от над сто преки жалби, подадени от физически и юридически лица, притежавали участие в капитала на Banco Popular преди нейното преструктуриране[7].

II. Приложимата правна уредба

8. Процедурата за преструктуриране, предвидена в Регламента за ЕМП, на различните си етапи включва участието на Европейската централна банка (ЕЦБ), ЕСП, Комисията и евентуално на Съвета на Европейския съюз. Съображение 24 от Регламента за ЕМП гласи:

„Тъй като единствено институции на Съюза могат да определят политиката на Съюза за преструктуриране и тъй като при приемането на всяка конкретна схема за преструктуриране е налице свобода на преценка, е необходимо да се осигури подходящо участие на Съвета и Комисията в качеството им на институции, които могат да упражняват

4 Решение SRB/EES/2017/08 на ЕСП от 7 юни 2017 г., прието на изпълнителната му сесия относно приемането на схема за преструктуриране по отношение на Banco Popular Español, S.A. (наричана по-нататък „схемата за преструктуриране“).

5 Решение (ЕС) 2017/1246 на Комисията от 7 юни 2017 г. за одобряване на схемата за преструктуриране на Banco Popular Español. (ОВ L 178, 2017 г., стр. 15) (наричано по-нататък „одобрението на Комисията“).

6 Втора жалба срещу това решение е висяща пред Съда по дело C-448/22 P, SFL/ЕСП. Тя обаче не се отнася до допустимостта. Ако Съдът уважи жалбата по настоящото дело, предметът на втората жалба най-вероятно би отпаднал и тя би била съответно отхвърлена.

7 По три от тези пилотни дела приетата от ЕСП схема за преструктуриране е обжалвана заедно с одобрението на Комисията. Допустимостта не е оспорена по никое от тези дела. Вж. решения от 1 юни 2022 г., Del Valle Ruíz и др./Комисия и ЕСП (T-510/17, EU:T:2022:312), от 1 юни 2022 г., Eleveté Invest Group и др./Комисия и ЕСП (T-523/17, EU:T:2022:313), и от 1 юни 2022 г., Aeris Invest/Комисия и ЕСП (T-628/17, EU:T:2022:315). Жалби срещу тези решения в момента са висящи пред Съда по дела C-541/22 P, García Fernández и др./Комисия и ЕСП, и C-535/22 P Aeris Invest/Комисия и ЕСП. Жалбата по дело C-539/22 P, Del Valle Ruíz и др./Комисия и ЕСП, е подадена, но е оттеглена на 22 юли 2023 г. Четвъртото пилотно дело пред Общия съд се отнася само до решението на Комисията за одобрение на схемата за преструктуриране и допустимостта не е оспорена. Вж. решение от 1 юни 2022 г., Algebris (UK) и Anchorage Capital Group/Комисия (T-570/17, EU:T:2022:314). Това решение не е обжалвано. Накрая, шестото пилотно дело е с предмет жалба за частична отмяна на приетата от ЕСП схема за преструктуриране. По това дело Комисията е имала качеството на встъпила страна, но не са повдигани възражения за недопустимост. Общият съд обаче служебно постановява определение за недопустимост на жалбата, тъй като не е отговаряла на изискванията за частична отмяна. Вж. определение от 24 октомври 2019 г., Liaño Reig/ЕСП (T-557/17, EU:T:2019:771). Това определение е потвърдено от Съда, който с решение от 4 март 2021 г., Liaño Reig/ЕСП (C-947/19 P, EU:C:2021:172), приема, че Общият съд не е допуснал грешка, като е приел, че оспорваната разпоредба не може да бъде отделена от приетата от ЕСП схема за преструктуриране.

изпълнителни правомощия в съответствие с член 291 ДФЕС. Комисията следва да извършва оценката на онези аспекти на взетите от Съвета за преструктуриране решения за преструктуриране, по отношение на които съществува свобода на преценка. Предвид значителното въздействие на решенията за преструктуриране върху финансовата стабилност на държавите членки и на Съюза като цяло, както и върху фискалната независимост на държавите членки, е важно на Съвета да се предоставят изпълнителни правомощия за вземането на определени решения, свързани с преструктурирането. Поради това Съветът, по предложение на Комисията, следва да упражнява ефективен контрол върху оценката от страна на Съвета за преструктуриране относно наличието на обществен интерес и да оценява всяка съществена промяна на сумата от Фонда, която да се използва при конкретно действие по преструктуриране. Освен това на Комисията следва да бъде предоставено правомощието да приема делегирани актове за конкретизиране на допълнителни критерии или условия, които трябва да бъдат взети предвид от Съвета за преструктуриране при упражняване на различните му правомощия. Подобно възлагане на задачи, свързани с преструктурирането, по никакъв начин не следва да възпрепятства функционирането на вътрешния пазар на финансови услуги. Поради това [Европейският банков орган] следва да запази своята роля, както и всички свои съществуващи правомощия и задачи: той следва да разработва и да допринася за последователното прилагане на законодателството на Съюза, приложимо за всички държави членки, както и да насърчава сближаването на практиките, свързани с преструктурирането, на територията на Съюза като цяло“.

9. Член 18 от Регламента за ЕМП урежда подробно процедурата по преструктуриране. За настоящото производство по обжалване са релевантни следните параграфи от тази разпоредба:

„7. Непосредствено след приемането на схемата за преструктуриране Съветът за преструктуриране я изпраща на Комисията.

В рамките на 24 часа след изпращането на схемата за преструктуриране от Съвета за преструктуриране Комисията я одобрява или представя възражения по отношение на аспектите на схемата, във връзка с които има свобода на преценка, в случаите, които не са обхванати от трета алинея от настоящия параграф.

В рамките на 12 часа от изпращането на схемата за преструктуриране от Съвета за преструктуриране Комисията може да предложи на Съвета:

а) да представи възражения по схемата за преструктуриране на основание, че приетата от Съвета за преструктуриране схема не изпълнява критерия за обществен интерес, посочен в параграф 1, буква в);

б) да одобри или да възрази срещу съществена промяна на сумата от Фонда, предвидена от Съвета за преструктуриране в схемата за преструктуриране.

За целите на трета алинея Съветът взема решение с обикновено мнозинство.

Схемата за преструктуриране може да породи действие само ако не е направено възражение от Съвета или от Комисията в срок от 24 часа след изпращането ѝ от Съвета за преструктуриране.

Съветът или Комисията, в зависимост от случая, посочват съображенията за упражняване на правото на възражение.

Когато в срок от 24 часа след изпращането на схемата за преструктуриране от Съвета за преструктуриране Съветът е одобрил предложението на Комисията за промяна на схемата за преструктуриране на основанието, посочено в трета алинея, буква б), или Комисията е представила възражение в съответствие с втора алинея, Съветът за преструктуриране в рамките на осем часа изменя схемата за преструктуриране в съответствие с изразените съображения.

Когато схемата за преструктуриране, приета от Съвета за преструктуриране, предвижда изключване на определени задължения при изключителните обстоятелства, посочени в член 27, параграф 5, и когато такова изключване налага вноска от Фонда или алтернативен източник на финансиране, с цел защита на целостта на вътрешния пазар Комисията може да забрани или да изиска изменения на предложеното изключване, като изложи подходящи съображения за това, които се основават на нарушение на изискванията, предвидени в член 27 и в делегирания акт, приет от Комисията въз основа на член 44, параграф 11 от Директива 2014/59/ЕС.

8. Когато Съветът възрази срещу поставянето на дадена институция в режим на преструктуриране на основание, че не е изпълнен критерият за обществен интерес, посочен в параграф 1, буква в), съответният субект се ликвидира по обичайния ред в съответствие с приложимото национално право“.

III. Фактите, довели до производството пред Общия съд

10. Релевантните за настоящото производство по обжалване факти, както са обяснени по-подробно в обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени по следния начин.

11. Проблемите на Banco Popular започват през 2016 г. и достигат връхната си точка на 3 юни 2017 г., когато ЕСП решава да започне процедура по предлагане на пазара на Banco Popular, и уведомява Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Фонд за организирано преструктуриране на банките (наричан по-нататък „FROB“) относно изискванията за предлагане на пазара.

12. На 6 юни 2017 г. ЕЦБ приема, че Banco Popular е проблемна или има вероятност да стане проблемна по смисъла на член 18, параграф 4, буква в) от Регламента за ЕМП, и уведомява ЕСП за оценката си в съответствие с член 18, параграф 1, втора алинея от Регламента за ЕМП[8].

13. На 7 юни 2017 г. FROB уведомява ЕСП, че на същия ден в 3,12 ч. е получил обвързваща оферта от Banco Santander, S.A. (наричана по-нататък „Banco Santander“) за закупуване на акциите на Banco Popular на цена от 1 евро. FROB предлага на ЕСП да приеме офертата.

[8] Неповерителната версия на тази оценка е достъпна на следния адрес: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

14. На изпълнителната си сесия на 7 юни 2017 г. ЕСП приема офертата на Banco Santander и одобрява схемата за преструктуриране [9]. Схемата е изпратена на Комисията за одобрение в 5,13 ч. В 6,30 ч. с решение, адресирано до ЕСП, Комисията одобрява схемата за преструктуриране.

IV. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

15. С жалба пред Общия съд, подадена на 2 август 2017 г. срещу ЕСП, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno и Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) искат отмяна на схемата за преструктуриране [10].

16. Общият съд се произнася служебно по допустимостта на жалбата и приема, че правилно е подадена срещу ЕСП.

17. Общият съд приема за определящ факта, че Комисията не може да упражни възложената на ЕСП компетентност чрез изменение на схемата за преструктуриране или на нейните правни последици [11]. Това било така, защото одобрението на Комисията се изисквало само за дискреционните аспекти на схемата за преструктуриране, като така се целяло избягване на същинско делегиране на правомощия по смисъла на решението на Съда по дело Meroni [12].

18. За да отхвърли довода на Комисията, че схемата за преструктуриране е само подготвителен акт, който Комисията няма задължение да одобрява, Общият съд се позовава на решение ABLV Bank и др. [13] Той прави разграничение между оценката на ЕЦБ дали даден субект е проблемен или има вероятност да стане проблемен, и схемата за преструктуриране: по дело ABLV Bank и др. Съдът приел, че първата не пораждала правни последици за жалбоподателите, докато схемата за преструктуриране пораждала такива последици [14]. Общият съд подкрепя този извод с факта, че за разлика от правомощията на ЕСП по отношение на ЕЦБ, Комисията не можела да прави възражения по чисто техническите аспекти на схемата за преструктуриране или да ги изменя.

19. Общият съд отхвърля и довода на Парламента и на Съвета, че член 86 от Регламента за ЕМП се отнася само до решенията на ЕСП, за които не се изисква одобрение от Комисията. Той обяснява, че схемата за преструктуриране не подлежи на контрол от Апелативната комисия и няма друго изключение, което да я постави извън обхвата на контролните правомощия на съдилищата на Съюза съгласно член 86 от Регламента за ЕМП [15].

[9] Вж. член 3, параграф 1, алинеи 30—33 от Регламента за ЕМП, в който са уредени възможните инструменти за преструктуриране. В настоящия случай е използван инструментът за продажба на стопанска дейност (вж. член 24 от Регламента за ЕМП), при който всички съществуващи акции (базов собствен капитал от първи ред) и инструментите от допълнителния капитал от първи ред са преобразувани в нови акции, които впоследствие са прехвърлени на Banco Santander срещу цена от 1 евро.

[10] Кралство Испания, Европейският парламент, Съветът, Комисията и Banco Santander встъпват в подкрепа на ЕСП.

[11] Обжалваното съдебно решение, точка 132.

[12] Обжалваното съдебно решение, точки 129 и 130, в които се прави позоваване на решение от 13 юни 1958 г., Meroni/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7).

[13] Решение от 6 май 2021 г., ABLV Bank и др./ЕЦБ (C-551/19 P и C-552/19 P, EU:C:2021:369).

[14] Обжалваното съдебно решение, точка 135, в която се прави позоваване на решение от 6 май 2021 г., ABLV Bank и др./ЕЦБ (C-551/19 P и C-552/19 P, EU:C:2021:369, т. 66).

[15] Обжалваното съдебно решение, точка 140.

20. На последно място, Общият съд се позовава на принципите на правна сигурност и на ефективна съдебна защита[16], за да обоснове извода, че схемата за преструктуриране е обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС.

V. Производството пред Съда

21. С жалбата си, подадена на 17 август 2022 г., Комисията иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение в частта, в която Общият съд обявява за допустима жалбата за отмяна,

– да обяви за недопустима жалбата за отмяна по дело T-481/17 и съответно да я отхвърли изцяло,

– да осъди Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno и SFL (жалбоподателите в първоинстанционното производство) да заплатят съдебните разноски, направени от Комисията както в производството пред Общия съд, така и в настоящото производство.

22. ЕСП моли Съда:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

23. SFL моли Съда:

– да отхвърли като недопустима жалбата на Комисията срещу обжалваното съдебно решение поради липса на locus standi,

– при условията на евентуалност, да отхвърли жалбата на Комисията,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски по настоящото производство по обжалване.

24. Парламентът, който е встъпил в подкрепа на Комисията, моли Съдът да уважи изцяло жалбата на Комисията.

25. Съветът е встъпил в подкрепа на отхвърлянето по същество на жалбата за отмяна на схемата за преструктуриране.

26. На 13 юни 2023 г. е проведено съдебно заседание, на което Парламентът, Съветът, Комисията, SFL и ЕСП представят своите устни становища.

[16] Обжалваното съдебно решение, точки 145—47.

VI. Анализ

27. Комисията посочва три основания за обжалване. Първо, тя твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че така приетата от ЕСП схема за преструктуриране поражда задължителни правни последици. Второ, Комисията твърди, че Общият съд е допуснал жалба срещу погрешен ответник, като по този начин е нарушил правото на защита на Комисията. На последно място, Комисията твърди, че мотивите в решението на Общия съд са противоречиви.

28. Трите основания за обжалване се свеждат до един-единствен въпрос: правилно ли Общият съд е приел, че жалбата срещу схемата за преструктуриране на Banco Popular може да бъде подадена срещу ЕСП? По тази причина ще анализирам тези основания заедно.

29. Анализът ми ще покаже, че решението на Общия съд е неправилно. Органът, който носи юридическата отговорност за схемата за преструктуриране, е Комисията и в ситуация като разглежданата в настоящото дело, при която Комисията е одобрила схемата за преструктуриране, жалбата за отмяна може да бъде подадена само срещу тази институция.

30. Това заключение произтича от Регламента за ЕМП, с който законодателят на Съюза е организирал процедурата по преструктуриране и е разпределил задачите между различните участници. Противно на доводите на Комисията обаче, не споделям мнението, че това разрешение е наложено от доктрината Meroni[17].

31. Законодателят на Съюза е можел да делегира на ЕСП правомощието в отделни случаи да приема самостоятелно схеми за преструктуриране в съответствие с условията на оправомощаващата норма, а упражняването на това правомощие да подлежи на съдебен контрол. Въпреки това той не го е направил. Законодателното решение е било по-скоро да не се предоставя такова самостоятелно правомощие на ЕСП, а то да бъде обусловено от допълнителното одобрение на Комисията.

32. В подкрепа на заключенията си ще подходя по следния начин. Най-напред ще опиша ЕСП и неговата роля, както и ролите на Комисията и Съвета съгласно Регламента за ЕМП (раздел А.1). От това ще стане ясно, че има четири различни сценария за влизане в сила на процедурата по преструктуриране (раздел А.2). След това ще обясня, че в сегашния си вид доктрината Meroni не изисква участието на Комисията или Съвета в решенията на ЕСП по отделните случаи (раздел Б.1). По-нататък ще покажа, че законодателното решение все пак да има такова участие, превръща Комисията в орган, който носи юридическата отговорност за схемата за преструктуриране (раздел Б.2). Следователно жалбоподателите неправилно са подали жалбата си срещу ЕСП и Общият съд неправилно я е допуснал.

[17] За по-подробно обяснение на тази доктрина вж. точка 76 по-долу.

А. Относно ЕСП и ролите на различните участници в процедурата по преструктуриране

1. Относно ЕСП

33. Съображение 31 от Регламента за ЕМП предвижда, че ЕСП „следва да бъде отделна агенция на Съюза с особена, различаваща се от модела на останалите агенции на Съюза, структура, съответстваща на конкретните му задачи“ [18]. ЕСП е една от над 35-те агенции на Съюза, всяка от които има своя специфична структура, задачи и правомощия. Както подчертават различни учени, този процес на „агентификация“, едно от проявленията на който е именно ЕСП, все още не е достатъчно добре отразен в Договорите [19].

34. Член 16, параграф 1 от Регламента за ЕМП оправомощава ЕСП да реши дали да пристъпи към преструктуриране. ЕСП започва процедура за преструктуриране, след като ЕЦБ установи, че кредитната институция е проблемна или има вероятност да стане проблемна [20]. При определени условия обаче ЕСП може и сам да извърши оценката дали даден субект е проблемен или има вероятност да стане проблемен [21]. Следователно, въпреки че по принцип оценката на ЕЦБ задейства процедурата по преструктуриране, ЕСП може да започне процедурата и самостоятелно.

35. ЕСП може да реши да пристъпи към преструктуриране само ако това е в обществен интерес [22]. Ако реши да пристъпи към преструктуриране, ЕСП решава и кой инструмент за преструктуриране да се използва [23].

36. Всички участници в производството пред Съда са съгласни, че ЕСП има свобода на преценка при вземането на тези решения и те подлежат на контрола на Комисията [24].

37. Ако ЕСП приеме, че преструктурирането е в обществен интерес, в рамките на 12 часа от получаването на схемата за преструктуриране Комисията може да предложи на Съвета да възрази срещу констатацията, че преструктурирането отговаря на изискването за наличие на обществен интерес [25]. В това отношение свободата на преценка на ЕСП е ограничена от Комисията и Съвета.

18 В съдебното заседание Парламентът е приканен да уточни какво се има предвид в това съображение. Отговорът е, че целта е да се уточни, че ЕСП има повече правомощия от тези, които обикновено се възлагат на агенциите, без обаче това да променя факта, че ЕСП е част от сложна административна процедура. По време на заседанието SFL поддържа, че поради своето централизирано правомощие за преструктуриране ЕСП е единствена по рода си агенция.

19 „Агентификацията“ се описва като процес, при който се прехвърлят публични правомощия на специализирани публичноправни органи, които са отделни от традиционно възприеманите законодателни и изпълнителни органи. *Verhoest*, K., S. van Thiel, S. De Vadder. Agencification in Public Administration. — In: Oxford Research Encyclopaedia of Politics, 2021, p. 2.

20 Съгласно член 18, параграф 1, втора алинея от Регламента за ЕМП ЕЦБ прави това след консултация с ЕСП.

21 Пак там.

22 Член 18, параграф 5 от Регламента за ЕМП. ЕСП публикува своя подход към оценката на обществения интерес през 2019 г. Вж. https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Член 23, параграф 1 от Регламента за ЕМП.

24 Член 18, параграф 7, втора алинея от Регламента за ЕМП.

25 Член 18, параграф 7, трета алинея от Регламента за ЕМП.

38. Ако обаче ЕСП приеме, че преструктурирането не е в обществен интерес, Регламентът за ЕМП не предвижда възможност за възражения от страна на Комисията или Съвета. Без да имам намерение да засегна бъдещото решение на Съда по този въпрос [26], струва ми се, че оспорването на констатацията, че дадено преструктуриране не е в обществен интерес, може да бъде насочено само срещу ЕСП, тъй като той е органът, който издава окончателното решение по този въпрос.

39. Освен свободата на преценка дали да пристъпи към преструктуриране или не, ЕСП е оправомощен да взема редица други отделни решения в хода на процедурата за преструктуриране [27].

40. Например ЕСП изготвя планове за преструктуриране [28], издава насоки и дава указания на националните органи за преструктуриране, за да гарантира ефективното и последователно прилагане на своите специфични правомощия съгласно Регламента за ЕМП [29]. При ранна намеса той е оправомощен да изисква от кредитната институция или от предприятието майка да се свърже с потенциални купувачи, както и да изиска от компетентния национален орган за преструктуриране да изготви проект на предварителна схема за преструктуриране [30].

41. Освен това, преди да вземе решение за преструктуриране, ЕСП решава кой да извърши справедлива, консервативна и реалистична оценка на активите и задълженията на кредитната институция, и избира независимо от публични органи лице, което да извърши оценката [31]. По време на изпълнение на преструктурирането ЕСП има правомощия за наблюдение и даване на указания на националните органи за преструктуриране [32]. На последно място, ЕСП има правомощия за провеждане на разследвания [33] и може да налага санкции на субектите, които не спазват неговите решения за провеждане на разследвания [34].

[26] Съдебното производство във връзка с решението на ЕСП да не приема схема за преструктуриране по отношение на ABLV Bank, е висящо. Първоначално жалбоподателите оспорват оценката на ЕЦБ дали субектът е проблемен или има вероятност да стане проблемен. Жалбите им са отхвърлени от Общия съд с определения от 6 май 2019 г., ABLV Bank/ЕЦБ (T-281/18, EU:T:2019:296), и от 6 май 2019 г., Bernis и др./ЕЦБ (T-283/18, EU:T:2019:295). Съдът потвърждава тези определения в решение от 6 май 2021 г., ABLV Bank и др./ЕЦБ (C-551/19 P и C-552/19 P, EU:C:2021:369), като приема, че оценката на ЕЦБ не е обжалваем акт, но решението на ЕСП да не пристъпи към преструктуриране, е обжалваемо. В неотдавнашно съдебно производство, по което това решение на ЕСП е обжалвано, Общият съд допуска жалбата, но я отхвърля по същество с решение от 6 юли 2022 г., ABLV Bank/ЕСП (T-280/18, EU:T:2022:429). В момента това решение се обжалва по дело C-602/22 P ABLV Bank/ЕСП. Това производство по обжалване е чудесна възможност за Съда да разгледа въпроса относно свободата на преценка на ЕСП при вземането на решение относно наличието на обществен интерес от преструктурирането.

[27] Дял V, глава 2 от Регламента за ЕМП определя правомощията на ЕСП по отношение на Единния фонд за преструктуриране, който няма отношение към настоящото производство по обжалване и няма да бъде представян тук.

[28] Член 8, параграф 1 от Регламента за ЕМП.

[29] Вж. например член 8, параграф 3 и член 12, параграф 3 от Регламента за ЕМП.

[30] Член 13, параграф 3 от Регламента за ЕМП.

[31] Член 20, параграф 1 от Регламента за ЕМП. Съгласно член 20, параграф 15 от Регламента за ЕМП оценката не подлежи на отделно право на обжалване, но може да бъде обжалвана заедно с решението на ЕСП (в разпоредбата не се уточнява кое е това решение, но може да се заключи, че това е схемата за преструктуриране). Всъщност в точка 141 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че тази разпоредба също потвърждава, че само схемата за преструктуриране е обжалваем акт.

[32] Членове 28 и 29 от Регламента за ЕМП.

[33] Съгласно членове 34—36 от Регламента за ЕМП ЕСП може да отправя искания за информация и да извършва общи разследвания и проверки на място.

[34] Членове 38—41 от Регламента за ЕМП. Съгласно член 85, параграф 3 от Регламента за ЕМП всяко физическо или юридическо лице, включително националните органи за преструктуриране, може да обжалва тези решения пред Апелативната комисия.

42. Приетата от ЕСП схема за преструктуриране подлежи на одобрение от Комисията или, по определени въпроси, от Съвета. Преди получаването на одобрение приетата от ЕСП схема за преструктуриране не поражда задължително правно действие. Това ме води до четирите възможни сценария за влизане в сила на схема за преструктуриране.

2. Четири възможни сценария след приемането на схема за преструктуриране от ЕСП

43. Член 18, параграф 7, пета алинея от Регламента за ЕМП гласи, че схемата за преструктуриране „може да породи действие само ако не е направено възражение от Съвета или от Комисията в срок от 24 часа след изпращането ѝ от Съвета за преструктуриране“. В останалата част от член 18, параграф 7 от Регламента за ЕМП са предвидени четири сценария за влизане в сила на схемата за преструктуриране, които включват участието на ЕСП, Комисията и евентуално на Съвета.

44. Преструктурирането на Banco Popular включва само първия сценарий. Анализът ми, който води до заключението, че Комисията е единственият субект, който носи юридическата отговорност и срещу който следва да се подаде жалбата срещу схемата за преструктуриране, касае този сценарий. Моето намерение не е да предлагам универсални решения, но смятам, че е важно да разграничa настоящия сценарий от останалите. Това ще ни помогне да разберем по-добре отношенията между Комисията и ЕСП с оглед разрешаването на настоящия случай.

a) Първи сценарий: Комисията одобрява приетата от ЕСП схема за преструктуриране

45. Комисията може да одобри схемата за преструктуриране в срок от 24 часа от изпращането ѝ от ЕСП [35].

46. Именно това се е случило при преструктурирането на Banco Popular. Комисията не е имала възражения и изрично е одобрила схемата за преструктуриране в нейната цялост.

47. Тъй като при този сценарий не са били изразени възражения, схемата за преструктуриране е влязла в сила [36].

48. В случая с преструктурирането на Banco Popular в член 12.1 от схемата за преструктуриране се посочва, че тя влиза в сила на 7 юни 2017 г. в 6,30 ч. Това е моментът, в който Комисията е одобрила схемата за преструктуриране, а не моментът, в който ЕСП я е изпратил на Комисията (5,13 ч.).

49. Въпреки това в настоящото съдебно производство се появиха различни тълкувания относно момента на влизането в сила [37]. От една страна, Общият съд отбелязва, че в член 12 от схемата за преструктуриране е предвиден моментът на влизането ѝ в сила,

[35] Член 18, параграф 7, втора алинея от Регламента за ЕМП.

[36] Член 18, параграф 7, пета алинея от Регламента за ЕМП.

[37] Възможно е да е възникнало известно объркване поради препращането в член 12.1 от схемата за преструктуриране към член 18, параграф 6 от Регламента за ЕМП. Тази разпоредба определя съдържанието на схемата за преструктуриране, но не и процедурата за влизането ѝ в сила (която от своя страна е уредена в член 18, параграф 7 от Регламента за ЕМП).

което го е навело на извода, че самата схема за преструктуриране е акт, който може да влезе в сила [38]. От друга страна, Комисията твърди, че нейното одобрение е от решаващо значение за влизането в сила на схемата за преструктуриране [39].

50. Както ще обясня в раздел Б.2, от текста и систематиката на Регламента за ЕМП е видно, че при този сценарий именно одобрението на Комисията превръща схемата за преструктуриране в правно обвързващ акт.

б) Втори сценарий: запазване на мълчание

51. Вторият сценарий, описан от Комисията по време на съдебното заседание като много малко вероятен, е Комисията да запази мълчание в продължение на 24 часа в отговор на изпратената схема за преструктуриране.

52. Впрочем член 18, параграф 7, пета алинея от Регламента за ЕМП подкрепя заключението, че при липса на възражения (дори под формата на пълно мълчание) схемата за преструктуриране ще влезе в сила без одобрението на Комисията.

53. Едно от възможните тълкувания е, че в тази ситуация единственият акт, който поражда обвързващи правни последици, е самата схема за преструктуриране. Това би било в противоречие с довода на Комисията, че нейното одобрение е главното условие за влизане в сила на схемата за преструктуриране.

54. Друг начин за разглеждане на този сценарий е, че в случая става въпрос за мълчаливо съгласие на Комисията, което също играе ролята на необходимо условие за влизане в сила на схемата за преструктуриране. Това и твърди Комисията в жалбата си.

55. Мога да се съглася с Комисията, че този сценарий може да се приравни на първия сценарий и че независимо от липсата на изрично одобрение жалбата следва да бъде подадена срещу Комисията в качеството ѝ на субект, който носи юридическата отговорност за схемата за преструктуриране.

56. Въпреки това трябва да се подхожда предпазливо към липсата на изрично действие от страна на Комисията, тъй като това може да подскаже, че нейната роля в одобряването на изготвената от ЕСП схема за преструктуриране не е била действителна, а само символична [40]. Като се има предвид, че преструктурирането на Banco Popular е първото преструктуриране съгласно Регламента за ЕМП, е невъзможно да се установи дали в бъдеще Комисията ще одобрява схеми за преструктуриране мълчаливо. На този етап можем само да се доверим на Комисията, че няма да действа по този начин [41].

38 Вж. обжалваното съдебно решение, точка 117.

39 Което впрочем е видно от позоваването на момента, в който Комисията я е одобрила, а не на момента, в който ЕСП я е изпратил на Комисията.

40 По пилотното дело, което не е обжалвано (решение от 1 юни 2022 г., Algebris (UK) и Anchorage Capital Group/Комисия (T-570/17, EU:T:2022:314, т. 122), Общият съд приема, че Комисията трябва изрично да одобри схемата за преструктуриране, за да не наруши доктрината Meroni. Като се има предвид позицията ми относно приложимостта на доктрината Meroni към ЕСП (вж. раздел Б.1 по-долу), не съм съгласна, че тя би задължила Комисията изрично да одобри схема за преструктуриране.

41 Едно от опасенията, които произтичат от мълчанието, е, че то може да направи Комисията инертна и подчинена на ЕСП. Вж. *Adamski*, D. The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation. — European Law Review 812, vol. 39(4), 2014, p. 817, 818 (където се развиват доводи, че разчитането от страна на принципала на техническата и професионалната експертиза на служителя създава риск от информационна асиметрия, което води до това, че служителят в крайна сметка взема политически решения, които принципалът одобрява чисто формално).

в) Трети сценарий: Комисията възразява срещу дискреционните аспекти на схемата за преструктуриране

57. Комисията може да възрази срещу дискреционните аспекти[42] на схемата за преструктуриране[43]. В този случай тя трябва да мотивира възражението си[44].

58. В обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Комисията не може да се противопостави на чисто техническите аспекти на схемата за преструктуриране или да ги измени[45]. От това Общият съд стига до извода, че схемата за преструктуриране поражда самостоятелни правни последици. ЕСП поддържа подобна позиция в своя отговор.

59. Възраженията на Комисията действително могат да се отнасят само до въпроси с дискреционен характер. Дискреционната част на схемата обаче се основава на заключения, изведени от нейните недискреционни части. Например Комисията би могла да възрази срещу избора на инструмент за преструктуриране, предложен от ЕСП, защото е стигнала до различен извод въз основа на оценката на банката.

60. В този случай ЕСП разполага с осем часа, за да промени схемата за преструктуриране в съответствие с мотивите на Комисията[46].

61. Във всеки случай, ако Комисията е възразила срещу схемата за преструктуриране, същата не може да влезе в сила, ако тези възражения не са отразени. Според мен в този случай също изглежда разумно Комисията да носи отговорността за схемата за преструктуриране.

г) Четвърти сценарий: участие на Съвета

62. Преструктурирането трябва да е необходимо в обществен интерес[47]. Споделянето на загуби също е възможен инструмент за преструктуриране, за който могат да се използват средствата от Единния фонд за преструктуриране (наричан по-нататък „Фондът“)[48]. Това са двата аспекта на схемата за преструктуриране, които подлежат на контрол от Съвета.

63. В рамките на 12 часа от изпращането на схемата за преструктуриране[49] Комисията може да предложи на Съвета, първо, да представи възражения по схемата за преструктуриране, ако преструктурирането не е в обществен интерес, или, второ, да одобри или да възрази срещу предложението на Комисията за съществена промяна на сумата от Фонда, която да се използва.

[42] По време на съдебното заседание участниците в производството по обжалване споменават избора на инструмент за преструктуриране, съобразяването с целите на преструктурирането и всякакви други нетехнически аспекти на процедурата за преструктуриране.

[43] Член 18, параграф 7, втора алинея от Регламента за ЕМП. Това не се отнася до (i) оценката на обществения интерес и (ii) сумата, която трябва да се използва от Единния фонд за преструктуриране. Ако Комисията има възражения по някой от тези два елемента, тя трябва да предложи на Съвета да представи възражения (член 18, параграф 7, трета алинея от Регламента за ЕМП). Ще разгледам тази ситуация в четвъртия сценарий.

[44] Член 18, параграф 7, шеста алинея от Регламента за ЕМП.

[45] Вж. обжалваното съдебно решение, точки 132 и 137.

[46] Член 18, параграф 7, седма алинея от Регламента за ЕМП. Не е изрично регламентирано дали Комисията трябва отново да потвърди изменената схема.

[47] Член 18, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕМП.

[48] Член 27 от Регламента за ЕМП. Този инструмент не е използван при преструктурирането на Banco Popular. Той е включен в анализа от съображения за изчерпателност.

[49] Член 18, параграф 7, трета алинея от Регламента за ЕМП.

64. В този случай Съветът взема решение с обикновено мнозинство [50] и трябва да представи мотиви за упражняването на правото си на възражение [51].

65. Когато Съветът възрази срещу наличието на обществен интерес, съответният субект се ликвидира в съответствие с националното право [52]. По този начин Съветът има правомощието да спре изцяло преструктурирането.

66. Когато Съветът одобри предложението на Комисията за възражение или промяна на използваната от Фонда сума, ЕСП в рамките на осем часа изменя схемата съответно [53].

67. Подобно на третия сценарий Комисията отправя възражения, но за разлика от този сценарий тя не може да ги наложи на ЕСП без съгласието на Съвета. Следователно има няколко по-нататъшни варианта: Съветът може да се съгласи, но може и да отхвърли позицията на Комисията и така да се съгласи с първоначалната схема на ЕСП.

68. Кой е обжалваемият акт при този четвърти сценарий? Ако позицията на Съвета е за отхвърляне на схемата за преструктуриране (например поради липса на обществен интерес), единственият акт, който може да бъде оспорен, е позицията на Съвета. В един такъв сценарий схемата за преструктуриране не съществува.

69. Ако обаче Съветът не се съгласи с Комисията и потвърди наличието на обществен интерес от преструктурирането, схемата може да влезе в сила. Обаче тя не е одобрена от Комисията. Кой трябва да бъде ответник по жалбата срещу тази схема: само Съветът? Съветът и Комисията заедно? Подобен въпрос възниква и ако сумата от Фонда, която трябва да се използва, бъде променена при несъгласие между Съвета и Комисията.

70. Регламентът за ЕМП не дава отговор на тези въпроси.

71. Отново, без да имам намерение да изключвам различно решение при конкретно възникнал въпрос, оценявайки тези ситуации абстрактно, съм склонна да заключа, че Комисията винаги трябва да участва в случай на обжалване на схемата за преструктуриране (заедно със Съвета или дори самостоятелно). Както ще обясня в раздел Б.2, това становище се подкрепя от степента, в която Комисията, за разлика от Съвета, участва в процедурата по преструктуриране.

Б. Комисията носи юридическата отговорност за схемата за преструктуриране на Banco Popular

72. Както вече споменах, предлагам на Съда да постанови, че Общият съд е тълкувал неправилно Регламента за ЕМП, като е приел, че схемата за преструктуриране на Banco Popular е акт, изхождащ от ЕСП, а не от Комисията. Затова предлагам на Съда да уважи жалбата и да отмени обжалваното съдебно решение. При все това моите доводи не съвпадат изцяло с тези на Комисията.

50 Член 18, параграф 7, четвърта алинея от Регламента за ЕМП.

51 Член 18, параграф 7, шеста алинея от Регламента за ЕМП.

52 Член 18, параграф 8 от Регламента за ЕМП.

53 Член 18, параграф 7, седма алинея от Регламента за ЕМП.

73. Най-вече не съм съгласна с довода на Комисията, че доктрината Meroni изисква схемата за преструктуриране да изхожда от Комисията. Вместо това обаче такова тълкуване следва от текста и систематиката на Регламента за ЕМП.

74. Преди да представя причините за такова тълкуване на Регламента за ЕМП (2), първо ще обясня как следва да се разбира доктрината Meroni днес (1).

1. Делегирането на дискреционни правомощия: от Meroni *до* ЕОЦКП

75. Един от доводите, на които се позовава Комисията в настоящото производство по обжалване, е, че предоставянето на дискреционни правомощия на ЕСП би противоречало на доктрината Meroni и на принципа на институционално равновесие[54]. Като се има предвид законодателната история, след намесата на Съвета в законодателната процедура[55] на ЕСП не е предоставено правомощието да приема актове, пораждащи задължително правно действие по отношение на частноправните субекти. Това е било счетено за необходимо, за да се гарантира спазването на доктрината Meroni.

76. Доктрината е кръстена на решението Meroni, постановено през 1958 г.[56] Към онзи момент не е съществувала Комисията, каквато я познаваме днес, а Върховен орган на Европейската общност за въглища и стомана. Върховният орган делегира правомощията по финансово управление на режима за железен скрап на частен орган. Съдът приема, че Върховният орган има право да прехвърля само ясно определени изпълнителни правомощия, които трябва да бъдат изцяло под контрола на Върховния орган[57].

77. Решението Meroni се превръща в образец за оценка на делегирането на правомощия в правото на Съюза[58]. Често се счита, че то въвежда правило, съгласно което не могат да се делегират дискреционни правомощия[59].

[54] Спорно е дали съображението в основата на Meroni е било само да се запази институционалното равновесие, или и да се даде възможност за ефективен съдебен контрол. За становище, че в Meroni Съдът се е ръководил и от двете съображения, вж. заключението на генерален адвокат Jääskinen по дело Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2013:562, т. 64). Вж. също *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, на p. 1058, 1059 (където той твърди, че приравняването от доктрината Meroni на равновесието на правомощията с институционалния баланс, въведен през 1990 г., не е оправдано, тъй като първото вместо това следва да се разглежда като отнасящо се до системата за съдебна защита по Договора).

[55] Правната служба на Съвета счита, че първоначалното предложение е твърде широко и неточно, тъй като позволява на ЕСП да решава въпроси не само от техническо естество, което е в нарушение на доктрината Meroni. Вж. Съвет на Европейския съюз, Становище на Правната служба относно делегирането на правомощия на ЕСП, Брюксел, 7 октомври 2013 г., док. № 14547/13, стр. 17 и 26 (наричано по-нататък „Становище на ПСС относно делегирането“). Вж. също съображение 24 от Регламента за ЕМП, където обосновката за участието на Комисията и Съвета следва разбирането на доктрината Meroni, застъпено в Становището на ПСС относно делегирането.

[56] Решение от 13 юни 1958 г., Meroni/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7).

[57] Решение от 13 юни 1958 г., Meroni/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7, стр. 152).

[58] Конвенционалният прочит на решението Meroni може да се разглежда като резултат от намирането на целта на това решение в запазването на институционалното равновесие, като това заключение се извежда от позоваването на Съда на равновесието на правомощията. Вж. Chamon, op. cit., бележка под линия 54, стр. 1058 и 1059. Вж. също Становището на ПСС относно делегирането, стр. 3—5.

[59] Решение от 13 юни 1958 г., Meroni/Върховен орган (9/56, EU:C:1958:7, стр. 154). Chamon добавя още шест последици от решението по дело Meroni, установени от доктрината: „(1) делегиращият орган не може да делегира повече правомощия, отколкото самият той притежава; (2) делегиращият орган трябва да осигури непрекъснат контрол; (3) делегирането не може да се подразбира, а трябва да бъде изрично установено; (4) трябва да се гарантира непрекъснат съдебен надзор; (5) не трябва да се нарушава институционалното равновесие и (6) делегирането трябва действително да е необходимо за изпълнението на съответните задачи“. *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, на p. 382.

78. Изключването на възможността за делегиране на дискреционни правомощия на друг орган освен на Комисията обаче не отговаря на днешната действителност[60]. Много агенции, създадени на равнище ЕС, имат правомощието да приемат решения, пораждащи задължително правно действие, които по необходимост са резултат от определена степен на свобода на преценка[61].

79. Лорд Диплок предлага определение на свободата на преценка, което намирам за полезно и приложимо в контекста на Съюза: „Самото понятие за административна свобода на преценка включва правото на избор между повече от един възможен начин на действие, като разумните хора могат да имат различни мнения относно това кой е за предпочитане“[62].

80. Свободата на преценка по необходимост е част от нормотворчеството: приемането на правила, които са общозадължителни за всички при едни и същи условия и са резултат от политически избор. Това правомощие все повече се делегира на изпълнителната власт[63]. В Съюза приемането на общи правила може да бъде делегирано само на Комисията[64]. Може да се твърди, че нормотворчеството в Съюза трябва да остане в правомощията на институциите на Съюза.

81. Свобода на преценка обаче има и при вземането на индивидуални решения[65]. Прилагането на определено правило към индивидуален набор от факти рядко, ако изобщо някога, е автоматично[66]; то обикновено включва избор. Такова дискреционно вземане на решения в индивидуални случаи се направлява и ограничава от по-висши по ранг общи правила.

82. Правната уредба относно делегирането в Съюза не спира да се развива през 1958 г. Моята аргументация е свързана с факта, че съвременната доктрина Meroni налага да се направи разграничение между делегирането на нормотворчески правомощия и на дискреционни правомощия за приемане на индивидуални актове. Първите не могат да бъдат делегирани на агенциите. Напротив, вторите могат, но упражняването на тези правомощия трябва да бъде достатъчно ограничено от акта за възлагане.

83. Това следва от съдебната практика, развита след решението Meroni.

60 *Simoncini*, M. ‘Live and let die?’ The Meroni doctrine in 2023’, достъпна на следния адрес: https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 В Становището на ПСС относно делегирането се споменават Европейската агенция по лекарствата, европейските надзорни органи, като например Европейският банков орган, и ЕОЦКП (стр. 5, бележка под линия 11). Ако разгледаме член 58а от Статута на Съда, можем да открием поне още четири служби и агенции, които издават индивидуални решения, подлежащи (след процедури за вътрешно преразглеждане) на пряк контрол от съдилищата на Съюза: Службата на ЕС за интелектуална собственост, Службата на Общността за сортовете растения, Европейската агенция по химикали и Агенцията на ЕС за авиационна безопасност. Интересно е, че предложението за изменение на Статута на Съда включва промяна в член 58а, с която към списъка на агенциите да се добави и ЕСП. Вж. член 3 от Предложението за регламент за изменение на Протокол № 3 относно статута на Съда на Европейския съюз. Достъпно на следния адрес: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

62 Secretary of State for Education and Science v Tameside MBC [1976] UKHL 6, p. 17. Вж. също заключението на генерален адвокат Emiliou по дело ЕЦБ/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, т. 44).

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

64 Освен това член 290, параграф 1 ДФЕС предвижда, че на Комисията може да бъде делегирано само правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт.

65 За класически преглед на свободата на преценка при вземането на административни решения вж. *Galligan*, D. J. Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion. Clarendon Press, 1986, преиздадена през 2011 г.

66 Перифразирайки Монтескьо — независимо от нивото на техническите познания или експертизата вземащият решения никога не е просто „устата на закона“ (фр. „la bouche de la loi“). Вж. също *Mendes*, J. Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU. — Modern Law Review, vol. 80(3), 2017, p. 443.

84. Първото дело, което е от значение, е Romano[67]. По това дело Административната комисия за социална сигурност на работници мигранти (наричана по-нататък „Административната комисия“) е оправомощена от Съвета да определя обменни курсове за националните органи при определяне на сумите, дължими на дадено лице за възстановяване на разликата между размерите на пенсиите от повече от една държава членка.

85. Съдът приема, че на орган като Административната комисия не може да бъде предоставено правомощието да приема „актове със силата на закон“[68]. Съдът се позовава на член 155 от Договора за ЕИО, който урежда правомощията на Комисията. Следователно грешката на Съвета вероятно е била, че не е делегирал това правомощие на Комисията[69]. За да стигне до този извод, Съдът се позовава на членове 173 и 177 от Договора за ЕИО [понастоящем членове 263 и 267 ДФЕС], които към онзи момент не споменават съдебен контрол върху решенията на органи като Административната комисия.

86. Поради това определеният от Административната комисия обменен курс не е бил задължителен за националните органи при определяне на размера на пенсиите, които трябва да се изплащат.

87. Следващото дело, което е от значение, е ЕОЦКП, познато още като делото относно късите продажби[70]. Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) е създаден като част от отговора на Съюза на финансовата криза с цел засилване на надзора на финансовите пазари на равнище ЕС[71]. През 2012 г. ЕОЦКП получава допълнителните правомощия да взема решения относно отделни пазарни оператори, когато прецени, че е налице „заплаха за правилното функциониране и интегритета на финансовите пазари или стабилността на цялата финансова система на Съюза или част от нея“[72].

88. Обединеното кралство иска отмяна на разпоредбата, която предоставя на ЕОЦКП това правомощие. То твърди, че са нарушени доктрините Meroni и Romano, тъй като на ЕОЦКП са предоставени дискреционни правомощия да издава мерки със силата на закон. Освен това Обединеното кралство твърди, че членове 290 и 291 ДФЕС изчерпателно уреждат делегирането и изпълнението в правото на ЕС, като изключват възможността за предоставяне на такива правомощия на агенции[73].

89. В решение ЕОЦКП Съдът разглежда изискванията на Meroni в контекста на Договора от Лисабон и стига до извода, че това, което остава забранено, е предоставянето на „свобода на преценка, която предполага широко дискреционно правомощие“ на дадена агенция[74]. Той обаче приема, че правомощията, предоставени на ЕОЦКП, са формулирани прецизно и подлежат на съдебен контрол. ЕОЦКП е оправомощен да действа само ако е

67 Решение от 14 май 1981 г., Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 Пак там, точка 20.

69 Вж. Chamon, op. cit., бележка под линия 54, стр. 1063.

70 Решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Заключение на генерален адвокат Jääskinen по дело Обединено кралство/Съвет и Парламент (C-270/12, EU:C:2013:562, т. 2).

72 Член 28 от Регламент (ЕС) № 236/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 година относно късите продажби и някои аспекти на суапите за кредитно неизпълнение (ОВ L 86, 2012 г., стр. 1).

73 Освен това Обединеното кралство твърди, че член 114 ДФЕС е погрешно използван като правно основание. Генерален адвокат Jääskinen се съгласява с него и предлага на Съда да уважи жалбата на Обединеното кралство на това основание. Вж. заключението на генерален адвокат Jääskinen по дело Обединено кралство/Съвет и Парламент (C-270/12, EU:C:2013:562, т. 6 и 48—53). Съдът не се съгласява.

74 Решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 42).

налице „заплаха за правилното функциониране и за интегритета на финансовите пазари или за стабилността на цялата финансова система на Съюза или на част от нея, когато има последствия и в трансграничен план“ [75].

90. Съдът не приема за относим факта, че самото определяне на тези широки понятия може да включва използването на свобода на преценка [76]. Вместо това той поставя акцент върху необходимостта ЕОЦКП да проявява специална професионална и техническа компетентност [77]. В съчетание с това, което счита за достатъчно ограничение на упражняването на правомощията на ЕОЦКП, Съдът приема, че изведената от Meroni забрана за делегиране на дискреционни правомощия не е нарушена.

91. След това Съдът разглежда решението Romano. По предложение на генерален адвокат Jääskinen [78] Съдът приема, че тъй като членове 263 и 267 ДФЕС вече изрично допускат съдебен контрол върху актовете на агенциите, ограничението, изведено от Romano, вече не се прилага [79].

92. При вземането на индивидуално решение по отношение на конкретен пазарен оператор, независимо от ограниченията на нормата за оправомощаване, ЕОЦКП несъмнено е упражнил право на преценка. Ето защо стигам до заключението, че след решение ЕОЦКП делегирането на свобода на преценка на агенциите при вземането на индивидуални решения е допустимо, стига да подлежи на съдебен контрол.

93. Като цяло, от решения Romano и ЕОЦКП може да се направи изводът, че правомощието за приемане на общоприложими актове не може да бъде делегирано на агенциите, но на агенциите могат да бъдат предоставени ясно определени изпълнителни правомощия, които подлежат на съдебен контрол [80].

94. Съответно предоставянето на правомощието на ЕСП да вземе решение за приемане на схема за преструктуриране без одобрението на Комисията, не би било в противоречие с доктрината Meroni. Регламентът за ЕМП ограничава и достатъчно точно направлява упражняването на правомощията на ЕСП: ЕСП може да пристъпи към преструктуриране само ако прецени, че това е в обществен интерес. Тази констатация е дискреционна, но не може да се извършва произволно, тъй като Регламентът за ЕМП я обвързва с изискването

75 Пак там, точки 46 и 47. Вж. също заключението на генерален адвокат Jääskinen по дело Обединено кралство/Съвет и Парламент (C-270/12, EU:C:2013:562, т. 42). За да установи, че свободата на преценка на ЕОЦКП е значително ограничена, Съдът се позовава на задължението на ЕОЦКП да се консултира с Европейския съвет за системен риск, да уведомява компетентните национални органи и да преразглежда мярката си най-малко на всеки три месеца. Накрая Съдът намира за уместно да отбележи, че Комисията е оправомощена да приема делегирани актове за установяване на критериите и факторите, които ЕОЦКП трябва да отчита, когато възникват определени неблагоприятни събития или тенденции и заплахи (т. 50 и 51).

76 За критика по този въпрос вж. Mendes, op. cit., бележка под линия 66, стр. 447 и 448; Chamon, op. cit., бележка под линия 59, стр. 393.

77 Решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 52, 82 и 85).

78 Заключение на генерален адвокат Jääskinen по дело Обединено кралство/Съвет и Парламент (C-270/12, EU:C:2013:562, т. 74 и 88) (който твърди, че независимо от измененията, въведени с Договора от Лисабон относно съдебния контрол върху актовете на агенциите, и произтичащата от това възможност последните да приемат актове, пораждащи задължително правно действие — като по този начин отпада релевантността на решението Romano — актът, с който се делегират правомощията, „трябва да съдържа достатъчно ясни критерии, така че даденото изпълнително правомощие да може да бъде предмет на съдебен контрол“).

79 Решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 65).

80 ЕСП не е първата агенция, която има правомощието да взема дискреционни решения в отделни случаи, без да е необходимо одобрение от страна на Комисията. Във връзка с това вж. бележка под линия 61 по-горе.

за постигане на една от целите на преструктурирането, посочени в член 14, параграф 2 от този регламент [81]. Освен това той изисква да се прецени дали тези цели биха били накърнени, ако банката бъде ликвидирана съгласно националното законодателство [82].

95. Това дава възможност за различни решения в отделните случаи, но основният политически избор е направен в Регламента за ЕМП: изброени са хипотезите, в които е необходима пазарна намеса, като същевременно се изисква балансиране между последиците от оставянето на банката на съдбата ѝ на пазара и от намесата на Съюза. Освен това, ако индивидуалното решение беше оставено само на ЕСП, то щеше да подлежи на съдебен контрол от съдилищата на Съюза.

96. Делегирането на ЕСП на правомощието за приемане на индивидуални дискреционни решения би било в съответствие със стандартите, въведени от решението Meroni до решението ЕОЦКП, дори без да се изисква одобрението на Комисията за влизането в сила на схемата за преструктуриране.

97. И все пак законодателят на Съюза не е организирал процедурата за преструктуриране по този начин. В следващия раздел ще докажа, че законодателният избор в Регламента за ЕСП, а не доктрината Meroni, е от значение за решаването на настоящата жалба.

2. Защо Комисията носи юридическата отговорност за схемата за преструктуриране на Banco Popular?

98. Заключението, че Комисията носи юридическата отговорност за схемата за преструктуриране и е надлежният ответник по жалбата за отмяна, следва от текста и систематиката на Регламента за ЕМП. Следователно то е резултат от избора, направен от законодателя на Съюза.

99. След като упражни правото си на преценка и приеме схема за преструктуриране, ЕСП е длъжен да я изпрати на Комисията за одобрение.

100. *Тази* схема за преструктуриране може да влезе в сила *само* ако Комисията или Съветът не са изразили възражение в срок от 24 часа след изпращането ѝ от ЕСП. Следователно е ясно, че схемата за преструктуриране, както е приета от ЕСП, не може да породи задължителни правни последици без одобрението на Комисията (или, в определени ситуации, на Съвета).

[81] Изброените в тази разпоредба цели на преструктурирането са: „а) осигуряване на непрекъснатост на критичните функции; б) избягване на значителни неблагоприятни последици за финансовата стабилност, по-специално чрез предотвратяване на разпространението на проблемите, включително в пазарната инфраструктура, и чрез поддържане на пазарната дисциплина; в) защита на публичните средства, като се сведе до минимум необходимостта от извънредна публична финансова подкрепа; г) защита на вложителите съгласно Директива 2014/49/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно схемите за гарантиране на депозити (ОВ L 173, 2014 г., стр. 149)] и на инвеститорите съгласно Директива 97/9/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 3 март 1997 година относно схемите за обезщетение на инвеститорите (ОВ L 84, 1997 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 222)]; д) защита на средствата и активите на клиентите“.

[82] Член 18, параграф 5 от Регламента за ЕМП гласи, че: „[…] дадено действие по преструктуриране се приема за действие в обществен интерес, ако то е необходимо за постигането и съответства на една или повече от посочените в член 14 цели на преструктурирането и ако ликвидацията на субекта чрез обичайно производство по несъстоятелност не би постигнала тези цели на преструктурирането в същата степен“.

101. Въз основа на член 16, параграф 1[83] и член 47[84] от Регламента за ЕМП Общият съд стига до извода, че ЕСП е истинският автор на преструктурирането и занапред следва да бъде ответник в производството за отмяна. Законодателят на Съюза обаче е проектирал процедурата за преструктуриране така, че независимостта на ЕСП при приемането на схемата за преструктуриране не е достатъчна, за да му предостави юридическото авторство на този акт. От правна гледна точка схемата за преструктуриране не съществува, ако не е одобрена от Комисията.

102. Комисията твърди, и аз съм напълно съгласна, че мотивите на Общия съд са противоречиви. От една страна, Общият съд признава, че одобрението на схемата за преструктуриране от Комисията е необходимо условие за влизането ѝ в сила[85]. От друга страна, той приема, че схемата за преструктуриране е акт, който може да влезе в сила и да породи самостоятелни правни последици[86].

103. В настоящия случай схемата за преструктуриране очевидно не е породила самостоятелни правни последици. Тя е породила задължителни правни последици едва от момента, в който Комисията изрично я е одобрила.

104. Известно объркване в обжалваното съдебно решение произтича от факта, че в процедурата за преструктуриране могат да се открият два формални акта: схемата за преструктуриране, приета от ЕСП, и одобрението, прието от Комисията. Ако има два формални акта, кой от тях е обжалваем?

105. Това е подвеждащ въпрос. Понятието за обжалваем акт е въпрос не на форма, а на съдържание. Правилният въпрос е по-скоро: какво се обжалва в този случай? Очевидно интересът на жалбоподателите е свързан с отмяната на самата схема за преструктуриране или на части от нея. Одобрението на Комисията е от значение за тях само дотолкова, доколкото без него не би имало схема за преструктуриране.

106. В този смисъл одобрението на Комисията не е самостоятелен акт. То е свързано с представената от ЕСП схема за преструктуриране и е безсмислено без нейното съдържание. Следователно, въпреки че одобрението на Комисията е само половин страница, схемата за преструктуриране е предмет на одобрението и следователно е неразделна част от това решение.

107. По същия начин схемата за преструктуриране не може да бъде отделена от своето одобрение, без което тя не може да възникне. Нито един от двата акта не подлежи на самостоятелно обжалване.

108. Според мен обжалваемият акт може да бъде само *схемата за преструктуриране, одобрена от Комисията*. Може да се опише и в обратен ред: одобрението на Комисията е обжалваем акт, но схемата за преструктуриране представлява неразделна част от това одобрение.

83 В това отношение Общият съд се позовава на член 16, параграф 1 от Регламента за ЕМП, който гласи, че ЕСП „взема решение за предприемане на действие по преструктуриране“. Вж. обжалваното съдебно решение, точки 116 и 120.

84 Член 47 от Регламента за ЕМП предвижда, че ЕСП действа независимо и в обществен интерес (параграф 1) и няма право да иска, нито да приема указания от институциите или органите на Съюза (параграф 2). Въпреки независимостта на ЕСП, съгласно Регламента за ЕМП на Комисията са предоставени изрични правомощия да придава правнообвързващи последици на схемата за преструктуриране.

85 Комисията се позовава на точки 127, 128 и 130 от обжалваното съдебно решение.

86 Тук Комисията се позовава на точки 117, 120 и 127 от обжалваното съдебно решение.

109. Остава въпросът кой трябва да се счита за правно релевантния автор на тези неразделни актове.

110. В това отношение Комисията твърди, че Общият съд изцяло е пренебрегнал практиката на Съда относно съставните процедури. Съгласно тази съдебна практика единствено актът, с който се слага край на цялата процедура, поражда задължителни правни последици[87]. Тази съдебна практика, както твърди Комисията, е приложима не само към вертикалните съставни процедури (когато участват както органи на Съюза, така и национални органи), но и към хоризонталните, като например процедурата за преструктуриране. Комисията съответно твърди, че нейното одобрение слага край на процедурата за преструктуриране и следователно то е обжалваемият акт. Това обаче може да се приеме само ако одобрението не е отделено от акта, който одобрява.

111. Тази съдебна практика ни казва, че правно релевантният *автор* на даден акт е органът, чието решение слага край на процедурата. Тъй като процедурата приключва с одобряването на схемата за преструктуриране, този орган е Комисията[88].

112. С одобрението си Комисията одобрява цялата схема за преструктуриране, както техническите, така и дискреционните ѝ аспекти. Както Комисията правилно изтъква по време на съдебното заседание, тези аспекти са взаимнозависими и неразделни.

113. Нищо в текста на Регламента за ЕМП не предполага, че Комисията одобрява само дискреционните части на схемата за преструктуриране. Точно обратното. Член 18, параграф 7, втора алинея от Регламента за ЕМП гласи, че „Комисията [*одобрява схемата за преструктуриране*] или представя възражения *по отношение на аспектите на схемата, във връзка с които има свобода на преценка* […]“[89]. Следователно, за разлика от възражението, което е насочено само срещу нейните дискреционни аспекти, одобрението се отнася до схемата за преструктуриране в нейната цялост.

114. Следователно Общият съд неправилно е обосновал решението си с правомощието на Комисията да възразява само срещу дискреционните аспекти на схемата за преструктуриране[90]. Недискреционните части са фактически и може да са погрешни, но не са въпрос на избор. Когато Комисията одобрява схемата за преструктуриране, тя задължително одобрява и фактическите констатации, въз основа на които е направен дискреционният избор.

115. След одобрението на Комисията схемата за преструктуриране започва да поражда правни последици за трети страни и Комисията става субектът, носещ юридическата отговорност за цялата схема за преструктуриране. Следователно не е необходимо ЕСП да бъде включен като съответник.

87 Тук Комисията се позовава на решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 10—12), и от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, т. 49).

88 По подобен начин жалба срещу налагането на антидъмпингови мита, подадена срещу Комисията, е обявена за недопустима, тъй като „правомощието за вземане на решения принадлежи на Съвета, който не е длъжен да взема никакво решение, ако не е съгласен с Комисията, или може, ако желае, да приеме решение въз основа на предложенията на последната“ (определение от 8 май 1985 г., Koyo Seiko/Съвет и Комисия (256/84, EU:C:1985:178, т. 3).

89 Курсивът е мой.

90 Обжалваното съдебно решение, точка 137. Вж. също точка 18 от настоящото заключение.

116. За да подкрепи довода си относно авторството на оспорвания акт в настоящия случай, във второто си основание за обжалване Комисията се позовава на правото си на защита. Тя твърди, че правото ѝ да защитава схемата за преструктуриране, би било ограничено, ако тя не е ответник [91].

117. Това е преобърнат довод. Пълната възможност за защита на акта става важна само ако Комисията носи юридическата отговорност за него. Правото на защита не води до това, че Комисията е юридически отговорният орган, а е по-скоро негово следствие. Авторството на Комисията произтича от текста и систематиката на Регламента за ЕМП, според които правният живот на схемата за преструктуриране започва с одобрението на Комисията. Нейното право да защитава схемата, произтича от това авторство.

118. По същата причина паралелният довод на ЕСП, че правото му на защита би било нарушено, ако не е ответник, не може да бъде уважен. Ако не се предвижда ЕСП да носи юридическа отговорност за схемата за преструктуриране, няма причина да се ползва от пълното право на защита. Това обаче не означава, че той не може да встъпи в дело срещу схемата за преструктуриране.

119. Следователно обжалваемият акт е одобрението на Комисията на схемата за преструктуриране на Banco Popular. Това одобрение, неразделна част от което е схемата за преструктуриране, има правни последици и следователно подлежи на съдебен контрол [92].

120. Мотивите на Общия съд, основани на член 86, параграф 2 от Регламента за ЕМП [93], според които схемата за преструктуриране, така както е приета от ЕСП, представлява обжалваем акт, тъй като решенията на ЕСП подлежат на обжалване, не засягат предходното заключение. Съществуват и други решения, които могат да изхождат от ЕСП, като например решение да не се започва процедура по преструктуриране, които са предмет на тази разпоредба [94].

121. Освен това Общият съд приема, че схемата за преструктуриране самостоятелно поражда обвързващи правни последици, тъй като FROB е задължен да я прилага [95]. Като прави този извод, Общият съд, изглежда, не е взел предвид член 13 от схемата за преструктуриране, според който тази схема е адресирана до FROB и му се съобщава след одобряването си от Комисията или Съвета. Поради това той е в подкрепа на довода на Комисията, че предоставеното от нея одобрение урежда влизането в сила на схемата за преструктуриране по отношение на нейния адресат — националния орган за преструктуриране.

[91] Комисията припомня член 142 от Процедурния правилник на Общия съд, съгласно който встъпилите страни не могат да правят самостоятелни изявления.

[92] Съгласно постоянната практика на Съда обжалваем акт е всяко решение, прието от институция, орган, служба или агенция на Съюза, независимо от естеството или формата си, когато има за цел да породи правни последици. Решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 59).

[93] Вж. обжалваното съдебно решение, точка 140. Член 86, параграф 2 от Регламента за ЕМП гласи: „Държавите членки и институциите на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, могат да започнат пред Съда производство срещу решения на Съвета за преструктуриране в съответствие с член 263 ДФЕС“.

[94] Именно възможността ЕСП да вземе решение да не започне процедура за преструктуриране, стои в основата на това Съдът да приеме в решение от 6 май 2021 г., ABLV Bank и др./ЕЦБ (C-551/19 P и C-552/19 P, EU:C:2021:369) (на което Общият съд неправилно се позовава), че оценката на ЕЦБ дали субектът е проблемен или има вероятност да стане проблемен, не е обжалваем акт. Вж. обжалваното съдебно решение, точка 135, където се прави позоваване на решение от 6 май 2021 г., ABLV Bank и др./ЕЦБ (C-551/19 P и C-552/19 P, EU:C:2021:369, т. 66).

[95] Вж. обжалваното съдебно решение, точка 119.

122. Всичко гореизложено води до заключението, че Комисията е авторът, носещ юридическата отговорност за схемата за преструктуриране.

123. Има обаче още един въпрос, който трябва да бъде разгледан. За да се осигури ефективен съдебен контрол от страна на съдилищата на Съюза, правнообвързващите мерки трябва да съдържат мотиви [96]. Без да знае мотивите, засегнатото от дадена мярка лице трудно може да формулира смислена жалба.

124. Мотивите за това как преструктурирането на Banco Popular отговаря на условията на Регламента за ЕМП, са изложени в самата схема за преструктуриране. Като одобрява тази схема за преструктуриране, Комисията одобрява и мотивите, които я обосновават, и трябва да е готова да ги защитава пред съдилищата на Съюза [97].

125. Не е без значение дали Комисията действително може да защити изцяло обосновката на решението за преструктуриране на Banco Popular. Това е възможно само ако Комисията е действителният автор на този акт.

126. В съответствие с член 43, параграф 3 от Регламента за ЕМП Комисията — и ЕЦБ — имат представител, който има право да участва в заседанията на изпълнителните и пленарните сесии на ЕСП като постоянен наблюдател, който участва в разискванията и има достъп до всички документи [98].

127. В решение Algebris [99], също в контекста на преструктурирането на Banco Popular, Общият съд приема, че Комисията реално е участвала в подготовката на преструктурирането и е оценила правилно схемата за преструктуриране, представена ѝ от ЕСП. Фактът, че тя е направила това в рамките на 77 минути, се компенсира от участието ѝ в цялата процедура, довела до приемане на схемата за преструктуриране, която по своето естество представлява спешна ситуация [100].

128. Одобрението от Комисията на схемата за преструктуриране на Banco Popular не изглежда да е чисто формално. Със своето одобрение Комисията потвърждава съдържанието на схемата за преструктуриране.

129. Самата схема за преструктуриране обаче не е приложена към това одобрение [101]. По дело Algebris, в известно несъответствие с обжалваното съдебно решение, Общият съд е приел, че позоваването на Комисията на схемата за преструктуриране и изложените в нея

96 Решение от 8 май 2019 г., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ЕЦБ (C-450/17 P, EU:C:2019:372, т. 85 и цитираната съдебна практика).

97 В одобрението на Комисията на схемата за преструктуриране на Banco Popular се посочва, че „Комисията е съгласна със схемата за преструктуриране. По-специално, тя е съгласна с мотивите, предоставени от ЕСП защо преструктурирането е необходимо в обществен интерес“ (съображение 4 от одобрението на Комисията).

98 Не е предвидено подобно участие за Съвета.

99 Решение от 1 юни 2022 г., Algebris (UK) и Anchorage Capital Group/Комисия (T-570/17, EU:T:2022:314, т. 138, 139 и 143). Решението не е обжалвано.

100 В решение Algebris Комисията обяснява, че е участвала в различните подготвителни етапи по приемането на схемата за преструктуриране, включително в ежедневни срещи и получаване на две предварителни схеми за преструктуриране, изпратени ѝ от ЕСП, и че е имала достъп до всички документи, свързани с подготовката на схемата за преструктуриране, включително тези относно финансовото състояние на Banco Popular. Вж. решение от 1 юни 2022 г., Algebris (UK) и Anchorage Capital Group/Комисия (T-570/17, EU:T:2022:314, т. 132—135).

101 Одобрението на Комисията се отнася само до схемата за преструктуриране на Banco Popular (съображение 2).

мотиви е достатъчно, за да се изпълни задължението за мотивиране. Той счита, че „схемата за преструктуриране и мотивите към нея са част от контекста“ [102], в който е прието одобрението на Комисията.

130. Въпреки това в настоящия случай по време на съдебното заседание възникна въпросът: как лицата да подадат пряко жалба по член 263, параграф 4 ДФЕС, ако не могат да се запознаят с мотивите, на които Комисията е основала своето одобрение, от самото решение за одобрение?

131. Комисията отговаря, че е непрактично да публикува схемата за преструктуриране заедно с одобрението, тъй като тя съдържа поверителна информация. Тя твърди, че въпреки това от одобрението става ясно, че то се отнася до преструктурирането на Banco Popular, което е публикувано от ЕСП на неговия уебсайт и следователно е публично достъпно [103].

132. Според мен в бъдеще Комисията следва да прилага към одобрението си неповерителната версия на схемата за преструктуриране, публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз*. Въпреки че големият брой преки жалби, които понастоящем се разглеждат от Общия съд, показва, че засегнатите лица са били запознати със схемата за преструктуриране, публикуването на одобрението заедно със схемата за преструктуриране би показало ясно, че с одобрението си Комисията одобрява цялата схема за преструктуриране, включително мотивите, на които тя се основава.

133. В заключение считам, че схемата за преструктуриране няма самостоятелно правно битие и следователно не може да се обжалва отделно от одобрението на Комисията. Одобрението на Комисията на схемата за преструктуриране, приета от ЕСП, следва да бъде обжалвано с пряка жалба. Следователно е налице един-единствен акт, който може да бъде обжалван и чийто автор е Комисията.

VII. Заключение

134. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда:

– да отмени решението на Общия съд на Европейския съюз от 1 юни 2022 г., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno и SFL — Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)/Единен съвет за преструктуриране (T-481/17, EU:T:2022:311), в частта, в която Общият съд обявява за допустима жалбата срещу схемата за преструктуриране, както е приета от ЕСП,

– да отхвърли като недопустима жалбата за отмяна, подадена от Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno и SFL,

– да осъди Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno и SFL да понесат направените от тях съдебни разноски, както и да заплатят тези, направени пред Общия съд от ЕСП и Banco Santander, SA,

[102] Решение от 1 юни 2022 г., Algebris (UK) и Anchorage Capital Group/Комисия (T-570/17, EU:T:2022:314, т. 151 и 156).

[103] Комисията продължава тази практика по отношение на преструктурирането на Sberbank banka d.d. и Sberbank d.d. Вж. Решение (ЕС) 2022/947 на Комисията от 1 март 2022 година за одобряване на схемата за преструктуриране на Sberbank banka d.d. (ОВ L 164, 2022 г., стр. 63) и Решение (ЕС) 2022/948 на Комисията от 1 март 2022 година за одобряване на схемата за преструктуриране на Sberbank d.d. (ОВ L 164, 2022 г., стр. 65).

– да осъди Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno и SFL да понесат направените от тях разноски, както и да заплатят тези, направени от ЕСП и Комисията в производството по обжалване,

– да осъди останалите встъпили страни в производството пред Общия съд да понесат направените от тях съдебни разноски във връзка с първоинстанционното производство, а встъпилите страни в производството пред Съда да понесат направените от тях съдебни разноски във връзка с производството по обжалване.