Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 9. novembra 2023 [1]

Zadeva C-551/22 P

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

Enotni odbor za reševanje (EOR)

„Pritožba – Ekonomska in monetarna politika – Bančna unija – Enotni mehanizem za reševanje – Uredba (EU) št. 806/2014 – Člen 18(7) – Dopustnost – Avtor akta – Izpodbojni akt – Člen 86(2) – Ničnostna tožba – Reševanje Banco Popular“

I. Uvod

1. Zakonodajalec Unije je po svetovni finančni krizi leta 2008 uvedel več ukrepov v okviru tako imenovane bančne unije, katerih cilj je bil varstvo finančnih trgov Unije pred prihodnjimi nestabilnostmi.

2. Eden od teh ukrepov je enotni mehanizem za reševanje (EMR), vzpostavljen leta 2014. [2] Njegov glavni cilj je zagotoviti urejeno reševanje propadajočih bank brez uporabe denarja davkoplačevalcev, ob spodbujanju finančne stabilnosti. [3] Povedano na kratko, če banka propada oziroma bo verjetno propadla, lahko Enotni odbor za reševanje (v nadaljevanju: EOR) pod določenimi pogoji sprejme shemo za reševanje, Evropska komisija pa ima na voljo 24 ur, da jo podpre.

3. EMR je bil prvič uporabljen 6. junija 2017 v zvezi z Banco Popular Español, S.A. (v nadaljevanju: Banco Popular).

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1, in popravek v UL 2019, L 154, str. 48; v nadaljevanju: uredba o EMR).

3 Več informacij je na naslovu: https://www.srb.europa.eu/en/about. Glej tudi uvodno izjavo 6 uredbe o EMR.

4. Glavno vprašanje, postavljeno v okviru pritožbe na navedeno reševanje, je: Kdo je pravno odgovoren za shemo za reševanje Banco Popular in zoper koga je torej treba vložiti ničnostno tožbo pred sodišči Unije? Je to EOR, ki je shemo za reševanje sprejel?[4] Je to Komisija, ki jo je v celoti podprla?[5] Ali pa je reševanje Banco Popular njun skupni akt?

5. Splošno sodišče je v sodbi z dne 1. junija 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL/EOR (T-481/17, EU:T:2022:311; v nadaljevanju: izpodbijana sodba),[6] ugotovilo, da je shema za reševanje izpodbojni akt in da je EOR zanj pravno odgovoren.

6. V tej pritožbi Komisija izpodbija ugotovitev, da je tožbo mogoče vložiti zoper EOR. Po njenem mnenju bi bilo treba tožbo vložiti zoper samo Komisijo, saj shema za reševanje začne veljati šele, ko jo Komisija podpre.

7. Izpodbijana sodba je ena od šestih vzorčnih zadev, o katerih je odločalo Splošno sodišče in ki so bile izbrane kot reprezentativne za več kot sto direktnih tožb fizičnih in pravnih oseb, ki so imele v lasti kapital v Banco Popular pred njenim reševanjem.[7]

II. Upoštevni pravni okvir

8. Postopek reševanja, kot je določen v uredbi o EMR, v različnih fazah vključuje Evropsko centralno banko (ECB), EOR, Komisijo in potencialno tudi Svet Evropske unije. V uvodni izjavi 24 uredbe o EMR je navedeno:

„Ker lahko politiko Unije za reševanje oblikujejo le institucije Unije in ker pri sprejetju posamezne sheme za reševanje obstaja določena raven diskrecije, je treba zagotoviti ustrezno vključenost Sveta in Komisije kot institucij, ki lahko v skladu s členom 291 PDEU izvajata izvedbena pooblastila. Oceno diskrecijskih vidikov odločitev o reševanju, ki jih sprejme odbor, bi morala opraviti Komisija. Glede na znaten vpliv odločitev o reševanju na finančno stabilnost držav članic in Unije kot take ter fiskalno suverenost držav članic je pomembno, da se izvedbeno pooblastilo za sprejemanje nekaterih odločitev v zvezi z reševanjem prenese na Svet. Zato bi moral Svet na predlog Komisije izvajati dejanski nadzor nad oceno odbora o tem, ali obstaja javni interes, in oceniti vse bistvene spremembe zneska iz sklada, ki se uporabi pri posameznem ukrepu za reševanje. Komisija bi morala biti tudi pooblaščena za sprejemanje delegiranih aktov, s katerimi

4 Odločitev EOR št. SRB/EES/2017/08 z dne 7. junija 2017, sprejeta na izvršni seji, glede sprejetja sheme za reševanje Banco Popular Español, S.A. (v nadaljevanju: shema za reševanje).

5 Sklep Komisije (EU) 2017/1246 z dne 7. junija 2017 o odobritvi sheme za reševanje za Banco Popular Español S.A. (UL 2017, L 178, str. 15; v nadaljevanju: odobritev Komisije).

6 O drugi pritožbi zoper navedeno sodbo pred Sodiščem Evropske unije v zadevi C-448/22 P, SFL/EOR, še ni odločeno. Ta pritožba se ne nanaša na dopustnost. Če Sodišče v obravnavani zadevi ugodi pritožbi, navedena druga pritožba najverjetneje postane brezpredmetna in bo posledično zavržena.

7 V treh od navedenih vzorčnih zadev je bila shema EOR za reševanje izpodbijana skupaj z odobritvijo Komisije. V nobeni od navedenih zadev ni bila izpodbijana dopustnost. Glej sodbe z dne 1. junija 2022, Del Valle Ruíz in drugi/Komisija in EOR (T-510/17, EU:T:2022:312); z dne 1. junija 2022, Eleveté Invest Group in drugi/Komisija in EOR (T-523/17, EU:T:2022:313), in z dne 1. junija 2022, Aeris Invest/Komisija in EOR (T-628/17, EU:T:2022:315). Postopki v zadevi C-541/22 P, García Fernández in drugi/Komisija in EOR, ter v zadevi C-535/22 P, Aeris Invest/Komisija in EOR, v zvezi s pritožbami zoper navedene sodbe pri Sodišču še niso končani. V zadevi C-539/22, P Del Valle Ruíz in drugi/Komisija in EOR, je bila pritožba vložena, vendar je bila 22. julija 2023 umaknjena. Četrta vzorčna zadeva pred Splošnim sodiščem se je nanašala le na sklep Komisije o odobritvi sheme za reševanje, dopustnost pa ni bila izpodbijana. Glej sodbo z dne 1. junija 2022, Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314). Zoper navedeno sodbo ni bila vložena pritožba. Nazadnje, šesta vzorčna zadeva se je nanašala na tožbo za razglasitev delne ničnosti sheme EOR za reševanje. Komisija je bila v navedeni zadevi intervenientka, vprašanje dopustnosti pa ni bilo postavljeno. Vendar pa je Splošno sodišče po uradni dolžnosti s sklepom odločilo, da tožba ni dopustna, ker ne dosega standarda za delno razglasitev ničnosti. Glej sklep z dne 24. oktobra 2019, Liaño Reig/EOR (T-557/17, EU:T:2019:771). Navedeni sklep je Sodišče potrdilo v postopku pritožbe in v sodbi z dne 4. marca 2021, Liaño Reig/EOR (C-947/19 P, EU:C:2021:172), odločilo, da je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da izpodbijane določbe ni mogoče ločiti od sheme EOR za reševanje.

podrobneje opredeli merila ali pogoje, ki jih mora upoštevati odbor pri izvajanju svojih različnih pristojnosti. Tak prenos nalog reševanja ne bi smel nikakor vplivati na delovanje notranjega trga finančnih storitev. Zato bi moral [Evropski bančni organ] ohraniti svojo vlogo in obdržati svoje pristojnosti in naloge: moral bi razvijati zakonodajo Unije, ki velja za vse države članice, in prispevati k njeni dosledni uporabi ter krepiti zbliževanje praks reševanja v vsej Uniji.“

9. Člen 18 uredbe o EMR podrobneje določa postopek reševanja. Za obravnavano pritožbo so upoštevni naslednji odstavki navedene določbe:

„7. Odbor shemo za reševanje takoj po njenem sprejetju pošlje Komisiji.

Komisija v 24 urah po tem, ko ji odbor pošlje shemo za reševanje, to shemo podpre ali ji nasprotuje glede diskrecijskih vidikov sheme za reševanje v primerih, ki niso zajeti v tretjem pododstavku tega odstavka.

Komisija lahko v 12 urah po tem, ko ji odbor pošlje shemo za reševanje, Svetu priporoči:

(a) naj shemi za reševanje nasprotuje zato, ker shema za reševanje, ki jo je sprejel odbor, ne izpolnjuje merila javnega interesa iz odstavka 1(c);

(b) naj odobri bistveno spremembo zneska sklada, ki je določen v shemi za reševanje odbora, ali tej spremembi nasprotuje.

Za namene tretjega pododstavka Svet odloča z navadno večino.

Shema za reševanje lahko začne veljati le, če ji Svet ali Komisija v 24 urah po tem, ko jo [je] odbor poslal, ne nasprotuje.

Svet ali Komisija, glede na okoliščine, predloži razloge za svoje nasprotovanje.

Kadar Svet v 24 urah po tem, ko je odbor shemo za reševanje poslal, odobri predlog Komisije za spremembo sheme za reševanje iz razlogov, navedenih v točki (b) tretjega pododstavka, ali Komisija v skladu z drugim pododstavkom shemi nasprotuje, odbor v osmih urah spremeni shemo za reševanje na podlagi izraženih razlogov.

Kadar shema za reševanje, ki jo je sprejel odbor, predvideva izključitev določenih obveznosti v izjemnih okoliščinah iz člena 27(5) in kadar takšna izključitev zahteva prispevek sklada ali alternativni vir financiranja, lahko Komisija, da bi zaščitila celovitost notranjega trga, prepove predlagano izključitev ali zanjo zahteva spremembe, pri tem pa navede ustrezne razloge, ki temeljijo na kršitvi zahtev iz člena 27 in delegiranega akta, ki ga je Komisija sprejela na podlagi člena 44(11) Direktive 2014/59/EU.“

„8. Kadar Svet nasprotuje začetku postopka reševanja institucije iz razloga, da merilo javnega interesa iz odstavka 1(c) ni izpolnjeno, zadevni subjekt preneha na način, ki je v skladu z veljavnim nacionalnim pravom.“

III. Dejansko stanje, ki je privedlo do postopka pred Splošnim sodiščem

10. Dejansko stanje obravnavane pritožbe, kot je podrobneje pojasnjeno v izpodbijani sodbi, je mogoče povzeti kot sledi.

11. Težave Banco Popular so se začele leta 2016 in dosegle vrhunec 3. junija 2017, ko se je EOR odločil začeti postopek trženja Banco Popular ter Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (sklad za urejeno prestrukturiranje bank, v nadaljevanju: FROB) obvestil o zahtevah glede trženja.

12. ECB je 6. junija 2017 ugotovila, da Banco Popular propada oziroma bo verjetno propadla v smislu člena 18(4)(c) uredbe o EMR, in to oceno sporočila EOR v skladu s členom 18(1), drugi pododstavek, uredbe o EMR. [8]

13. FROB je 7. junija 2017 obvestil EOR, da je navedenega dne ob 3:12 prejel zavezujočo ponudbo od Banco Santander, S.A. (v nadaljevanju: Banco Santander), v kateri slednja ponuja odkup delnic Banco Popular za 1 EUR. FROB je EOR predlagal, naj to ponudbo sprejme.

14. EOR je na izvršni seji dne 7. junija 2017 sprejel ponudbo Banco Santander in sprejel shemo za reševanje. [9] Ta shema je bila Komisiji predložena v odobritev ob 5:13. Ob 6:30 je Komisija odobrila shemo za reševanje s sklepom, naslovljenim na EOR.

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

15. Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) sta 2. avgusta 2017 pri Splošnem sodišču zoper EOR vložila tožbo za razglasitev ničnosti sheme za reševanje. [10]

16. Splošno sodišče je po uradni dolžnosti preverilo dopustnost tožbe in ugotovilo, da je pravilno vložena zoper EOR.

17. Za navedeno sodišče je bilo odločilnega pomena, da Komisija ne more izvajati pristojnosti, ki so pridržane EOR, s tem, da spremeni shemo za reševanje ali njene pravne učinke. [11] Razlog je v tem, da je podpora Komisije potrebna le glede diskrecijskih vidikov sheme za reševanje, namen te podpore pa je preprečiti resnični premik pristojnosti v smislu sodbe Sodišča v zadevi Meroni. [12]

18. Pri zavrnitvi trditev Komisije, da je shema za reševanje le pripravljalni akt, ki ga ni dolžna podpreti, se je Splošno sodišče sklicevalo na sodbo v zadevi ABLV Bank in drugi. [13] V njej je Sodišče razlikovalo med oceno ECB o propadu ali verjetnem propadu zadevnih subjektov in shemo za reševanje: v zadevi ABLV Bank in drugi je Sodišče ugotovilo, da navedena ocena ECB

8 Nezaupna različica navedene ocene je dostopna na naslovu: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

9 Glej člen 3(1), pododstavki od 30 do 33, uredbe o EMR, ki določa instrumente za reševanje, ki so na voljo. V navedenem primeru je bil uporabljen instrument prodaje poslovanja (glej člen 24 uredbe o EMR), na podlagi katerega so se odpisale vse obstoječe delnice (navaden lastniški temeljni kapital) in instrumenti dodatnega temeljnega kapitala Banco Popular. Instrumenti dodatnega kapitala so bili konvertirani v nove delnice, ki so bile nato prenesene na Banco Santander za ceno 1 EUR.

10 V podporo EOR so intervenirali Kraljevina Španija, Evropski parlament, Svet, Komisija in Banco Santander.

11 Izpodbijana sodba, točka 132.

12 Izpodbijana sodba, točki 129 in 130, v kateri se Splošno sodišče sklicuje na sodbo z dne 13. junija 1958, Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7).

13 Sodba z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369).

nima pravnih učinkov na pritožnike, shema za reševanje in njeno izvajanje pa jih ima.[14] Splošno sodišče je v podporo temu stališču navedlo dejstvo, da za razliko od pristojnosti EOR glede ECB Komisija ne more nasprotovati povsem tehničnim vidikom sheme za reševanje ali jih spreminjati.

19. Splošno sodišče je tudi zavrnilo trditve Parlamenta in Sveta, da se člen 86 uredbe o EMR nanaša le na odločitve EOR, za katere ni potrebna podpora Komisije. Pojasnilo je, da pritožbena komisija ne more preverjati shem za reševanje, prav tako pa ne obstaja nobena druga izjema, na podlagi katere bi bile sheme za reševanje izključene iz možnosti preverjanja sodišč Unije na podlagi člena 86 uredbe o EMR.[15]

20. Nazadnje se je Splošno sodišče pri ugotovitvi, da je shema za reševanje izpodbojni akt na podlagi člena 263 PDEU, sklicevalo na načeli pravne varnosti in učinkovitega pravnega varstva[16].

V. Postopek pred Sodiščem

21. Komisija v pritožbi, vloženi 17. avgusta 2022, Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče ugotovilo, da je ničnostna tožba dopustna;

– ugotovi, da ničnostna tožba, vložena v zadevi T-481/17, ni dopustna, in jo posledično v celoti zavrže;

– Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL (tožeči stranki na prvi stopnji) naloži plačilo stroškov, ki so Komisiji nastali v tem postopku in v postopku pred Splošnim sodiščem.

22. EOR Sodišču predlaga, naj:

– zavrne pritožbo;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

23. SFL Sodišču predlaga, naj:

– zavrže pritožbo Komisije zoper izpodbijano sodbo zaradi pomanjkanja *locus standi*;

– podrejeno, zavrne pritožbo Komisije;

– naloži Komisiji plačilo stroškov, ki so nastali v tem pritožbenem postopku.

24. Parlament, ki intervenira v podporo Komisiji, Sodišču predlaga, naj v celoti ugodi pritožbi Komisije.

25. Svet intervenira v delu, v katerem podpira zavrnitev ničnostne tožbe zoper shemo za reševanje iz vsebinskih razlogov.

[14] Izpodbijana sodba, točka 135, v kateri se Splošno sodišče sklicuje na sodbo Sodišča z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točka 66).

[15] Izpodbijana sodba, točka 140.

[16] Izpodbijana sodba, točke 145 do 147.

26. Na obravnavi 13. junija 2023 so svoja stališča ustno predstavili Parlament, Svet, Komisija, SFL in EOR.

VI. Analiza

27. Komisija v utemeljitev pritožbe navaja tri pritožbene razloge. Prvič, trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da ima shema za reševanje, ki jo je sprejel EOR, zavezujoče pravne učinke. Drugič, Komisija trdi, da je Splošno sodišče dovolilo vložitev tožbe zoper napačno toženo stranko, s čimer je kršilo pravico Komisije do obrambe. Nazadnje, Komisija trdi, da je razlogovanje Splošnega sodišča kontradiktorno.

28. Iz vseh treh pritožbenih razlogov izhaja eno samo vprašanje: ali je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da je tožbo, s katero se izpodbija shema za reševanje Banco Popular, mogoče vložiti zoper EOR? Zato bom vse te pritožbene razloge obravnavala skupaj.

29. Moja analiza bo pokazala, da se je Splošno sodišče zmotilo. Pravno odgovorna avtorica sheme za reševanje je Komisija in v okoliščinah, kot izhajajo iz obravnavane zadeve, v katerih je Komisija odobrila shemo za reševanje, je ničnostno tožbo mogoče vložiti le zoper njo.

30. Ta sklep izhaja iz uredbe o EMR, s katero je zakonodajalec Unije organiziral postopek reševanja in različnim akterjem dodelil naloge. Vendar pa se ne strinjam z eno od trditev Komisije, da taka rešitev izhaja iz doktrine Meroni.[17]

31. Zakonodajalec Unije bi lahko EOR podelil pooblastilo za samostojno sprejemanje shem za reševanje v posameznih primerih, ob upoštevanju pogojev iz določbe, ki bi to omogočala, in ob možnosti sodnega nadzora. Pa tega ni storil. Odločil se je, da EOR ne bo podelil take neodvisne pristojnosti, ampak da je potrebna tudi odobritev Komisije.

32. Svoje ugotovitve bom utemeljila kot sledi. Najprej bom opisala EOR in njegovo vlogo ter vlogi Komisije in Sveta na podlagi uredbe o EMR (oddelek A.1.). S tem bom pokazala, da lahko postopek reševanja začne veljati na štiri različne načine (oddelek A.2.). Nato bom pojasnila, da doktrina Meroni, kot velja danes, ni zahtevala sodelovanja Komisije ali Sveta pri sprejemanju odločitev EOR v posameznih primerih (oddelek B.1.). Nato pa bom pokazala, da je Komisija kljub temu na podlagi zakonodajne izbire pravno odgovorna avtorica sheme za reševanje (oddelek B.2.). Tožeči stranki sta torej napačno vložili tožbo zoper EOR in Splošno sodišče jima je to zmotno dopustilo.

A. EOR in vloga različnih akterjev v postopku reševanja

1. EOR

33. V uvodni izjavi 31 uredbe o EMR je navedeno, da bi moral biti EOR „posebna agencija Unije s specifično strukturo, ki ustreza njegovim specifičnim nalogam in ki odstopa od modela vseh drugih agencij Unije“.[18] EOR je ena od več kot 35 agencij na ravni Unije, od katerih ima vsaka

[17] Podrobnejša razlaga navedene doktrine je na voljo v točki 76 v nadaljevanju.

[18] Na obravnavi je Sodišče Parlament prosilo za pojasnilo pomena navedene uvodne izjave. Odgovoril je, da je bil namen pojasniti, da ima EOR več pristojnosti kot se običajno dodelijo agencijam, kar pa ne spremeni dejstva, da je EOR del zapletenega upravnega postopka. SFL je na obravnavi navedla, da je EOR zaradi svoje centralizirane pristojnosti reševanja agencija, ki ni podobna nobeni drugi.

specifično strukturo, naloge in pristojnosti. Kot poudarjajo številni strokovnjaki, Pogodbi zaenkrat še ne urejata ustrezno tega postopka „agencifikacije“ [19], katerega je EOR le eden od njegovih izrazov.

34. Na podlagi člena 16(1) uredbe o EMR lahko EOR odloči o ukrepu za reševanje. EOR začne postopek reševanja, ko ECB ugotovi, da kreditna institucija propada oziroma bo verjetno propadla. [20] Vendar pa lahko pod določenimi pogoji EOR tudi sam opravi oceno glede propada oziroma verjetnega propada. [21] Čeprav se postopek reševanja torej načeloma začne z oceno ECB, pa ga lahko začne tudi EOR sam.

35. EOR lahko izvede postopek reševanja le, če je to v javnem interesu. [22] Če se odloči za postopek reševanja, EOR odloči tudi o instrumentu za reševanje, ki se uporabi. [23]

36. Vsi udeleženci postopka pred Sodiščem so se strinjali, da so navedene odločitve EOR diskrecijske narave in pod nadzorom Komisije. [24]

37. Če EOR ugotovi, da je reševanje v javnem interesu, lahko Komisija v 12 urah od prejema sheme za reševanje Svetu predlaga, naj nasprotuje ugotovitvi, da reševanje izpolnjuje merilo javnega interesa. [25] V tem smislu Komisija in Svet omejujeta diskrecijo EOR.

38. Če pa EOR ugotovi, da reševanje ni v javnem interesu, uredba o EMR ne predvideva, da lahko Komisija ali Svet temu nasprotujeta. Brez namena poseganja v prihodnje odločitve Sodišča v zvezi s tem [26] menim, da je mogoče tožbo za izpodbijanje ugotovitve, da reševanje ni v javnem interesu, vložiti le zoper EOR, saj je to odbor, ki izda končno odločitev o tem.

39. Poleg odločanja o tem, ali naj izvede postopek reševanja, lahko EOR v postopku reševanja sprejme tudi več drugih posameznih odločitev. [27]

19 „Agencifikacija“ je bila opisana kot postopek, v okviru katerega se javna pooblastila prenesejo na specializirane organe javnega prava, ki so ločeni od tradicionalnih zakonodajnih ali izvršilnih institucij. Verhoest, K., van Thiel, S. in De Vadder, S., „Agencification in Public Administration“, *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, str. 2.

20 ECB to stori po posvetovanju z EOR v skladu s členom 18(1), drugi pododstavek, uredbe o EMR.

21 Prav tam.

22 Člen 18(5) uredbe o EMR. EOR je svoj pristop k oceni javnega interesa objavil leta 2019. Glej: https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Člen 23, prvi odstavek, uredbe o EMR.

24 Člen 18(7), drugi pododstavek, uredbe o EMR.

25 Člen 18(7), tretji pododstavek, uredbe o EMR.

26 Spor glede odločitve EOR, da ne bo sprejel sheme za reševanje v zvezi z ABLV Bank, še ni končan. Tožeče stranke so sprva izpodbijale oceno ECB glede „propada oziroma verjetnega propada“. Splošno sodišče je navedeni tožbi zavrglo s sklepoma z dne 6. maja 2019, ABLV Bank/ECB (T-281/18, EU:T:2019:296), in z dne 6. maja 2019, Bernis in drugi/ECB (T-283/18, EU:T:2019:295). Sodišče je navedena sklepa potrdilo v sodbi z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369), v kateri je ugotovilo, da ocena ECB ni izpodbojni akt, odločitev EOR, da ne bo izvedlo postopka reševanja, pa je. V poznejšem ločenem postopku, v katerem so stranke izpodbijale navedeno odločitev EOR, je Splošno sodišče ugotovilo, da je tožba dopustna, vendar jo je po vsebinski presoji zavrnilo v sodbi z dne 6. julija 2022, ABLV Bank/EOR (T-280/18, EU:T:2022:429). Zoper navedeno sodbo je bila vložena pritožba v zadevi C-602/22 P, ABLV Bank/EOR, o kateri še ni odločeno. Navedena pritožba je odlična priložnost, da Sodišče obravnava vprašanje diskrecije EOR pri odločanju o obstoju javnega interesa za reševanje.

27 Uredba o EMR v poglavju 2 naslova V določa pristojnosti EOR v zvezi z enotnim skladom za reševanje, kar pa v tem pritožbenem postopku ni upoštevno in tu ne bo obravnavano.

40. EOR na primer pripravi načrte reševanja [28] ter izda smernice in navodila nacionalnim organom za reševanje, da se zagotovi učinkovita in dosledna uporaba njegovih specifičnih pristojnosti na podlagi uredbe o EMR. [29] Pooblaščen je, da od kreditne institucije ali njene nadrejene družbe zahteva, naj v okviru zgodnjega posredovanja naveže stik s potencialnimi kupci, od pristojnega nacionalnega organa pa lahko zahteva, da pripravi predhodno shemo za reševanje. [30]

41. EOR tudi odloči, kdo bo opravil pošteno, preudarno in realno vrednotenje sredstev in obveznosti kreditne institucije, preden se odloči glede reševanja, za izvedbo takega vrednotenja pa izbere osebo, ki je neodvisna od katerega koli javnega organa. [31] Med izvajanjem reševanja ima EOR pooblastila za spremljanje in dajanje navodil nacionalnim organom za reševanje. [32] Nazadnje, EOR ima preiskovalna pooblastila [33] in lahko izreče globe subjektom, ki ne upoštevajo njegovih preiskovalnih odločitev. [34]

42. Shemo EOR za reševanje mora podpreti Komisija, glede nekaterih vprašanj pa Svet. Pred tako odobritvijo shema EOR za reševanje ni pravno zavezujoča. Iz tega lahko sklepam o štirih različnih možnostih začetka veljavnosti sheme za reševanje.

2. Štiri različne možnosti po tem, ko EOR sprejme shemo za reševanje

43. Člen 18(7), peti pododstavek, uredbe o EMR določa, da „[s]hema za reševanje lahko začne veljati le, če ji Svet ali Komisija v 24 urah po tem, ko jo [je] odbor poslal, ne nasprotuje“. Preostanek člena 18(7) uredbe o EMR določa štiri možnosti začetka veljavnosti sheme za reševanje, ki vključujejo sodelovanje EOR, Komisije in potencialno Sveta.

44. Reševanje Banco Popular vključuje le prvo možnost. Moja analiza, na podlagi katere sklepam, da je Komisija edini pravno odgovorni akter, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo v zvezi s shemo za reševanje, se nanaša na navedeno možnost. Moj namen ni predlagati rešitev za vse možnosti, menim pa, da je pomembno ločiti zadevno možnost od ostalih. To nam bo v pomoč pri razumevanju razmerja med Komisijo in EOR v okviru reševanja te zadeve.

a) Prva možnost: Komisija podpre shemo EOR za reševanje

45. Komisija lahko shemo za reševanje podpre v 24 urah po tem, ko jo EOR pošlje. [35]

46. To se je zgodilo pri reševanju Banco Popular. Komisija shemi ni nasprotovala in jo je izrecno v celoti odobrila.

28 Člen 8(1) uredbe o EMR.

29 Glej na primer člena 8(3) in 12(3) uredbe o EMR.

30 Člen 13(3) uredbe o EMR.

31 Člen 20(1) uredbe o EMR. V skladu s členom 20(15) uredbe o EMR vrednotenje ni predmet ločene pravice do pritožbe, ampak ga je mogoče izpodbijati skupaj z odločitvijo EOR (v zadevni določbi ni opredeljeno, katera odločitev je mišljena, mogoče pa je sklepati, da gre za shemo za reševanje). Splošno sodišče je v točki 141 izpodbijane sodbe namreč ugotovilo, da navedena določba tudi potrjuje, da je sama shema za reševanje izpodbojni akt.

32 Člena 28 in 29 uredbe o EMR.

33 Na podlagi členov od 34 do 36 uredbe o EMR lahko EOR izdaja zahteve po predložitvi informacij, opravlja splošne preiskave in inšpekcijske preglede na kraju samem.

34 Členi od 38 do 41 uredbe o EMR. Člen 85(3) uredbe o EMR določa, da se lahko vsaka fizična ali pravna oseba, tudi nacionalni organi za reševanje, zoper navedene odločitve pritoži pri pritožbeni komisiji.

35 Člen 18(7), drugi pododstavek, uredbe o EMR.

47. Ker v okviru te možnosti ni bilo nasprotovanja, je shema za reševanje začela veljati. [36]

48. V členu 12.1 sheme za reševanje Banco Popular je dejansko navedeno, da ta začne veljati 7. junija 2017 ob 6:30. Gre za trenutek, ko je Komisija odobrila shemo za reševanje, in ne trenutek, ko jo je EOR poslal Komisiji (5:13).

49. Kljub temu pa so se v okviru obravnavane zadeve pojavile različne razlage začetka veljavnosti. [37] Na eni strani je Splošno sodišče ugotovilo, da člen 12 sheme za reševanje določa trenutek, ko ta začne veljati, iz česar je sklepalo, da je sama shema za reševanje akt, ki lahko začne veljati. [38] Na drugi strani pa Komisija trdi, da je njena odobritev odločilna pri začetku veljavnosti sheme za reševanje. [39]

50. Kot bom podrobneje pojasnila v oddelku B.2., iz besedila in strukture uredbe o EMR jasno izhaja, da v okviru te možnosti šele posebej s podporo Komisije shema za reševanje postane pravno zavezujoč akt.

b) Druga možnost: molk

51. Druga možnost, ki jo je Komisija na obravnavi opisala kot skrajno malo verjetno, je 24-urni molk Komisije v odgovor na poslano shemo za reševanje.

52. Trditi je mogoče, da iz člena 18(7), peti pododstavek, uredbe o EMR izhaja, da bi brez nasprotovanja (tudi v primeru molka) shema za reševanje začela veljati brez podpore Komisije.

53. Ena od možnih razlag je, da bi v takem primeru bila shema za reševanje edini pravno zavezujoči akt. To bi bilo v nasprotju s trditvami Komisije, da je njena podpora bistveni pogoj za začetek veljavnosti sheme za reševanje.

54. To možnost je mogoče razumeti tudi tako, da je podpora Komisije v tem primeru tiha in prav tako deluje kot nujni pogoj za začetek veljavnosti sheme za reševanje. To v tej pritožbi trdi Komisija.

55. Lahko se strinjam s Komisijo, da je to možnost mogoče prilagoditi prvi in da je kljub neizraženi izrecni podpori akt, s katerim se shema izpodbija, treba nasloviti na Komisijo, saj je pravno odgovorna za shemo za reševanje.

[36] Člen 18(7), peti pododstavek, uredbe o EMR.

[37] Nekaj zmede je morda povzročil sklic iz člena 12.1 sheme za reševanje na člen 18(6) uredbe o EMR. Navedena določba ureja vsebino sheme za reševanje, ne pa postopka za začetek njene veljavnosti (ki ga ureja člen 18(7) uredbe o EMR).

[38] Izpodbijana sodba, točka 117.

[39] Kar domnevno izhaja iz sklica na trenutek, ko jo je Komisija podprla, in ne na trenutek, ko jo je EOR poslal Komisiji.

56. Vendar je potrebna previdnost, kadar se Komisija izrecno ne odzove, saj lahko to pomeni, da njena vloga v postopku podpore shemi za reševanje, ki jo pripravi EOR, ni pristna, ampak zgolj simbolna.[40] Ker je bilo reševanje Banco Popular prvo, ki se je opravilo na podlagi uredbe o EMR, ni mogoče vedeti, ali bo Komisija v prihodnje tiho izražala podporo shemam za reševanje. Zaenkrat lahko samo zaupamo Komisiji, da ne bo ravnala tako.[41]

c) Tretja možnost: Komisija nasprotuje diskrecijskim vidikom sheme za reševanje

57. Komisija lahko nasprotuje diskrecijskim vidikom[42] sheme za reševanje.[43] V takem primeru mora navesti razloge za nasprotovanje.[44]

58. V izpodbijani sodbi je Splošno sodišče ugotovilo, da Komisija ne more nasprotovati povsem tehničnim vidikom sheme za reševanje ali jih spreminjati.[45] Navedeno sodišče je torej ugotovilo, da ima shema za reševanje samostojne pravne učinke. EOR je v svojem odgovoru navedel podobno stališče.

59. Morda se nasprotovanje Komisije res nanaša le na diskrecijske vidike. Vendar diskrecijski vidiki sheme temeljijo na ugotovitvah, ki izhajajo iz njenih nediskrecijskih vidikov. Komisija na primer lahko nasprotuje izbiri instrumenta za reševanje, ki ga predlaga EOR, ker iz vrednotenja banke izpelje drugačne zaključke.

60. V takem primeru ima EOR osem ur za spremembo sheme za reševanje na podlagi izraženih razlogov Komisije.[46]

61. V vsakem primeru pa velja, da če je Komisija nasprotovala shemi za reševanje, ta ne more začeti veljati brez upoštevanja razlogov za nasprotovanje. Menim, da je tudi v okviru te možnosti razumno sklepati, da je Komisija odgovorna za shemo za reševanje.

40 Splošno sodišče je v vzorčni zadevi, v kateri ni bila vložena pritožba (sodba z dne 1. junija 2022, Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, točka 122), ugotovilo, da mora Komisija izrecno podpreti shemo za reševanje, saj v nasprotnem primeru krši doktrino Meroni. Glede na moje stališče o uporabi doktrine Meroni za EOR (glej oddelek B.1. v nadaljevanju), se ne strinjam, da iz doktrine Meroni izhaja obveznost Komisije izrecno podpreti shemo za reševanje.

41 Pomislek, ki izhaja iz molka, je, da bi lahko Komisija postala nedejavna in podrejena EOR. Glej Adamski, D., „The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation“, *European Law Review* 812, zv. 39(4), 2014, str. 817 in 818 (v katerem trdi, da zanašanje pooblastitelja na pooblaščenčevo tehnično in strokovno znanje povzroča tveganje asimetrije informacij, kar nazadnje vodi v položaj, ko pooblaščenec sprejema odločitve glede politike, ki jih pooblastitelj zgolj formalno potrjuje).

42 Na obravnavi so se udeleženci pritožbenega postopka sklicevali na izbiro instrumenta za reševanje, skladnost s cilji reševanja in kateri koli drug netehnični vidik postopka reševanja.

43 Člen 18(7), drugi pododstavek, uredbe o EMR. Z izjemo (i) ocene javnega interesa in (ii) zneska, ki se uporabi iz enotnega sklada za reševanje. Če se Komisija ne strinja s katerim od teh, mora Svetu priporočiti, naj izrazi nasprotovanje (člen 18(7), tretji pododstavek, uredbe o EMR). Tak primer bom obravnavala v okviru četrte možnosti.

44 Člen 18(7), šesti pododstavek, uredbe o EMR.

45 Izpodbijana sodba, točki 132 in 137.

46 Člen 18(7), sedmi pododstavek, uredbe o EMR. Vprašanje, ali mora Komisija ponovno podpreti spremenjeno shemo, ni izrecno urejeno.

d) Četrta možnost: sodelovanje Sveta

62. Reševanje mora biti potrebno v javnem interesu.[47] Poleg tega je reševanje s sredstvi upnikov eden od možnih instrumentov za reševanje, za katerega je mogoče uporabiti sredstva iz enotnega sklada za reševanje (v nadaljevanju: sklad).[48] To sta dva vidika sheme za reševanje, ki sta pod nadzorom Sveta.

63. Komisija lahko v 12 urah po prejemu sheme za reševanje[49] Svetu priporoči, prvič, naj shemi nasprotuje, če reševanje ni v javnem interesu, ali drugič, naj odobri predlog Komisije glede vsebinske spremembe zneska, ki se uporabi iz sklada, ali mu nasprotuje.

64. Svet v okviru te možnosti odloča z navadno večino[50] in mora navesti razloge za svoje nasprotovanje.[51]

65. Če Svet nasprotuje ugotovitvi, da obstaja javni interes, zadevni subjekt preneha v skladu z nacionalnim pravom.[52] Svet ima torej pristojnost povsem preprečiti sprejetje sheme.

66. Če Svet odobri predlog Komisije glede nasprotovanja ali spremembe uporabe sklada, EOR v osmih urah ustrezno spremeni shemo za reševanje.[53]

67. Podobno kot v okviru tretje možnosti, Komisija izrazi nasprotovanje, vendar v tem primeru brez soglasja Sveta od EOR ne more zahtevati, naj njena nasprotovanja upošteva. To ima več posledic: Svet se lahko strinja, lahko pa tudi zavrne stališče Komisije, kar pomeni, da se strinja s prvotno shemo EOR.

68. Kaj je izpodbojni akt v tem četrtem primeru? Če je posledica stališča Sveta zavrnitev sheme za reševanje (na primer ker ni javnega interesa), je edini akt, ki ga je mogoče izpodbijati, stališče Sveta. Shema za reševanje v takem primeru ne obstaja.

69. Če pa se Svet ne strinja s Komisijo in potrdi obstoj javnega interesa za reševanje, lahko shema začne veljati. In vendar je Komisija ni podprla. Kdo je tožena stranka v primeru izpodbijanja take sheme: samo Svet? Svet in Komisija skupaj? Podobno vprašanje se postavi, če se znesek, ki se uporabi iz sklada, spremeni, Svet in Komisija pa se o tem ne strinjata.

70. Uredba o EMR teh vprašanj ne ureja.

71. Ponavljam, da ne želim posegati v drugačno rešitev na podlagi konkretnega vprašanja in da navedene možnosti obravnavam abstraktno, vendar iz navedenega sklepam, da je Komisijo vedno treba vključiti v izpodbijanje sheme za reševanje (poleg Sveta ali celo samostojno). Kot bom pojasnila v oddelku B.2., tako mnenje izhaja iz obsega sodelovanja Komisije v postopku reševanja, v primerjavi z obsegom sodelovanja Sveta.

47 Člen 18(1)(c) uredbe o EMR.

48 Člen 27 uredbe o EMR. Navedeni instrument ni bil uporabljen pri reševanju Banco Popular. V analizo sem ga vključila zaradi celovitosti obravnave.

49 Člen 18(7), tretji pododstavek, uredbe o EMR.

50 Člen 18(7), četrti pododstavek, uredbe o EMR.

51 Člen 18(7), šesti pododstavek, uredbe o EMR.

52 Člen 18(8) uredbe o EMR.

53 Člen 18(7), sedmi pododstavek, uredbe o EMR.

B. Komisija je pravno dogovorna za shemo za reševanje Banco Popular

72. Kot sem navedla, Sodišču predlagam, naj ugotovi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo uredbo o EMR, ko je ugotovilo, da je shema za reševanje Banco Popular akt, ki ga je mogoče pripisati EOR in ne Komisiji. Zato Sodišču predlagam, naj ugodi pritožbi in izpodbijano sodbo razveljavi. Vendar se moji argumenti ne skladajo povsem z argumenti Komisije.

73. Najpomembneje, ne strinjam se s trditvijo Komisije, da iz doktrine Meroni izhaja, da je treba shemo za reševanje pripisati Komisiji. Vendar menim, da taka razlaga izhaja iz besedila in strukture uredbe o EMR.

74. Preden predstavim razloge za tako razlago uredbe o EMR (2), bom najprej pojasnila, kako bi bilo treba doktrino Meroni razumeti danes (1).

1. Prenos diskrecijskih pooblastil: od zadeve Meroni do zadeve ESMA

75. Eden od argumentov, na katere se v tem pritožbenem postopku sklicuje Komisija, je da bi bila podelitev diskrecijskih pooblastil EOR v nasprotju z doktrino Meroni in načelom institucionalnega ravnovesja.[54] Z zgodovinskega vidika po posredovanju Sveta v zakonodajnem postopku[55] EOR ni dobil pooblastila za ustvarjanje zavezujočih pravnih učinkov za posameznike. Štelo se je, da je to potrebno, da se zagotovi skladnost z doktrino Meroni.

76. Doktrina je poimenovana po sodbi v zadevi Meroni, o kateri je bilo odločeno leta 1958.[56] Takrat še ni obstajala Komisija, kot jo poznamo danes, obstajala pa je Visoka oblast Evropske skupnosti za premog in jeklo. Visoka oblast je pooblastila za finančno urejanje režima v zvezi z ostanki železa prenesla na zasebni organ. Sodišče je ugotovilo, da sme Visoka oblast prenesti le jasno opredeljena izvršilna pooblastila, ki morajo biti v celoti pod nadzorom Visoke oblasti.[57]

77. Zadeva Meroni je postala vzorec za presojo prenosa pooblastil v pravu Unije.[58] Pogosto se razlaga, kot da uvaja pravilo, v skladu s katerim diskrecijskih pooblastil ni mogoče prenesti.[59]

[54] Vprašanje, ali je bil razlog v zadevi Meroni le varstvo institucionalnega ravnovesja, ali pa tudi omogočanje učinkovitega sodnega nadzora, je lahko predmet razprave. Generalni pravobranilec N. Jääskinen je v zadevi Združeno kraljestvo/Svet in Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, točka 64) menil, da sta bili obe navedeni stališči podlaga za odločitev Sodišča v zadevi Meroni. Glej tudi Chamon, M., „EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea“, *Common Market Law Review*, zv. 48, 2011, str. 1055 in str. 1058 in 1059 (v katerem trdi, da ni upravičeno enačiti ravnovesja pooblastil iz zadeve Meroni z institucionalnim ravnovesjem, kot je bilo uvedeno leta 1990, saj bi bilo treba prvo razumeti kot sklic na sistem pravnega varstva iz Pogodbe).

[55] Pravna služba Sveta je menila, da je prvotni predlog preširok in premalo natančen, saj EOR omogoča odločanje o vprašanjih, ki niso zgolj tehnične narave, zato krši doktrino Meroni. Glej Svet Evropske unije, Mnenje pravne službe o prenosu pooblastil na EOR, Bruselj, 7. oktober 2013, št. dokumenta: 14547/13, str. 17 in 26 (v nadaljevanju: mnenje pravne službe Sveta o prenosu pooblastil). Glej tudi uvodno izjavo 24 uredbe o EMR, v kateri je sodelovanje Komisije in Sveta utemeljeno na razlagi doktrine Meroni, kot je navedena v mnenju pravne službe Sveta o prenosu pooblastil.

[56] Sodba z dne 13. junija 1958, Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7).

[57] Sodba z dne 13. junija 1958, Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7, na str. 152).

[58] Običajna razlaga sodbe v zadevi Meroni morda izhaja iz ugotovitve, da je namen navedene sodbe ohranjanje institucionalnega ravnovesja, kar izhaja iz sklica Sodišča na ravnovesje pooblastil. Glej Chamon, že citiran v opombi 54, str. 1058 in 1059. Glej tudi mnenje pravne službe Sveta o prenosu pooblastil, str. od 3 do 5.

[59] Sodba z dne 13. junija 1958, Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7, na str. 154). Chamon navaja tudi šest dodatnih posledic zadeve Meroni, kot so opredeljene v literaturi: „(1) organ, ki prenaša pooblastilo, ne more prenesti več pooblastil, kot jih ima sam; (2) organ, ki prenaša pooblastilo, mora zagotoviti stalen nadzor; (3) o prenosu ni mogoče domnevati, ampak mora biti izrecno izveden; (4) zagotoviti je treba stalen sodni nadzor; (5) ne sme se posegati v institucionalno ravnovesje; in (6) prenos mora biti dejansko potreben za izvedbo zadevnih nalog.“ 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*, zv. 39(3), 2014, str. 380, na str. 382.

78. Vendar pa prepoved prenosa diskrecijskih pooblastil na kateri koli organ razen na Komisijo, ne ustreza današnji realnosti.[60] Številne agencije na ravni Unije imajo pristojnost sprejemati pravno zavezujoče odločitve, ki nujno izhajajo iz določene stopnje diskrecije.[61]

79. Lord Diplock je ponudil opredelitev pojma diskrecija, za katero menim, da je koristna in jo je mogoče uporabiti v okviru Unije: „Sam koncept diskrecijske pravice vključuje pravico do izbire med več načini ukrepanja, pri čemer lahko imajo razumni ljudje različna mnenja o tem, kateri je najboljši.“[62]

80. Diskrecija je nujen del sprejemanja pravil, ki so pod istimi pogoji na splošno zavezujoča za vse in ki izhajajo iz izbir v okviru politike. Taka pooblastila se vse pogosteje prenašajo na izvršilne organe.[63] V Uniji je sprejemanje splošnih pravil mogoče prenesti le na Komisijo.[64] Trditi je mogoče, da mora sprejemanje pravil v Uniji ostati v okviru institucij Unije.

81. Diskrecija pa obstaja tudi pri individualnem odločanju.[65] Uporaba določenega pravila v okviru konkretnega dejanskega stanja je redko samodejna, če sploh kdaj;[66] običajno vključuje izbiro. Tako diskrecijsko odločanje v posameznih zadevah usmerjajo in omejujejo hierarhično višja splošna pravila.

82. Pravo o prenosu pooblastil se v Uniji ni nehalo razvijati leta 1958. Menim, da doktrina Meroni danes zahteva razlikovanje med prenosom pooblastil za sprejemanje pravil in diskrecijskih pooblastil za sprejemanje individualnih odločitev. Prve vrste pooblastil ni mogoče prenesti na agencije. Nasprotno pa je drugo vrsto pooblastil mogoče prenesti, vendar mora biti izvrševanje takih pooblastil dovolj omejeno v aktu o prenosu pooblastil.

83. To izhaja iz sodne prakse, ki se je razvila po izdaji sodbe v zadevi Meroni.

84. Prva upoštevna zadeva je Romano.[67] V njej je Svet pooblastil Upravno komisijo za socialno varnost delavcev migrantov (v nadaljevanju: upravna komisija), naj uredi obračunske tečaje nacionalnih organov v zvezi z določanjem zneskov, ki se izplačajo osebam kot razlika med upravičeno pokojnino več kot ene države članice.

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

61 V mnenju pravne službe Sveta o prenosu pooblastil so omenjeni Evropska agencija za zdravila, evropski nadzorni organi, kot je Evropski bančni organ, in ESMA (str. 5, sprotna opomba 11). V členu 58a Statuta Sodišča Evropske unije najdemo vsaj še štiri urade in agencije, ki izdajajo individualne odločitve, ki so neposredno – po opravljenem notranjem postopku nadzora – predmet sodne presoje sodišč Unije: Urad Evropske unije za intelektualno lastnino, Urad Skupnosti za rastlinske sorte, Evropska agencija za kemikalije in Agencija Evropske unije za varnost v letalstvu. Zanimivo je, da je del predloga sprememb Statuta Sodišča Evropske unije tudi sprememba člena 58a, in sicer predlog, da se na seznam agencij vključi tudi EOR. Glej člen 3 Regulation Proposal amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union (predlog uredbe o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije). Na voljo na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

62 *Secretary of State for Education and Science proti Tameside MBC* [1976] UKHL 6, str. 17. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Emiliouja v zadevi ECB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, točka 44).

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

64 Člen 290(1) PDEU dodatno določa, da lahko Komisija na podlagi prenosa pooblastil le dopolni ali spremeni določene nebistvene elemente zakonodajnega akta.

65 Za klasično obravnavo diskrecije v upravnem odločanju glej Galligan, D.J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, 1986, ponatis 2011.

66 Ne glede na raven tehničnega ali strokovnega znanja odločevalec nikoli ni zgolj „la bouche de la loi“, če parafraziram Montesquieuja. Glej tudi Mendes, J., „Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU“, *Modern Law Review*, zv. 80(3), 2017, str. 443.

67 Sodba z dne 14. maja 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

85. Sodišče je ugotovilo, da organu, kot je upravna komisija, ni mogoče podeliti pooblastil za sprejemanje „aktov, ki imajo moč zakona“.[68] Sodišče se je sklicevalo na člen 155 Pogodbe EGS, ki je urejal pooblastila Komisije. Trditi je mogoče, da je Svet tako storil napako, ker tega pooblastila ni prenesel na Komisijo.[69] Pri tej ugotovitvi se je Sodišče sklicevalo na člena 173 in 177 Pogodbe EGS [zdaj člena 263 in 267 PDEU], v katerih takrat še ni bil omenjen sodni nadzor odločitev organov, kot je upravna komisija.

86. Posledično obračunski tečaj, ki ga je določila upravna komisija, ni bil zavezujoč za nacionalne organe, kadar so ti določali zneske pokojnin, ki jih je treba izplačati.

87. Naslednja upoštevna zadeva je ESMA, znana tudi kot zadeva v zvezi s prodajo na kratko.[70] Evropski organ za vrednostne papirje in trge (v nadaljevanju: ESMA) je bil ustanovljen kot del odziva Unije na finančno krizo, njegov cilj pa je krepitev nadzora finančnih trgov na ravni Unije.[71] Leta 2012 je bilo ESMA podeljeno dodatno pooblastilo za sprejemanje odločitev glede posameznih upravljavcev trga, če bi menil, da so ogroženi „praviln[o] delovanj[e] in integritet[a] finančnih trgov ali stabilnost […] celotnega finančnega sistema v Uniji“.[72]

88. Združeno kraljestvo je predlagalo razglasitev ničnosti določbe, na podlagi katere je bilo ESMA podeljeno navedeno pooblastilo. Trdilo je, da sta bili kršeni doktrini Meroni in Romano, saj so bila ESMA podeljena diskrecijska pooblastila za izdajo ukrepov z močjo zakona. Poleg tega je Združeno kraljestvo trdilo, da člena 290 in 291 PDEU izčrpno urejata prenos pristojnosti in izvajanje v pravu Unije ter da teh pooblastil ni mogoče podeliti agencijam.[73]

89. Sodišče je v zadevi ESMA obravnavalo zahteve iz zadeve Meroni v okviru Lizbonske pogodbe in ugotovilo, da ostaja prepovedano podeljevanje „polja proste presoje, ki zajema široko diskrecijo“, agenciji.[74] Ugotovilo pa je, da so pooblastila, dodeljena ESMA, natančno določena in v zvezi z njimi je mogoče opraviti sodni nadzor. ESMA lahko sprejme ukrepe le, če obstaja „ogroženost pravilnega delovanja in integritete finančnih trgov ali stabilnosti celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela, kadar obstajajo čezmejni učinki“.[75]

68 Prav tam, točka 20.

69 Glej Chamon, zgoraj citirano, opomba 54, str. 1063.

70 Sodba z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Združeno kraljestvo/Svet in Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, točka 2).

72 Člen 28 Uredbe (EU) št. 236/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o prodaji na kratko in določenih vidikih poslov kreditnih zamenjav (UL 2012, L 86, str. 1).

73 Združeno kraljestvo je trdilo tudi, da člen 114 PDEU ni pravilna pravna podlaga. Generalni pravobranilec N. Jääskinen se je strinjal in Sodišču predlagal, naj ugodi navedenemu tožbenemu razlogu Združenega kraljestva. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Združeno kraljestvo/Svet in Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, točke 6 in od 48 do 53). Sodišče se s tem ni strinjalo.

74 Sodba z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-270/12, EU:C:2014:18, točka 42).

75 Prav tam, točki 46 in 47. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Združeno kraljestvo/Svet in Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, točka 42). Sodišče se je pri ugotovitvi, da je diskrecijska pravica ESMA pomembno omejena, nadalje sklicevalo na obveznost ESMA, da se posvetuje z Evropskim odborom za sistemska tveganja in obvesti pristojne nacionalne organe ter svoje ukrepe preveri vsaj vsake tri mesece. Nazadnje je Sodišče ugotovilo, da je upoštevno tudi, da ima Komisija pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za opredelitev meril in dejavnikov, ki jih mora upoštevati ESMA, kadar obstajajo nekateri neugodni dogodki ali neugoden razvoj dogodkov ter ogroženost (točki 50 in 51).

90. Sodišče pa kot upoštevno ni opredelilo dejstva, da prav opredelitev teh širokih pojmov sama po sebi vključuje uporabo diskrecije.[76] Namesto tega je poudarilo, da mora ESMA uporabiti posebno strokovno in tehnično znanje.[77] Sodišče je ob ugotovitvi, da obstajajo zadostne omejitve izvrševanja pooblastil ESMA, ugotovilo, da prepoved prenosa diskrecijskih pooblastil iz zadeve Meroni ni bila kršena.

91. Sodišče je nato obravnavalo sodbo Romano. Na podlagi predloga generalnega pravobranilca N. Jääskinena[78] je Sodišče ugotovilo, da ker člena 263 in 267 PDEU zdaj izrecno omogočata sodni nadzor nad akti agencij, se omejitve iz zadeve Romano ne uporabljajo več.[79]

92. ESMA je pri sprejemanju posamezne odločitve glede določenega upravljavca trga zagotovo uporabila diskrecijo, ne glede na omejitve iz določbe, s katero so ji bila podeljena pooblastila. Sklepam torej, da je po sodbi ESMA na agencije dovoljeno prenesti diskrecijsko pravico za odločanje v posamezni zadevi, če je taka odločitev podvržena sodnemu nadzoru.

93. Na splošno je iz zadev Romano in ESMA mogoče sklepati, da na agencije ni mogoče prenesti pooblastila za sprejemanje splošnih aktov, lahko pa se jim podelijo jasno opredeljena izvršilna pooblastila, če so odločitve podvržene sodnemu nadzoru.[80]

94. Iz tega izhaja, da dodelitev pooblastila EOR za odločanje o shemi za reševanje brez podpore Komisije ni v nasprotju z doktrino Meroni. Uredba o EMR omejuje in dovolj natančno usmerja izvrševanje pooblastil EOR: ta lahko reševanje izvede le, če ugotovi, da je to v javnem interesu. Taka ugotovitev se sprejme na podlagi proste presoje, vendar ni arbitrarna, saj jo uredba o EMR omejuje z zahtevo doseči enega od ciljev reševanja iz člena 14(2).[81] Nadalje, oceniti je treba, ali bi likvidacija banke na podlagi nacionalnega prava škodila navedenim ciljem.[82]

95. To omogoča različne rešitve v posameznih primerih, vendar so glavne izbire politike že bile določene v uredbi o EMR: našteti so primeri, ko je posredovanje na trgu potrebno, pri čemer se zahteva iskanje ravnovesja med možnostjo, da se banko prepusti njeni usodi na trgu, in možnostjo posredovanja Unije. Nadalje, tudi če bi bila posamezna odločitev prepuščena zgolj EOR, bi bila podvržena sodnemu nadzoru sodišč Unije.

96. Prenos pooblastil za sprejemanje posameznih odločitev po prostem preudarku na EOR bi bil v skladu s standardi iz sodbe Meroni do sodbe ESMA, tudi brez zahteve po podpori Komisije za začetek veljavnosti sheme za reševanje.

76 Za kritiko te točke glej Mendes, navedeno zgoraj, opomba 66, str. 447 in 448, in Chamon, navedeno zgoraj, opomba 59, str. 393.

77 Sodba z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-270/12, EU:C:2014:18, točke 52, 82 in 85).

78 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Združeno kraljestvo/Svet in Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, točki 74 in 88), v katerih je trdil, da ne glede na spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo, v zvezi s sodnim nadzorom nad akti agencij in njihovo posledično zmožnostjo sprejemanja pravno zavezujočih aktov – zaradi česar zadeva Romano ni več upoštevna – mora delegirani akt „zagotoviti dovolj jasna merila, da je mogoče izvedbeno pooblastilo sodno preveriti“.

79 Sodba z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-270/12, EU:C:2014:18, točka 65).

80 EOR ni prva agencija s pooblastilom za sprejemanje odločitev po prostem preudarku v posameznih zadevah, pri čemer se ne zahteva odobritev Komisije. V zvezi s tem glej opombo 61 zgoraj.

81 Cilji reševanja, navedeni v zadevni določbi, so: „(a) zagotoviti kontinuiteto kritičnih funkcij; (b) izogniti se resnim negativnim vplivom na finančno stabilnost zlasti s preprečevanjem širjenja negativnega vpliva, tudi na tržne infrastrukture, in ohranjanjem tržne discipline; (c) zaščititi javna sredstva s čim večjim zmanjšanjem odvisnosti od izredne javne finančne podpore; (d) zaščititi vlagatelje v smislu Direktive 2014/49/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge (UL 2014, L 173, str. 149)] in investitorje, zajete z Direktivo 97/9/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. marca 1997 o odškodninskih shemah za vlagatelje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 311)];; (e) zaščititi kapital in sredstva strank.“

82 Člen 18(5) uredbe o EMR določa: „[…] se šteje, da je ukrep za reševanje v javnem interesu, če je potreben za uresničitev enega ali več ciljev reševanja iz člena 14 in je sorazmeren z njimi ter če s prenehanjem subjekta v skladu z običajnim insolvenčnim postopkom teh ciljev reševanja ne bi bilo mogoče doseči v enaki meri.“

97. Vendar pa zakonodajalec Unije ni tako uredil postopka reševanja. V naslednjem oddelku bom pokazala, da so za odločitev v tem pritožbenem postopku upoštevne zakonodajne izbire iz uredbe o EMR in ne doktrina Meroni.

2. Zakaj je Komisija pravno odgovorna za shemo za reševanje Banco Popular?

98. Ugotovitev, da je Komisija pravno odgovorna za shemo za reševanje in je ustrezna tožena stranka v tej ničnostni tožbi, izhaja iz besedila in strukture uredbe o EMR. Je torej posledica izbire zakonodajalca Unije.

99. Ko EOR uresniči diskrecijsko pravico in sprejme shemo za reševanje, jo mora poslati v odobritev Komisiji.

100. *Navedena* shema za reševanje lahko začne veljati *le*, če ji Komisija ali Svet ne nasprotujeta v 24 urah po tistem, ko jo je EOR poslal. Iz tega jasno izhaja, da shema za reševanje, kot jo sprejme EOR, ne more postati pravno zavezujoč akt brez podpore Komisije (oziroma v nekaterih primerih Sveta).

101. Splošno sodišče je na podlagi člena 16(1)[83] in člena 47 uredbe o EMR[84] ugotovilo, da je dejanski avtor sheme za reševanje EOR in bi moral odslej biti tožena stranka v postopku za razglasitev ničnosti. Vendar pa je zakonodajalec Unije postopek reševanja oblikoval tako, da neodvisnost EOR pri sprejemanju sheme za reševanje ne zadostuje, da bi se ga lahko štelo za pravnega avtorja akta. Pravno gledano shema za reševanje ne obstaja, če je ne odobri Komisija.

102. Komisija trdi, in z njo se povsem strinjam, da je razlogovanje Splošnega sodišča kontradiktorno. Na eni strani je Splošno sodišče potrdilo, da je Komisijina odobritev sheme za reševanje nujni pogoj, da ta začne veljati.[85] Na drugi strani pa je ugotovilo, da je shema za reševanje akt, ki lahko začne veljati in ki lahko ima neodvisne pravne učinke.[86]

103. V obravnavani zadevi shema za reševanje očitno ni imela neodvisnih pravnih učinkov. Pravno zavezujoča je postala šele v trenutku, ko jo je Komisija izrecno podprla.

104. Nekaj zmede v izpodbijani sodbi je posledica dejstva, da sta v postopku reševanja izdana dva formalna akta: shema za reševanje, ki jo sprejme EOR, in sklep o odobritvi, ki ga sprejme Komisija. Če obstajata dva formalna akta, katerega je torej mogoče izpodbijati?

105. To vprašanje je zavajajoče. Pojem izpodbojnega akta ni vprašanje oblike, ampak vsebine. Ustrezno vprašanje je torej, kaj se v tej zadevi izpodbija? Interes tožečih strank je očitno razglasitev ničnosti same sheme za reševanje oziroma njenih delov. Odobritev Komisije je zanje upoštevna le, v kolikor brez nje shema za reševanje ne bi obstajala.

83 V zvezi s tem se je Splošno sodišče oprlo na člen 16(1) uredbe o EMR, ko je navedlo, da EOR „odloči o ukrepu za reševanje“. Glej izpodbijano sodbo, točki 116 in 120.

84 Člen 47 uredbe o EMR določa, da EOR deluje neodvisno in v splošnem interesu (odstavek 1), ter ne zahteva in ne sprejema navodil, med drugim, institucij ali organov Unije (odstavek 2). Ne glede na neodvisnost EOR pa je na podlagi uredbe o EMR Komisiji dano izrecno pooblastilo zagotoviti pravno zavezujoče učinke shemi za reševaje.

85 Komisija se sklicuje na točke 127, 128 in 130 izpodbijane sodbe.

86 Komisija se pri tem sklicuje na točke 117, 120 in 127 izpodbijane sodbe.

106. V tem smislu odobritev Komisije ni neodvisni akt. Nanaša se na shemo za reševanje, kot jo je predložil EOR, in brez njene vsebine nima pomena. Čeprav je torej podpora Komisije dolga le pol strani, je shema za reševanje predmet podpore, zato je sestavni del navedenega sklepa Komisije.

107. Iz tega izhaja, da sheme za reševanje ni mogoče ločiti od njene odobritve, brez katere ne more nastati. Nobenega od obeh aktov ni mogoče izpodbijati ločeno.

108. Menim, da je izpodbojni akt lahko le *shema za reševanje, kot jo je podprla Komisija*. Lahko ponudim tudi nasproten opis: odobritev Komisije je izpodbojni akt, shema za reševanje pa je sestavni del te odobritve.

109. Vprašanje torej ostaja, kdo je pravno upošteven avtor teh dveh neločljivo povezanih aktov.

110. Komisija glede tega trdi, da je Splošno sodišče v celoti spregledalo sodno prakso Sodišča v zvezi s sestavljenimi postopki. Iz navedene sodne prakse izhaja, da ima le akt, s katerim se celoten postopek konča, zavezujoče pravne učinke.[87] Komisija trdi, da se navedena sodna praksa ne uporablja le za vertikalne sestavljene postopke (pri katerih so vpleteni organi Unije in nacionalni organi), ampak tudi za horizontalne, kot je postopek reševanja. Komisija zato trdi, da se z njeno odobritvijo konča postopek reševanja, zato je ta izpodbojni akt. Vendar je ta trditev sprejemljiva le, če odobritve ni mogoče ločiti od akta, na katerega se nanaša.

111. Iz navedene sodne prakse izhaja, da je pravno upoštevni avtor akta organ, s katerega odločitvijo se konča postopek. Ker se postopek konča z odobritvijo sheme za reševanje, je ta organ Komisija.[88]

112. Z odobritvijo Komisija izrazi podporo celotni shemi za reševanje, vključno z njenimi tehničnimi in diskrecijskimi vidiki. Kot je Komisija pravilno trdila na obravnavi, so navedeni vidiki medsebojno odvisni in neločljivo povezani.

113. Iz besedila uredbe o EMR nikakor ne izhaja, da Komisija odobri le diskrecijske dele sheme za reševanje. Prav nasprotno. Člen 18(7), drugi pododstavek, uredbe o EMR določa, da Komisija „*to shemo* podpre ali ji nasprotuje *glede diskrecijskih vidikov* sheme za reševanje […]“.[89] V nasprotju z nasprotovanjem, ki se nanaša le na diskrecijske vidike, se podpora nanaša na shemo za reševanje v celoti.

114. Splošno sodišče je torej napačno utemeljilo svojo odločitev na trditvi, da lahko Komisija nasprotuje le diskrecijskim vidikom sheme za reševanje.[90] Nediskrecijski deli se nanašajo na dejansko stanje in so lahko napačni, vendar ne morejo biti stvar izbire. Ko Komisija odobri shemo za reševanje, s tem nujno podpre tudi ugotovitve glede dejanskega stanja, na podlagi katerih so bile sprejete diskrecijske odločitve.

115. Po odobritvi Komisije ima shema za reševanje pravne učinke na tretje osebe, Komisija pa postane pravno odgovorna za celotno shemo za reševanje. Zato EOR ni treba vključiti kot sotoženo stranko.

87 Komisija se pri tem sklicuje na sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točke od 10 do 12), in z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 49).

88 Podobno je bila tožba zoper uvedbo protidampinških dajatev, vložena zoper Komisijo, razglašena za nedopustno, ker „je Svet pristojen za odločanje in ni dolžan sprejeti nobene odločitve, če se s Komisijo ne strinja, če želi, pa lahko sprejme odločitev na podlagi njenega predloga“ (sklep z dne 8. maja 1985, Koyo Seiko/Svet in Komisija, 256/84, EU:C:1985:178, točka 3).

89 Dodan poudarek.

90 Izpodbijana sodba, točka 137. Glej tudi točko 18 teh sklepnih predlogov.

116. Komisija se je v podporo svojim trditvam glede avtorstva izpodbojnega akta v tej zadevi v okviru drugega pritožbenega razloga sklicevala na svojo pravico do obrambe. Trdila je, da bi bila njena pravica do obrambe sheme za reševanje omejena, če ne bi bila tožena stranka. [91]

117. Ta argument je postavljen na glavo. Polna možnost braniti akt postane pomembna le, če je Komisija zanj pravno odgovorna. Dejstvo, da je Komisija pravno odgovoren organ, ne izhaja iz pravice do obrambe, ampak prav nasprotno. Avtorstvo Komisije izhaja iz besedila in strukture uredbe o EMR, v skladu s katero se pravno življenje navedene sheme za reševanje začne z odobritvijo Komisije. Njena pravica do obrambe sheme izhaja iz navedenega avtorstva.

118. Vzporedna trditev EOR, da bi bila njegova pravica do obrambe kršena, če ne bi bil tožena stranka, iz istega razloga ne more uspeti. Če EOR ni pravno odgovoren za shemo za reševanje, ni razloga, da se mu podeli polna pravica do obrambe. To pa ne pomeni, da ne more intervenirati v zadevi zoper shemo za reševanje.

119. Izpodbojni akt je torej Komisijina odobritev sheme za reševanje Banco Popular. Navedena odobritev, katere sestavni del je shema za reševanje, ima pravne učinke in zato je zoper njo mogoče opraviti sodni nadzor. [92]

120. Razlogovanje Splošnega sodišča na podlagi člena 86(2) uredbe o EMR, [93] v skladu s katerim je shema za reševanje, kot jo sprejme EOR, izpodbojni akt, ker je mogoče zoper njegove odločitve vložiti pritožbo, ne vpliva na predhodne ugotovitve. Navedena določba se nanaša tudi na druge odločitve, ki jih je mogoče pripisati EOR, na primer odločitev, da ne bo začel postopka reševanja. [94]

121. Nadalje, Splošno sodišče je ugotovilo, da ima shema za reševanje neodvisne zavezujoče pravne učinke, saj jo je FROB zavezan izvesti. [95] Zdi se, da je Splošno sodišče pri tej ugotovitvi spregledalo člen 13 sheme za reševanje, v skladu s katerim je navedena shema naslovljena na FROB, tega pa je treba o njej obvesti, ko jo Komisija ali Svet podpreta. To gre torej v podporo trditvam Komisije, da njena odobritev odloča o začetku veljavnosti sheme za reševanje za naslovnika, nacionalni organ za reševanje.

122. Iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je Komisija pravno odgovorna avtorica sheme za reševanje.

123. Obravnavati pa je treba še en pomislek. Da se zagotovi učinkovit sodni nadzor sodišč Unije, morajo pravno zavezujoči ukrepi vsebovati obrazložitev. [96] Če oseba, na katero ukrep vpliva, ne pozna razlogov zanj, ga težko izpodbija.

91 Komisija se sklicuje na člen 142 Poslovnika Splošnega sodišča, v skladu s katerim intervenienti ne morejo vlagati samostojnih vlog.

92 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je izpodbojni akt vsaka odločitev, ki jo sprejme institucija, organ, urad ali agencija Unije in ki ima pravne učinke, ne glede na njeno pravno naravo ali obliko (sodba z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika), C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 59).

93 Izpodbijana sodba, točka 140. Člen 86(2) uredbe o EMR določa: „Države članice in institucije Unije ter vsaka fizična ali pravna oseba lahko zoper odločitve odbora sprožijo postopek pri Sodišču v skladu s členom 263 PDEU.“

94 Prav zmožnost EOR sprejeti odločitev, da ne bo začel postopka reševanja, je bila predmet sodbe Sodišča z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369) (na katero se zmotno sklicuje Splošno sodišče), da ocena ECB o propadu ali verjetnem propadu ni izpodbojni akt. Glej izpodbijano sodbo, točka 135, v kateri se Splošno sodišče sklicuje na sodbo z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točka 66).

95 Izpodbijana sodba, točka 119.

96 Sodba z dne 8. maja 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372, točka 85 in navedena sodna praksa).

124. Obrazložitev, kako reševanje Banco Popular izpolnjuje pogoje uredbe o EMR, je navedena v sami shemi za reševanje. S podporo shemi za reševanje Komisija podpre tudi razloge zanjo, zato jih mora biti pripravljena braniti pred sodiščema Unije. [97]

125. Vprašanje, ali lahko Komisija dejansko v celoti zagovarja utemeljitev reševanja Banco Popular, ni brez pomena. To je mogoče le, če je Komisija dejanski avtor navedenega akta.

126. Člen 43(3) uredbe o EMR določa, da Komisija (in ECB) imenujeta predstavnika, ki ima pravico, da kot stalni opazovalec sodeluje na izvršnih in plenarnih sejah EOR, sodeluje v razpravah ter ima dostop do vseh dokumentov. [98]

127. V sodbi Algebris, [99] ki se prav tako nanaša na reševanje Banco Popular, je Splošno sodišče ugotovilo, da je Komisija dejansko sodelovala pri pripravi reševanja in ustrezno ocenila shemo za reševanje, ki ji jo je predložil EOR. Dejstvo, da je to storila v 77 minutah, je temeljilo na njenem sodelovanju v celotnem postopku priprave sheme za reševanje, ki je po svoji naravi nujna zadeva. [100]

128. Zdi se, da Komisijina odobritev sheme za reševanje Banco Popular ni zgolj formalna. Z odobritvijo je Komisija podprla vsebino sheme za reševanje.

129. Vendar pa sama shema za reševanje ni bila priložena navedeni podpori. [101] V sodbi Algebris je Splošno sodišče, nekoliko drugače kot v izpodbijani sodbi, ugotovilo, da je sklicevanje Komisije na shemo za reševanje in razloge, navedene v njej, v zadostni meri izpolnilo obveznosti obrazložitve. Ugotovilo je, da „sta shema za reševanje in njena obrazložitev del konteksta“, [102] v katerem je bila sprejeta odobritev Komisije.

130. V obravnavani zadevi pa je bilo na obravnavi postavljeno vprašanje, kako lahko posamezniki vložijo direktno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU, če ne morejo poznati razlogov, na podlagi katerih je Komisija utemeljila svojo odobritev v sklepu o odobritvi?

131. Komisija je odgovorila, da ob odobritvi ni praktično objaviti tudi sheme za reševanje, saj vsebuje zaupne informacije. Vztrajala pa je, da je iz odobritve kljub temu jasno razvidno, da se nanaša na reševanje Banco Popular, ki ga je EOR objavil na svojem spletišču, zato je javno dostopno. [103]

97 V Komisijini odobritvi sheme za reševanje Banco Popular je navedeno, da se Komisija „strinja s shemo za reševanje. Zlasti se strinja z razlogi, ki jih je navedel EOR, zakaj je reševanje potrebno zaradi javnega interesa […]“ (uvodna izjava 4 obrazložitve sklepa Komisije o odobritvi).

98 Uredba ne določa podobnega sodelovanja Sveta.

99 Sodba z dne 1. junija 2022, Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, točke 138, 139 in 143). Zoper navedeno sodbo ni bila vložena pritožba.

100 V zadevi Algebris je Komisija pojasnila, da je sodelovala v več pripravljalnih fazah sprejemanja sheme za reševanje, vključno z dnevnimi sestanki in sprejemom dveh osnutkov sheme za reševanje, ki ju je Komisiji poslal EOR, ter da je imela dostop do vseh dokumentov, upoštevnih za pripravo sheme za reševanje, vključno s finančnim položajem Banco Popular. Sodba z dne 1. junija 2022, Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, točke od 132 do 135).

101 Odobritev Komisije se nanaša le na shemo za reševanje Banco Popular (uvodna izjava 2).

102 Sodba z dne 1. junija 2022, Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314, točki 151 in 156).

103 Komisija je to prakso nadaljevala tudi v primeru reševanja Sberbank banka d.d. in Sberbank d.d. Glej Sklep Komisije (EU) 2022/947 z dne 1. marca 2022 o podpori shemi za reševanje za banko Sberbank banka d.d. (UL 2022, L 164, str. 63) in Sklep Komisije (EU) 2022/948 z dne 1. marca 2022 o podpori shemi za reševanje za banko Sberbank d.d. (UL 2022, L 164, str. 65).

132. Menim, da bi morala Komisija v prihodnje svojemu sklepu o podpori, ki se objavi v *Uradnem listu Evropske unije*, priložiti nezaupno različico sheme za reševanje. Čeprav iz velikega števila direktnih tožb, ki so trenutno v postopku pred Splošnim sodiščem, izhaja, da so zadevne osebe poznale shemo za reševanje, pa bi objava odobritve in sheme za reševanje skupaj jasno pokazala, da Komisija z odobritvijo izraža podporo celotni shemi za reševanje, vključno z razlogi, na katerih ta temelji.

133. Če povzamem, menim, da shema za reševanje ne more samostojno pravno obstajati, zato je ni mogoče izpodbijati ločeno od podpore Komisije. Z direktno tožbo je treba izpodbijati podporo Komisije shemi EOR za reševanje. Obstaja torej en izpodbojni akt, katerega avtorica je Komisija.

VII. Predlog

134. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

– razveljavi sodbo Splošnega sodišča Evropske unije z dne 1. junija 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL/EOR (T-481/17, EU:T:2022:311), v delu, v katerem je Splošno sodišče ugotovilo, da je tožba zoper shemo za reševanje, kot jo je sprejel EOR, dopustna;

– zavrže tožbo za razglasitev ničnosti, ki sta jo vložila Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL, kot nedopustno;

– naloži Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL plačilo njunih stroškov ter stroškov EOR in Banco Santander, SA, ki so jima nastali v postopku pred Splošnim sodiščem;

– naloži Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL plačilo njunih stroškov in del stroškov EOR in Komisije v postopku pritožbe;

– preostalim intervenientom v postopku pred Splošnim sodiščem naloži plačilo njihovih stroškov v zvezi z navedeno tožbo, intervenientom v postopku pred Sodiščem pa plačilo njihovih stroškov v zvezi s pritožbo.