Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 14 януари 2021 година[1]

Съединени дела C-551/19 P и C-552/19 P

ABLV Bank AS (C-551/19 P)
Ernests Bernis,
Oļegs Fiļs,
OF Holding SIA,
Cassandra Holding Company SIA (C-552/19 P)
срещу

Европейска централна банка (ЕЦБ)

„Обжалване — Банков съюз — Единен механизъм за преструктуриране на кредитни институции и на някои инвестиционни посредници (ЕМП) — Регламент (ЕС) № 806/2014 — Процедура за преструктуриране, приложима в случай на субект, който е проблемен или има вероятност да стане проблемен — Дружество майка и дъщерно дружество — Декларация от ЕЦБ за положение, което е проблемно или има вероятност да стане проблемно — Подготвителни актове — Неподлежащи на обжалване актове — Недопустимост“

1. На 23 февруари 2018 г. Европейската централна банка (наричана по-нататък „ЕЦБ“), компетентна да осъществява надзор над ABLV Bank AS (наричана по-нататък „ABLV Bank“) поради качеството ѝ на „значима“ финансова институция, приема решение, с което декларира, че тази институция и ABLV Luxembourg SA (наричана по-нататък „ABLV Luxembourg“) „са проблемни или има вероятност да станат проблемни“ по смисъла на член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 806/2014[2].

2. ABLV Bank и някои от преките и непреките ѝ акционери обжалват тази декларация на ЕЦБ пред Общия съд, който с две определения[3], постановени по дела T-281/18[4] и T-283/18[5], приема подадените жалби за отмяна за недопустими.

3. Жалбоподателите пред Общия съд оспорват в настоящото производство по обжалване тези две определения.

1 Език на оригиналния текст: испански.

2 Регламент 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 „Регламент ЕМП“).

3 Наричани по-нататък „обжалваните определения“.

4 Определение от 6 май 2019 г., ABLV Bank/ЕЦБ (T-281/18, EU:T:2019:296).

5 Определение от 6 май 2019 г., Bernis и др./ЕЦБ (T-283/18, непубликувано, EU:T:2019:295).

4. Ако не греша, разглеждането на тези жалби предоставя на Съда възможността да се произнесе за първи път относно приложимата процедура при приемането на „схеми за преструктуриране“ на финансови институции, обхванати от Единния надзорен механизъм (наричан по-нататък „ЕНМ“), осъществяването на която е в правомощията на Единния съвет за преструктуриране (наричан по-нататък „Съветът за преструктуриране“) в рамките на Единния механизъм за преструктуриране (наричан по-нататък „ЕМП“).

5. На един от етапите от тази процедура се установява намесата на ЕЦБ, която извършва оценка за „наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми“ при дадена кредитна институция.

6. Предмет на спора е да се установи дали срещу тази оценка на ЕЦБ може да бъде подадена жалба за отмяна. Двете становища защитават от противоположни гледни точки тезите:

– че се касае за задължителен акт със самостоятелно съдържание, който, доколкото поражда правни последици, може да бъде предмет на жалба за отмяна (становище на жалбоподателите),

– че като подготвителен акт за окончателното решение, което е в правомощията на Съвета за преструктуриране, оценката е необжалваема. На обжалване пред Общия съд подлежи единствено решението, прието от Съвета за преструктуриране (становище на ЕЦБ, подкрепяно от Европейската комисия).

I. Правна уредба: Регламент ЕМП

7. Съображения 24 и 26 гласят:

„(24) 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 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 [Единния фонд за преструктуриране], 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 ЕБО [Европейски 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.

(26) ЕЦБ, в качеството си на надзорник в рамките на ЕНМ, и Съветът за преструктуриране най-добре могат да преценят дали дадена кредитна институция е проблемна или има вероятност да стане проблемна, както и дали има разумна вероятност алтернативни мерки от страна на частния сектор или надзорните органи да предотвратят в разумен срок неизпълнението на задълженията от нейна страна. Ако счита, че са изпълнени всички критерии, свързани със започването на преструктурирането, Съветът за преструктуриране следва да приеме схемата за преструктуриране. Процедурата, свързана с приемането на схемата за преструктуриране, която включва Комисията и Съвета, засилва необходимата оперативна самостоятелност на Съвета за преструктуриране, като същевременно зачита принципа на делегиране на правомощия на агенциите съгласно тълкуването му от Съда на Европейския съюз (наричан по-долу „Съдът“). Ето защо в настоящия регламент се предвижда, че схемата за преструктуриране, приета от Съвета за преструктуриране, поражда действие само ако в срок от 24 часа след нейното приемане от Съвета за преструктуриране няма възражения нито от страна на Съвета, нито от страна на Комисията, или ако схемата за преструктуриране бъде одобрена от Комисията. Основанията, на които е допустимо Съветът да възрази по предложение на Комисията срещу схемата за преструктуриране на Съвета за преструктуриране, следва да бъдат изрично ограничени до наличието на обществен интерес и до съществени промени от страна на Комисията на предложения от Съвета за преструктуриране размер на сумата от Фонда, която може да бъде използвана […]“.

8. Член 18 („Процедура за преструктуриране“) предвижда:

„1. Съветът за преструктуриране приема схема за преструктуриране в съответствие с параграф 6 по отношение на субектите и групите по член 7, параграф 2, както и по отношение на субектите и групите по член 7, параграф 4, буква б) и параграф 5, когато са изпълнени условията за прилагането на посочените параграфи, единствено когато прецени на своя изпълнителна сесия, при получаване на съобщение съгласно четвърта алинея или по своя собствена инициатива, че са изпълнени следните условия:

а) субектът е проблемен или има вероятност да стане проблемен;

б) предвид моментната обстановка и други важни обстоятелства няма реална вероятност предприети по отношение на субекта алтернативни мерки от страна на частния сектор, включително мерки на ИЗС или действия на надзорните органи, включително мерки за ранна намеса, или обезценяването или преобразуването на съответните капиталови инструменти в съответствие с член 21, да предотвратят в разумен срок неизпълнението на задължения от негова страна;

в) действието по преструктуриране е необходимо в обществен интерес съгласно параграф 5.

Оценката за изпълнението на условието, посочено в първа алинея, буква а), се извършва от ЕЦБ, след консултация със Съвета за преструктуриране. Съветът за преструктуриране на своя изпълнителна сесия може да извърши такава оценка единствено след като уведоми ЕЦБ за намерението си и само ако ЕЦБ не извърши такава оценка в рамките на три календарни дни след получаването на тази информация. ЕЦБ незабавно предоставя на Съвета за преструктуриране всяка относима информация, която Съветът за преструктуриране изисква с оглед извършване на оценката си.

Когато ЕЦБ прецени, че субект или група по първа алинея изпълнява условието, посочено в първа алинея, буква а), тя незабавно съобщава оценката си на Комисията и на Съвета за преструктуриране.

Оценката за изпълнението на условието, посочено в първа алинея, буква б), се извършва от Съвета за преструктуриране на негова изпълнителна сесия или, когато е приложимо, от националните органи за преструктуриране, в тясно сътрудничество с ЕЦБ. ЕЦБ също може да уведоми Съвета за преструктуриране или съответните национални органи за преструктуриране, че счита, че условието по посочената буква е изпълнено.

[…]

4. За целите на параграф 1, буква а) се счита, че субектът е проблемен или има вероятност да стане проблемен, ако са налице едно или повече от следните обстоятелства:

а) субектът е нарушил или съществуват обективни обстоятелства в подкрепа на констатацията, че институцията в близко бъдеще ще наруши изискванията за продължаване на лицензa си по начин, който би обосновал отнемането му от ЕЦБ, включително — но не само — поради факта, че институцията е понесла или е вероятно да понесе загуби, които ще изчерпят целия ѝ собствен капитал или значителна част от него;

б) активите на субекта са по-малко от задълженията му или съществуват обективни обстоятелства в подкрепа на констатацията, че в близко бъдеще това ще бъде така;

в) субектът не може или съществуват обективни обстоятелства в подкрепа на констатацията, че в близко бъдеще няма да може да плати дълговете си или други задължения на техния падеж;

г) необходима е извънредна публична финансова подкрепа […].

5. За целите на параграф 1, буква в) от настоящия член 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.

6. Ако са изпълнени условията, предвидени в параграф 1, Съветът за преструктуриране приема схема за преструктуриране. Схемата за преструктуриране:

а) поставя субекта в режим на преструктуриране;

б) определя прилагането на инструментите за преструктуриране по отношение на институцията в режим на преструктуриране съгласно член 22, параграф 2, по-специално всяко изключване от споделянето на загуби в съответствие с член 27, параграфи 5 и 14;

в) определя използването на [Единния фонд за преструктуриране] в подкрепа на действието по преструктуриране в съответствие с член 76 и с решението на Комисията, взето съгласно член 19.

[…]“.

9. Член 86 („Искове пред Съда“) предвижда:

„1. В съответствие с член 263 ДФЕС пред Съда може да бъде започнато производство за оспорване на решение на Апелативната комисия или, когато не съществува право на обжалване пред Апелативната комисия, на решение на Съвета за преструктуриране.

2. 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.

3. Ако Съветът за преструктуриране е задължен да предприеме действие и не изпълни задължението си, пред Съда може да бъде започнато производство във връзка с бездействието в съответствие с член 265 ДФЕС.

4. Съветът за преструктуриране взема необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда“.

II. Обстоятелства, предхождащи спора [6]

10. ABLV Bank е установена в Латвия кредитна институция и дружеството майка на групата ABLV.

11. ABLV Luxembourg е кредитна институция, установена в Люксембург. Същата е едно от дъщерните дружества от групата ABLV, чийто единствен акционер е ABLV Bank.

12. Ernest Bernis, Oļegs Fiļs, OF Holding SIA и Cassandra Holding Company SIA [7] са преки и непреки акционери на ABLV Bank.

13. ABLV Bank е квалифицирана като „значимо лице“, поради което подлежи на надзор от ЕЦБ в рамките на ЕНМ.

14. На 13 февруари 2018 г. Министерство на финансите на САЩ публикува намерението си да предприеме специални мерки за ограничаване достъпа на ABLV до финансовата система в американски долари.

15. На 22 февруари 2018 г. ЕЦБ съобщава на Съвета за преструктуриране проекта си за оценка за положение, което е проблемно или има вероятност да стане проблемно, що се отнася до ABLV Bank и ABLV Luxembourg, за да го консултира в съответствие с член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент ЕМП.

16. На 23 февруари 2018 г. ЕЦБ решава, че положението на ABLV Bank и на ABLV Luxembourg е проблемно или има вероятност да стане проблемно по смисъла на член 18, параграф 1 от Регламент ЕМП. Оценката за ABLV Bank и тази за ABLV Luxembourg са съобщени на Съвета за преструктуриране същия ден.

17. На 23 февруари 2018 г. Съветът за преструктуриране издава две решения (SRB/EES/2018/09 и SRB/EES/2018/10) съответно за ABLV Bank и ABLV Luxembourg. И с двете решения Съветът за преструктуриране се присъединява към оценките за положение, което е проблемно или има вероятност да стане проблемно по смисъла на член 18, параграф 1, буква а) от Регламент ЕМП, но приема, че с оглед на особените характеристики на посочените субекти, както и с оглед на финансовото и икономическото им положение, преструктурирането им не е в обществен интерес.

6 Обстоятелствата, предхождащи спора, са изложени в определение [на Общия съд] от 6 май 2019 г., ABLV Bank/ЕЦБ (T-281/18, EU:T:2019:296), т. 1—9).

7 По-нататък ще ги назовавам просто „преките и непреки акционери“.

18. На същата дата двете решения на Съвета за преструктуриране са връчени на националните органи за преструктуриране (наричани по-нататък „НОП“) на Латвия и на Люксембург — съответно Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Комисия за финансовите пазари и капиталите, Латвия) и Commission de surveillance du secteur financier (Комисията за финансов надзор, Люксембург).

19. Както ABLV Bank, така и преките и непреки акционери подават пред Общия съд жалби срещу декларациите на ЕЦБ от 23 февруари 2018 г. Жалбата на ABLV Bank е заведена под номер T-281/18, а тази на преките и непреки акционери — под номер T-283/18.

20. Едновременно с това, ABLV Bank и преките и непреки акционери подават пред Общия съд жалби за отмяна (заведени съответно под номера T-280/18 и T-282/18) срещу решенията на Съвета за преструктуриране от 23 февруари 2018 г.[8]

21. На 26 февруари 2018 г. акционерите на ABLV Bank започват процедура, която да ѝ позволи да доведе до край собствената си ликвидация, и представят пред НОП на Латвия искане за одобряване на план за доброволна ликвидация.

22. На 11 юли 2018 г. ЕЦБ оттегля лицензата на ABLV Bank по предложение на латвийския НОП.

III. Производството пред Общия съд и обжалваните определения

23. ABLV Bank (жалба T-281/18) и преките и непреки акционери (жалба T-283/18) излагат пред Общия съд едни и същи десет основания за отмяна.

24. И по двете жалби ЕЦБ повдига възражения за недопустимост на основание член 130, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд, която разпоредба позволява на ответника да поиска от този съд да се произнесе по недопустимостта, без да разглежда спора по същество.

25. В първото си възражение за недопустимост ЕЦБ твърди най-общо, че „обжалваните актове са подготвителни мерки, които представляват оценка на фактите, без да имат задължително действие, че тези актове не са съобщени на съответната кредитна институция, а на Съвета за преструктуриране, че не могат да бъдат оспорени с жалба за отмяна, но че въз основа на тях Съветът за преструктуриране приема схема за преструктуриране или решение, с което се установява, че преструктурирането не е в обществен интерес“[9].

26. Общият съд уважава първото повдигнато от ЕЦБ възражение за недопустимост и приема, че не е необходимо да се произнася по останалите.

IV. Производството пред Съда и становищата на страните

27. Двете жалби пред Съда, подадени съответно от ABLV Bank (дело C-551/19 P) и от преките и непреки акционери (дело C-522/19 P), са с много сходно съдържание, поради което производствата по тях са съединени.

8 Производството пред Общия съд по жалба T-280/18, ABLV Bank/ЕСП е спряно до произнасянето по жалбите в настоящото производство по обжалване. Жалба T-282/18 е обявена за недопустима от Общия съд с определение от 14 май 2020 г., Bernis и др./ЕСП (T-282/18, непубликувано, EU:T:2020:209).

9 Точка 17 от обжалваните определения.

28. И в двете жалби жалбоподателите искат от Съда:

– да отмени определенията на Общия съд, с които жалбите им за отмяна са отхвърлени като недопустими,

– да приеме жалбите за отмяна за допустими,

– да върне делата на Общия съд за произнасяне по същество,

– да осъди ЕЦБ да заплати съдебните разноски.

29. ЕЦБ иска от Съда да отхвърли жалбите, тъй като според нея същите са очевидно недопустими, или да ги отхвърли като частично недопустими и частично неоснователни. Тя иска също така жалбоподателите да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски.

30. Съдът е допуснал встъпването на Комисията в подкрепа на становището на ЕЦБ. Комисията иска жалбите да бъдат отхвърлени като неоснователни и моли Съда да замени мотивите в точка 34 от обжалваните определения.

31. На проведеното на 22 октомври 2020 г. съдебно заседание се явяват ABLV Bank, преките и непреки акционери, ЕЦБ и Комисията.

V. Анализ

A. По допустимостта

32. Според ЕЦБ основанията за обжалване са изведени от обстоятелството, че извършваната от нея оценка за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми по отношение на финансовата институция не обвързва Съвета за преструктуриране. Разрешението, възприетото от Общия съд в обжалваните определения, обаче не почивало на този довод, поради което основанията за обжалване били недопустими.

33. Възражението на ЕЦБ е неоснователно.

34. Вярно е, че Общият съд е отхвърлил като недопустими жалбите за отмяна, позовавайки се на подготвителния характер на оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми в рамките на процедурата за преструктуриране на финансовите институции.

35. Общият съд обаче достига до този извод, изхождайки от тълкуването, че съгласно член 18 от Регламент ЕМП оценката на ЕЦБ „по никакъв начин не обвързва Съвета за преструктуриране“ и че ЕЦБ „няма никакво правомощие да взема решения при приемането на схема за преструктуриране“ [10].

36. Ето защо Общият съд приема, че оценките на ЕЦБ са подготвителни актове, които не могат да изменят правното положение на жалбоподателите, тъй като нямат задължително правно действие в рамките на процедурата за преструктуриране на банките.

10 Точка 34 от обжалваните определения.

37. Така Общият съд подчертава, че според него отсъствието на задължителна сила (спрямо Съвета за преструктуриране) на оценките на ЕЦБ представлява ключов елемент в съображенията, обосноваващи диспозитива на обжалваните определения. В този смисъл жалбоподателите в производството по обжалване могат да възразят срещу тях.

38. Що се отнася до искането на Комисията във връзка с точка 34 от обжалваните определения, следва да се припомни, че посочената институция участва в производството пред Съда като встъпила страна в подкрепа на исканията на ЕЦБ. Сред тях няма искане за заместване на съдържанието на точка 34 от същите определения.

39. Член 40 от Статута на Съда и членове 129 и 132 от Процедурния правилник, приложими спрямо производството по обжалване съгласно член 190 от този правилник, предвиждат, че встъпването е допустимо само в подкрепа, изцяло или частично, на исканията на една от страните. Доколкото ЕЦБ иска единствено жалбите пред Съда да бъдат отхвърлени (както и жалбоподателите да бъдат осъдени да платят съдебните разноски), искането на Комисията излиза извън това, което ѝ е позволено да претендира в рамките на своето встъпване, поради което същото следва да бъде отхвърлено [11].

Б. По съществото на спора

40. Жалбоподателите изтъкват две основания за обжалване:

– Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото и е нарушил член 263 ДФЕС, като не е основал обжалваните определения на действително приетото от ЕЦБ решение,

– Общият съд тълкува неправилно член 18, параграф 1 от Регламент ЕМП.

1. По първото основание за обжалване: нарушение на член 263 ДФЕС

а) Доводи на страните

41. Макар прочитът на първото основание за обжалване да не позволява да се разберат съвсем ясно доводите на неговите автори, считам, че в тях могат да бъдат открити елементите от обжалваните определения, чиято правилност се оспорва.

42. Ако правилно съм разбрал, в първото основание за обжалване се излагат аргументи в подкрепа на довода, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел за недопустими жалбите за отмяна на основание на решения, които ЕЦБ *би трябвало* да е приела (съгласно прочита на член 18 от Регламент ЕМП от страна на самия Общ съд), а не на *действително приетите* решения за наличието на проблеми или за вероятност от възникване на проблеми по отношение на ABLV Bank.

43. Според жалбоподателите тезата на Общия съд е погрешна, тъй като декларацията на ЕЦБ за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми, приета по отношение на ABLV Bank, представлява акт с правнозадължително действие и с преки последици върху правното положение на последната.

11 Комисията е поискала от Съда да *поясни* два аспекта от точка 34 от обжалваните определения: а) евентуалната намеса на Комисията и на Съвета в процедурата за преструктуриране; и б) степента на задължителност за Съвета за преструктуриране на оценката на ЕЦБ. По отношение на втория аспект Съдът следва да се произнесе при анализа на жалбата; той обаче не следва да се разпростира върху евентуалната намеса на Комисията и на Съвета, до каквато в разглеждания случай не се е стигнало.

44. Изхождайки от тази предпоставка, жалбоподателите упрекват Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като в нарушение на член 263 ДФЕС не е основал определението си на действително приетото от ЕЦБ решение. Ето защо жалбите за отмяна е следвало да бъдат обявени за допустими, а законосъобразността на действията на ЕЦБ — като въпрос по същество — да бъде обсъдена.

45. Жалбоподателите, освен тълкуването на член 18 от Регламент ЕМП, излагат и други аргументи в подкрепа на становището си. Те твърдят по-конкретно, че оценката за наличието на проблеми е съобщена от ЕЦБ на ABLV Bank и ABLV Luxembourg; че ЕЦБ е оповестила оценките на интернет страницата си, посочвайки, че това са оценки за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми в съответствие с член 18, параграф 1, буква а) от Регламент ЕМП; както и че ЕЦБ не се е ограничила до предоставянето на факти относно финансовото положение на банките.

46. ЕЦБ твърди, че жалбоподателите не посочват ясно евентуалната грешка при прилагане на правото, която Общият съд е допуснал, за да наруши член 263 ДФЕС. В останалата част ЕЦБ и Комисията оспорват доводите на жалбоподателите.

б) Анализ

47. Според мен, въпреки че това основание за обжалване не се отличава с яснота, Съдът трябва да го допусне. Нелесният му прочит позволява да се установи грешката при прилагане на правото, в която се упреква Общият съд, а именно — същият не е основал определенията си на действително приетите от ЕЦБ решения.

48. Що се отнася до разглежданото основание по същество, считам, че същото трябва да бъде отхвърлено.

49. Общият съд не се е позовал абстрактно на решенията, които ЕЦБ *би трябвало* да е приела относно жизнеспособността на ABLV Bank. Обратно, той е взел предвид *действително и реално приетите* от ЕЦБ решения, спрямо които е приложил — без да допусне каквато и да било грешка при прилагане на правото — практиката на Съда относно допустимостта на жалбите за отмяна.

50. Ще повторя, Общият съд се е съобразил с практиката на Съда относно допустимостта на исковете за отмяна по член 263 ДФЕС[12]. Съгласно тази практика:

– само актовете със задължително правно действие, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение, могат да бъдат обжалвани от физическо или юридическо лице по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС[13];

– при актове, които са част от вътрешна процедура, актовете, подлежащи на обжалване, по принцип са единствено мерките, които определят окончателно позицията на институцията в края на процедурата, като се изключат междинните мерки, чиято цел е да се подготви окончателното решение и чиято законосъобразност би могла да бъде уместно повдигната при жалба срещу окончателното решение[14];

12 Точки 29—32 от обжалваните определения.

13 Решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, точка 9 и от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481), точка 44: „увреждащи […] актове или мерки са само тези, които произвеждат задължителни правни последици, които могат да засегнат пряко и непосредствено интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение“.

14 Решение от 13 октомври 2011 г., Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656), точка 50.

– междинен акт не подлежи на обжалване, ако е установено, „че неправомерността, от която е засегнат този акт, би могла да послужи като основание за жалба срещу окончателното решение, по отношение на което той се явява подготвителен. При такива условия жалбата, подадена срещу решението, което прекратява производството, ще гарантира в достатъчна степен съдебна защита“ [15];

– това не важи само ако самите решения или актове, приети в хода на подготвителната процедура, представляват завършекът на една специална процедура, различна от тази, която трябва да даде възможност на институцията да се произнесе по същество [16].

51. След припомнянето на тази съдебна практика, която жалбоподателите не оспорват, Общият съд е извършил проверка дали в разглеждания случай оценките на ЕЦБ за наличие на проблеми, с оглед на тяхната същност, са засегнали правното положение на жалбоподателите, или обратното — същите имат чисто подготвителен характер за окончателното решение на Съвета за преструктуриране за прилагането на схема за преструктуриране [17].

52. Според Общия съд оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми представляват подготвителни мерки в рамките на процедурата, предназначена да позволи на Съвета за преструктуриране да вземе решение относно преструктурирането на двете банкови институции, поради което същите не могат да бъдат предмет на пряка жалба за отмяна.

53. При тълкуването на член 18, параграф 1 от Регламент ЕМП Общият съд е приел, че решението относно необходимостта от прилагането на схема за преструктуриране е в правомощията Съвета за преструктуриране и че ЕЦБ само е съобщила своята оценка за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми по отношение на банковата институция. В тази връзка той припомня, че жалбоподателите са подали жалби за отмяна и срещу решенията на Съвета за преструктуриране, заведени под номера T-280/18 и T-282/18.

54. Не откривам никаква грешка в тази преценка на Общия съд, която според мен е съобразена с практиката на Съда.

55. Жалбоподателите излагат в настоящото производство различни доводи — повечето от които вече са обсъдени и отхвърлени от Общия съд — с които целят да докажат, че оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми в действителност имат задължителен характер и са засегнали техните интереси, като са изменили съществено правното им положение.

15 Решения от 13 октомври 2011 г., Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656), точка 53, от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, точка 12 и от 24 юни 1986 г., AKZO Chemie и AKZO Chemie UK/Комисия, 53/85, EU:C:1986:256, точка 19.

16 Решение от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, точка 11.

17 Точка 33 от обжалваните определения.

56. Някои от тези доводи се приближават до твърдение за изопачаване на фактите [18], въпреки че жалбоподателите не отправят подобен упрек към Общия съд [19]. При всички положения изложените в първото основание за обжалване доводи заслужават да бъдат обсъдени в производството пред Съда [20], тъй като не се ограничават до автоматично повтаряне или буквално възпроизвеждане на вече изложеното от тях пред Общия съд [21].

57. Жалбоподателите твърдят, на първо място, че съществува презумпция, съгласно която всички преценки на органите са обвързващи, освен ако съответният орган изрично не потвърди обратното.

58. Това твърдение не може да бъде възприето. Ако съществуваше подобна презумпция, практиката на Съда, която предвижда задължение при преценка за обвързващия характер на актовете на институциите на Съюза да се анализират съдържанието и същността на тези актове, не би имала смисъл. Ако се съгласим с жалбоподателите, това би означавало всички актове на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза да бъдат обвързващи, освен ако в тях изрично не е посочено обратното — обстоятелство, което би зависело изключително от волята на издателя на акта. Очевидно е, че това не е така.

59. На второ място, жалбоподателите твърдят, че с оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми се извършва преценка на пропорционалността и поради това същите имат задължителен характер.

60. Вярно е, че много от обвързващите правни актове на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза съдържат преценка на пропорционалността на включените в тях мерки. От това обаче не следва изводът, че всеки акт, който съдържа преценка на пропорционалността, е обвързващ. Във всеки случай в основанието за обжалване не се излагат причините, поради които твърдяната преценка на пропорционалността, извършена от ЕЦБ в оценките ѝ за наличието на проблеми, придава на тези оценки задължително действие, оказващо влияние върху правното положение на засегнатите банки.

61. На трето място, жалбоподателите твърдят, че оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми са актове със задължителен характер, тъй като ЕЦБ е оповестила публично тяхното изготвяне и ги е съобщила на засегнатите банки.

62. Този довод също е неоснователен. От една страна, същият се основава на фактическа преценка, която не подлежи на проверка в производството по обжалване: Общият съд е приел, че „обжалваните актове не са били публикувани, а че ЕЦБ е публикувала две съобщения, които по никакъв начин не представляват обжалвани актове“ [22].

18 Изопачаване на фактите е налице, когато, без да се основава на нови доказателства, преценката на наличните доказателства е явно неправилна. Изопачаването трябва ясно да личи от доказателствата по делото, без да е необходимо да се прибягва до нова преценка на фактическите обстоятелства и на доказателствата. Когато жалбоподателят твърди изопачаване на доказателствата от Общия съд, той трябва точно да посочи доказателствата, за които се твърди, че са били изопачени от него, и да покаже грешките в преценката, които според него са навели Общия съд на това изопачаване (решения от 19 септември 2019 г., Полша/Комисия, C-358/18 P, непубликувано, EU:C:2019:763, т. 45 и от 3 декември 2015 г., Италия/Комисия, C-280/14, EU:C:2015:792, т. 52).

19 Така твърдят в точка 42 от писмената си реплика.

20 Съгласно постоянната съдебна практика, „когато жалбоподателят оспорва тълкуването или прилагането на правото на Съюза от Общия съд, разгледаните в първоинстанционното производство правни въпроси могат отново да бъдат обсъдени в производството по обжалване. Наистина, ако жалбоподателят не може да основе жалбата си пред Съда на вече изложени пред Общия съд основания и доводи, производството по обжалване отчасти би се обезсмислило“ (решения от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, т. 42 и от 20 септември 2016 г., Mallis и др./Комисия и ЕЦБ, C-105/15 P—C-109/15 P, EU:C:2016:702, т. 36 и цитираната съдебна практика).

21 „[…] ако един от жалбоподателите оспорва тълкуването или прилагането на правото на Съюза от Общия съд, правните проблеми, разгледани в първата инстанция, могат отново да бъдат разисквани в рамките на обжалването. Всъщност, ако жалбоподателят не би могъл да основе жалбата си пред Съда на вече изложени пред Общия съд правни основания и доводи, производството по жалбата отчасти би се обезсмислило“ (вж. решение от 3 декември 2015 г., Италия/Комисия, C-280/14, EU:C:2015:792, т. 43 и определение от 5 септември 2019 г., Iceland Foods/EUIPO, C-162/19 P, непубликувано, EU:C:2019:686, т. 5).

22 Точка 45 от обжалваните определения.

63. От друга страна, публикуването на две прессъобщения за оценки за наличието на проблеми не означава, че ЕЦБ иска да придаде на тези оценки задължителен характер или че същите поначало имат такъв характер. На този въпрос ще се върна по-нататък.

64. На четвърто място, според жалбоподателите задължителният характер на оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми произтичал от обстоятелството, че самата ЕЦБ и Съветът по преструктуриране са декларирали, че ликвидацията на ABLV Bank и на люксембургското дъщерно дружество са неизбежни.

65. Този извод е неоснователен. Съдържанието на оценките за наличието на проблеми не е имало за цел ликвидирането на двете банки съгласно латвийското и люксембургското право, нито намерението на ЕЦБ при приемането им е било такова. Тази хипотеза е последица от решението на Съвета по преструктуриране, че не е налице обществен интерес при прилагането спрямо двете финансови институции на схеми за преструктуриране съгласно Регламент ЕМП.

66. Накрая, жалбоподателите оспорват споменаването от страна на Общия съд на частта от решението на Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Окръжен съд Люксембург) от 9 март 2018 г., в която се посочва, че „страните са съгласни, че оценките и констатациите, направени от ЕЦБ и от Съвета за преструктуриране в рамките на Регламента, не обвързват сезирания с настоящата жалба съд“ [23].

67. За да се отхвърли това оплакване, е достатъчно да се посочи, че Общият съд прави това споменаване единствено в подкрепа на основния си извод. При положение че цитирането на посочения откъс не обуславя ratio decidendi на определението на Общия съд, съответното оплакване, съдържащо се в основанието за обжалване, е неоснователно.

68. Като цяло предлагам на Съда да отхвърли първото основание за обжалване.

2. По второто основание за обжалване: неправилно тълкуване на член 18, параграф 1 от Регламент ЕМП

69. Във второто основание за обжалване Общият съд е упрекнат в грешка при прилагане на правото, изразяваща се в неправилно стриктно тълкуване на член 18, параграф 1 от Регламент ЕМП, въз основа на което той е приел, че оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми са необжалваеми актове.

70. Жалбоподателите твърдят също, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че положението на ABLV Bank и ABLV Luxembourg не се е изменило в резултат на оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми.

а) Първата част от основанието: неправилно тълкуване на член 18 от Регламент ЕМП

1) Доводи на страните

71. Според жалбоподателите, член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент ЕМП не може да се тълкува по начина, по който го е направил Общият съд (по-конкретно като е приел, че разпоредбата предвижда единствено съобщаване на факти без задължителен характер от ЕЦБ на Съвета по преструктуриране — единствения, който е компетентен да вземе решение за прилагане на схема за преструктуриране).

23 Точка 48 от обжалваните определения.

72. Жалбоподателите считат, че оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми изисква правен анализ и заключение в същия смисъл. Член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент ЕМП предоставял на ЕЦБ правомощието да се произнася със задължителна сила за Съвета по преструктуриране.

73. Освен това Общият съд поставял под съмнение съгласуваността на отношенията между системата за пруденциален надзор и преструктурирането на кредитните институции. Съгласно тази система надзорният орган (ЕЦБ) определя дали дадена банка се намира в положение, което е проблемно или има вероятност да стане проблемно, като нейната преценка е задължителна за органа за преструктуриране.

74. Накрая, жалбоподателите твърдят, че Общият съд не е преценил правилно функционалната равнозначност между оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми и отнемането на банковия лиценз.

75. ЕЦБ и Комисията оспорват изложените доводи.

2) Анализ

76. Подобно на Общия съд считам, че оценките за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми на ЕЦБ трябва да се квалифицират като подготвителни актове в рамките на процедурата за преструктуриране на банкови институции. Въпреки че някои от мотивите в обжалваните определения, с които се достига до тази квалификация, биха могли да бъдат нюансирани, според мен като цяло същите не разкриват каквато и да било грешка при прилагане на правото.

77. За да обоснова този извод, първо, ще разгледам сложната административна процедура за приемане на решенията за преструктуриране. На второ място, ще обсъдя съгласуваността на отношенията между единния надзорен механизъм (ЕНМ) и единния механизъм за преструктуриране (ЕМП). На трето място, ще се спра на евентуалната функционална равнозначност между оценката за наличие на проблеми и оттеглянето на банковия лиценз.

i) Сложната административна процедура за приемане на схемите за преструктуриране по член 18 от Регламент ЕМП

78. Приемането на схемите за преструктуриране на финансовите институции е със значими икономически и правни последици. Ето защо в Регламент ЕМП е установена процедура, в която участват или могат да вземат участие няколко институции и една агенция на Съюза.

79. Най-голямото правомощие за вземане на решения е предоставено на Съвета за преструктуриране. ЕЦБ разполага с едно, макар и неизключително, право на инициатива, а Комисията и Европейският съвет — с право на възражение като последна инстанция, по-специално в случаите, които налагат мобилизирането на средства от Единния фонд за

преструктуриране [24].

80. Към сложността на процедурата се прибавя бързината, с която посочените институции и агенции на Съюза трябва да вземат своите решения, за да се избегнат отрицателните последици за финансовите пазари от преструктурирането на съответната банка. Освен това тази бързина ги задължава решението им на практика да бъде „подготвено“ преди даване ход на процедурата, която обикновено започва и приключва през уикенда, за да се използва затварянето на фондовите борси.

81. Сложността на процедурата за вземане на решение произтича от обстоятелството, че в нея участват или могат да вземат участие:

– надзорният орган (ЕЦБ), отговорен за наблюдението на съответната банка с проблеми с платежоспособността,

– органът за преструктуриране (Съветът за преструктуриране), който следва да реши дали спрямо кредитната институция трябва да се приложи схема за преструктуриране,

– Комисията и Съветът, чиято намеса се налага, тъй като Съветът за преструктуриране е агенция на Съюза, на която са предоставени ограничени правомощия, както и поради съществуването на единен фонд за преструктуриране с международен елемент до окончателното му унифициране през 2024 г. [25]

82. Необходимо е да се уточни кои актове в тази сложна процедура са чисто подготвителни (необжалваеми), с цел същите да бъдат разграничени от окончателните решения, които могат да бъдат оспорени с жалба за отмяна пред Общия съд.

83. Процедурата за преструктуриране [26] започва с декларация за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми по отношение на съответната банкова институция [27]. Тази декларация в известен смисъл слага край на надзора и предупреждава за риска за финансовата стабилност, произтичащ от неплатежоспособността на тази институция, в резултат на което може да възникне необходимост от намесата на органа за преструктуриране.

24 Непосредствено след приемането на схемата за преструктуриране Съветът за преструктуриране я изпраща на Комисията, която в рамките на 24 часа я одобрява или представя възражения по отношение на аспектите на схемата, във връзка с които има свобода на преценка. Ако прецени, че решението на Съвета за преструктуриране не изпълнява критерия за обществен интерес или води до съществена промяна на сумата от Единния фонд за преструктуриране, Комисията в рамките на 12 часа представя на Съвета своите възражения, който взема решение с обикновено мнозинство. Решението на Съвета за преструктуриране поражда действие само ако не е направено възражение от Комисията или Съвета в срок от 24 часа. Ако са направени възражения от страна на Съвета — срещу вноската на Единния фонд за преструктуриране, или от Комисията — по отношение на аспектите на схемата за преструктуриране, във връзка с които има свобода на преценка, Съветът за преструктуриране може да измени предложението си в рамките на 8 часа. Съгласно член 18, параграф 8 от Регламент ЕМП, когато Съветът възрази срещу поставянето на дадена институция в режим на преструктуриране, на основание че не е изпълнен критерият за обществен интерес, съответният субект се ликвидира по обичайния ред в съответствие с приложимото национално право.

25 Вж. съображение 24 от Регламент ЕМП.

26 Член 18 от Регламент ЕМП до голяма степен припокрива съдържанието на член 32 от Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за създаване на рамка за възстановяване и преструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 2014 г., стр. 190 и поправка, ОВ L 283, 2020 г., стр. 2).

27 Материалноправните аспекти, както и някои процедурни аспекти са развити с Насоките на Европейския банков орган от 6 август 2015 г., EBA/GL/2015/07 относно тълкуването на различните обстоятелства, при които се приема, че дадена институция е проблемна или има вероятност да стане проблемна съгласно член 32, параграф 6 от Директива 2014/59 (наричани по-нататък „Насоки ЕВА 2015 относно наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми“).

84. Отговорността за оценката дали положението на дадена банка, обект на надзор, е проблемно или съществува вероятност да стане проблемно, се носи, на първо място, от ЕЦБ, въпреки че последната трябва първо да се консултира със Съвета за преструктуриране [28]. Ако оценката ѝ е утвърдителна, ЕЦБ незабавно я съобщава на Комисията и на Съвета за преструктуриране [29].

85. Логично е основната отговорност за оценката за наличието на проблеми да се носи от ЕЦБ, тъй като е необходимо да се преценят редица обстоятелства, с които тя трябва да бъде запозната в качеството си на надзорен орган в рамките на ЕНМ [30].

86. Въпреки това оценката за наличието на проблеми не е монополизирана от ЕЦБ [31]. Съветът за преструктуриране разполага с правомощие за субсидиарна намеса, тъй като той може да извърши тази оценка само след като е уведомил ЕЦБ за намерението си и само ако ЕЦБ не извърши такава оценка в рамките на три календарни дни след получаването на уведомлението. В този случай ЕЦБ незабавно предоставя на Съвета за преструктуриране всяка относима информация, която Съветът за преструктуриране изисква с оглед извършване на оценката си [32].

87. След извършване на оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми от страна на ЕЦБ (или, при условията на евентуалност — от Съвета за преструктуриране) Съветът за преструктуриране трябва да вземе решение дали да приеме схема за преструктуриране. За да приеме такава схема, е необходимо да са изпълнени трите условия, посочени в член 18, параграф 1 от Регламент ЕМП:

– потвърждение, че субектът е проблемен или има вероятност да стане проблемен,

– отсъствието на реална вероятност, че [предприети] алтернативни мерки от страна на частния сектор биха могли да предотвратят в разумен срок неизпълнението на задължения от страна на този субект предвид моментната обстановка и други важни обстоятелства,

– преструктурирането да е необходимо в обществен интерес [33].

88. Ако установи изпълнението на тези три условия, Съветът по преструктуриране приема на основание член 18, параграф 6 от Регламент ЕМП схема за преструктуриране, която: а) поставя институцията в режим на преструктуриране; б) определя прилагането на инструментите за преструктуриране съгласно член 22, параграф 2; и в) „определя използването на [Единния фонд за преструктуриране] в подкрепа на действието по преструктуриране в съответствие с член 76 и с решението на Комисията, взето съгласно член 19“.

28 Член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент ЕМП.

29 Член 18, параграф 1, трета алинея от Регламент ЕМП.

30 Тези обстоятелства, посочени в член 18, параграф 4 от Регламент ЕМП, са:
– оценка на изпълнението на изискванията за запазване на лиценза за извършване на банкова дейност, както и на обосноваността на неговото отнемане от ЕЦБ, включително — но не само — поради факта че институцията е понесла или е вероятно да понесе загуби, които ще изчерпят целия ѝ собствен капитал или значителна част от него;
– проверката дали „активите на субекта са по-малко от задълженията му или съществуват обективни обстоятелства в подкрепа на констатацията, че в близко бъдеще това ще бъде така;
– констатацията, че „субектът не може или съществуват обективни обстоятелства в подкрепа на констатацията, че в близко бъдеще няма да може да плати дълговете си или други задължения на техния падеж“,
– необходимостта от извънредна публична финансова подкрепа, освен при някои изключения.

31 Член 21, параграф 2 от Регламент ЕМП предвижда друг способ за оценка на наличието на проблеми или на вероятността от възникването на проблеми за целите на вземането на решение относно обезценяването или преобразуване на капиталови инструменти. Тази оценка съвпада с оценката, предвидена в член 18.

32 Член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент ЕМП.

33 Съгласно член 18, параграф 5 от Регламент ЕМП „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“.

89. От направеното описание се установява, че решението на Съвета за преструктуриране, с което се приема схемата за преструктуриране (или се отказва прилагането ѝ и се препраща към националното право за целите на ликвидацията на банковата институция), е същинският окончателен акт в процедурата. При намеса на Комисията или на Съвета техните решения ще имат същия характер [34].

90. Следователно, щом окончателният акт в процедурата по преструктуриране е решението на Съвета по преструктуриране, оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми, извършвана от ЕЦБ, има качеството на подготвителен акт в рамките на тази процедура, както Общият съд правилно е приел в определенията си [35].

91. Възниква въпросът обаче дали въпреки качеството ѝ на подготвителен акт оценката на ЕЦБ може да произведе специфично правно действие спрямо засегнатите банки (да измени правното им положение), поради което те или техните акционери да могат да я оспорят пряко с жалба за отмяна.

92. Отговорът на този въпрос е отрицателен. Отражението върху правното положение на засегнатите банки би могло да обоснове, съобразно случая, допустимостта на жалбите за отмяна пред Общия съд [36] срещу решенията на Съвета за преструктуриране, но е и срещу декларациите на ЕЦБ.

93. По време на съдебното заседание жалбоподателите отново изложиха доводите си за липсата на съдебна защита в случай на потвърждаване на застъпеното в обжалваните определения становище. Според мен обаче такава липса на съдебна защита не е налице, тъй като твърдяната незаконосъобразност на съдържанието на оценките на ЕЦБ може да бъде изтъкната като основание в подкрепа на жалба, насочена срещу решенията на Съвета за преструктуриране, в които това съдържание е възприето и които слагат край на процедурата.

94. Тази жалба срещу решенията на Съвета за преструктуриране гарантира в достатъчна степен правото на съдебна защита на лицата, които искат да възразят срещу евентуалните недостатъци в подготвителните актове на ЕЦБ, чиито оценки служат като основа на Съвета за преструктуриране да вземе собствените си решения.

95. В подкрепа на отрицателния отговор е и обстоятелството, че схемите за преструктуриране не трябва да бъдат оспорвани посредством „излишни“ жалби срещу подготвителни актове, когато тяхната законосъобразност може да бъде атакувана без ограничения в рамките на производствата за отмяна срещу окончателния акт на Съвета за преструктуриране, с което правото на съдебна защита на засегнатите лица е гарантирано.

96. Допускането на възможността за две категории едновременни жалби (едни срещу оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми и други — срещу решенията на Съвета за преструктуриране от същата дата) не води до добро правораздаване, нито изглежда подходящо от гледна точка на процесуалната икономия. Ще повторя, законосъобразността на оценките на ЕЦБ може да бъде разгледана в жалбите срещу решенията на Съвета за преструктуриране без необходимостта от други (припокриващи се) действия, целящи да оспорят конкретно декларациите за наличие на проблемно положение, подписани от ЕЦБ.

34 В разглеждания случай има само две решения на Съвета за преструктуриране от 23 февруари 2018 г. (SRB/EES/2018/09 и SRB/EES/2018/10), но не и решения на Комисията или на Съвета. Съветът за преструктуриране е приел, че не са налице условия за приемането на схема за преструктуриране, за което е уведомил НОП на Латвия и Люксембург.

35 Времевата близост на даден акт (оценката за наличие на проблеми) с друг (решението на Съвета за преструктуриране) не може да доведе до объркване, що се отнася до различния им характер. В разглеждания случай оценките на ЕЦБ за наличие на проблеми и решенията на Съвета за преструктуриране са от един и същи ден. Вж. информацията на https://srb.europa.eu/en/node/495.

36 Както вече посочих, ABLV Bank и нейните преки и непреки акционери са подали жалби за отмяна на актовете на Съвета за преструктуриране пред Общия съд. За хода на същите вж. бележка под линия 8 от настоящото заключение.

97. Освен това недопустимостта на жалбите срещу декларациите на ЕЦБ за наличието на проблемно положение съответства на критериите, установени от Съда в решение Berlusconi и Fininvest и потвърдени в решение Iccrea Banca [37].

98. Тази съдебна практика, макар и поначало приложима спрямо сложните административни процедури от вертикален тип, в които участват национални органи и институции и органи на Съюза (като ЕЦБ и Съвета за преструктуриране), може да бъде приложена спрямо процедура на Съюза, в която участват различни негови институции или органи.

99. Съгласно посочените решения, съдебният контрол трябва да се упражнява върху окончателния акт в съответната процедура. Евентуалните възражения за законосъобразността на подготвителните актове трябва да се разглеждат от съда, който се произнася по жалбата срещу този окончателен акт, освен ако тези актове не са правнозадължителни за институцията, която е компетентна да се произнесе с окончателно решение.

100. Както обясних, окончателното решение в процедурата за приемане на схеми за преструктуриране се взема от Съвета за преструктуриране [38]. Единственото, което остава да се провери, е дали оценката на ЕЦБ за наличието на проблеми обвързва Съвета за преструктуриране. Ако това е така, би могъл да се постави въпросът дали срещу този акт на ЕЦБ може да бъде подадена отделна жалба, поради факта че същият е със самостоятелно съдържание и засяга правата на частноправните субекти.

101. ЕЦБ може да инициира процедурата за преструктуриране, като извърши оценка за наличието на проблеми и я предостави на Съвета за преструктуриране. Ако приеме, че съответната банковата институция не се намира в проблемно положение, ЕЦБ не трябва да предоставя нищо на Съвета по преструктуриране, като нейната оценка няма да произведе никакво действие за тази институция. В този случай, ако не се инициира процедурата по член 18 от Регламент ЕМП, няма да може да се подаде каквато и да било жалба срещу ЕЦБ (включително искане за установяване на неправомерно бездействие, тъй като оценката ще бъде извършена, но резултатът от нея няма да води до констатация на риск от проблемно положение).

102. Когато обаче ЕЦБ предостави оценката си за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми, Съветът за преструктуриране е длъжен да реши дали да се приеме схема за преструктуриране, или съответната институция да бъде ликвидирана в съответствие с националното право.

103. Правните последици не настъпват за банката, докато Съветът за преструктуриране не установи изпълнението на описаните по-горе три условия по член 18, параграф 1 от Регламент ЕМП. Сама по себе си оценката на ЕЦБ не произвежда задължително правно действие (с уговорката, която ще направя по-нататък), тъй като, повтарям, Съветът за преструктуриране трябва да се произнесе по изпълнението на посочените три условия, за да приложи схема за преструктуриране.

104. Съветът за преструктуриране не може да не се произнесе при декларация от страна на ЕЦБ за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми: ако, противно на твърденията на ЕЦБ, той прецени, че положението на институцията не е проблемно или че няма вероятност да стане проблемно, самият Съвет за преструктуриране трябва да отхвърли

37 Решения от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023) и от 3 декември 2019 г., Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:1036).

38 Съгласно съображение 11 от Регламент ЕМП в контекста на ЕМП се установява „и предоставя централизирано правомощие за преструктуриране на Единния съвет за преструктуриране […], създаден в съответствие с настоящия регламент, и за националните органи за преструктуриране“.

прилагането на схема за преструктурирате. Следователно това решение ще бъде окончателният акт, който подлежи на обжалване: оценката на ЕЦБ ще има качеството на подготвителен акт, чиято законосъобразност ще може да бъде оспорена в рамките на жалбата срещу окончателното решение на Съвета за преструктуриране.

105. В същия смисъл в член 86, параграф 1 от Регламент ЕМП е предвидена възможността да се поиска отмяна единствено на решенията на Съвета за преструктуриране (или на Апелативната комисия, ако същата се е произнесла), без да се споменават оценките на ЕЦБ за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми.

106. Оценката на ЕЦБ за наличието на проблеми задължава Съвета за преструктуриране да приеме окончателно решение за прилагането на схема за преструктуриране, но не обуславя неговото съдържание: при произнасянето си Съветът за преструктуриране също разполага с правомощието да прецени наличието на проблеми или вероятността от възникването на проблеми.

107. Като цяло правомощието на ЕЦБ е ограничено до инициирането на процедурата. Макар да е трудно да си представим, че преценката на надзорния орган и тази на органа за преструктуриране относно проблемното положение на дадена банка могат да се различават (член 18 от Регламент ЕМП предвижда задължение за сътрудничество между тези органи), функциите и отговорностите на тези органи са различни[39].

108. Общият съд е постановил, че декларацията на ЕЦБ е „единствено […] оценка, която по никакъв начин не обвързва Съвета за преструктуриране“. Това ясно и разбираемо в контекста на точка 34 от обжалваните определения твърдение се нуждае от уточнение.

109. В действителност Съветът за преструктуриране, а не ЕЦБ е органът, който разполага с правомощието да се произнесе с окончателно решение в рамките на процедурата за преструктуриране. Въпреки това ЕЦБ разполага с правомощието да инициира тази процедура и по този начин „да задължи“ Съвета за преструктуриране да се произнесе, след като му е предоставила резултата от своята оценка за наличието на проблеми. Само в този смисъл декларацията на ЕЦБ има обвързващо действие спрямо Съвета за преструктуриране, което обаче е от процедурно естество и не се отнася до оценката по същество, от която Съветът за преструктуриране може да се разграничи.

110. По време на съдебното заседание Комисията изрази становището, че декларацията на ЕЦБ за наличието на проблеми се ползва с „тежест“, произтичаща от по-доброто познаване от нейна страна на положението на банките, върху които упражнява надзор, но не и че съдържанието на тази декларация обвързва Съвета за преструктуриране до степен да предопределя във всички отношения последващото му решение.

111. Според мен няма пречка да се приеме, че оценката на ЕЦБ може да бъде получи качеството auctoritas в класическия смисъл на понятието, като Съветът за преструктуриране не може да не се съобрази с нея, нито да отхвърли съдържанието ѝ безкритично. Това обаче не означава, че тази оценка има качеството и на potestas, присъщо за правните актове, които се налагат в отношенията между институциите в случаите, когато едната от тях не може да се разграничи, що се отнася до същността на това, което другата е приела или решила[40]. Именно в това се състои задължителното действие.

39 Насоки EBA/GL/2015/07 относно наличието на проблеми или вероятност от възникването на проблеми, точки 32—38 — консултации и обмен на информация между двата органа.

40 Член 266 ДФЕС е отличен пример за обвързващи решения.

ii) Съгласуваността на отношенията между системата за пруденциален надзор и схемата за преструктуриране на кредитните институции

112. Жалбоподателите излагат не особено ясното твърдение, че с възприетото от Общия съд разрешение е допусната грешка при прилагане на правото, тъй като същото не отразява правилно отношенията между Единния надзорен механизъм и Единния механизъм за преструктуриране.

113. Според тях оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми на дадена кредитна институция трябвало винаги и задължително да се извършва от надзорния орган (в случая — ЕЦБ), като било нелогично да се допусне преструктуриране на банка, прието от Съвета за преструктуриране в противоречие със становището на надзорния орган.

114. Този довод не отчита обстоятелството, че Съветът за преструктуриране разполага със субсидиарно правомощие да извърши сам оценката за наличие на проблеми в случаите, когато ЕЦБ не е извършила такава оценка.

115. Член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент ЕМП предвижда, че Съветът за преструктуриране на своя изпълнителна сесия може да извърши такава оценка единствено след като уведоми ЕЦБ за намерението си и само ако ЕЦБ не извърши такава оценка в рамките на три календарни дни след получаването на тази информация. ЕЦБ незабавно предоставя на Съвета за преструктуриране всяка относима информация, която Съветът за преструктуриране изисква с оглед извършване на оценката си.

116. Макар възникването на тази хипотеза да е малко вероятно (като надзорен орган ЕЦБ е тази, която разполага с необходимата информация за извършване на оценката), Регламент ЕМП позволява на Съвета за преструктуриране да инициира процедурата за преструктуриране, без да разполага с оценката на ЕЦБ.

117. Ето защо становището на жалбоподателите в тази част на второто основание за обжалване следва да бъде отхвърлено.

iii) Евентуалната функционална равнозначност между оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми и оттеглянето на банковия лиценз

118. В настоящото производство по обжалване жалбоподателите отново повдигат въпроса за равнозначността между оценката за потвърдени или вероятни проблеми и отнемането на банковия лиценз.

119. Общият съд вече им е предоставил правилен отговор на този въпрос в обжалваните определения. Той е постановил, „че ако действително подобна оценка може да се основава на преценката дали условията за продължаване на лиценза не са изпълнени съгласно член 18, параграф 4, буква а) от Регламент [ЕМП], тези два акта не са равностойни по никакъв начин. В това отношение е достатъчно да се констатира, че условията за оттегляне на лиценза, изброени в член 18 от Директива 2013/36/ЕС[41], се различават явно от съображенията относно оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми, изложени в член 18, параграф 4 от Регламент [ЕМП]“[42].

41 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 2013 г., стр. 338).

42 Точка 46 от обжалваните определения.

120. В това отношение жалбоподателите повтарят изложените от тях доводи пред Общия съд, без да изтъкват други относими такива, поради което тази част от основанието за обжалване трябва да бъде отхвърлена като недопустима.

121. При всички положения мотивите на Общия съд са правилни: оценката за наличието на проблеми или за вероятност от възникването на проблеми за дадена кредитна институция се различава от приемането на решение за оттеглянето на нейния лиценз за извършване на дейност.

122. Още по-малко може да се приеме, както твърдят жалбоподателите, че приемането на решението за отнемане [на лиценза] от надзорния орган предполага, че само този орган може да извърши оценката за наличие на проблеми.

123. В крайна сметка тази част от второто основание за обжалване също трябва да бъде отхвърлена.

б) Втората част на второто основание за обжалване: изменението на правното положение на ABLV Bank и на ABLV Luxembourg

1) Доводи на страните

124. Освен срещу неправилното тълкуване на член 18 от Регламент ЕМП жалбоподателите възразяват срещу така наречените от тях неправилни мотиви на Общия съд, що се отнася до изменението на правното им положение в резултат на оценката на ЕЦБ за наличие на проблеми.

125. Те твърдят, на първо място, че правното им положение е изменено в резултат на публикуването от страна на ЕЦБ на оценките ѝ за потвърдени или вероятни проблеми, което превръщало последните в подлежащи на обжалване актове.

126. На второ място, жалбоподателите посочват, че Общият съд е допуснал грешка в точка 47 от определенията си, като е приел, че независимо от публикацията на ЕЦБ относимият документ е вътрешното съобщение от последната до Съвета за преструктуриране.

127. На трето място, жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал още една грешка при прилагане на правото, като е основал решението си на цитираната от него съдебна практика[43] в подкрепа на извода, че оценката на ЕЦБ за наличие на проблеми не представлява подлежащ на обжалване акт.

128. ЕЦБ и Комисията оспорват изложените доводи.

2) Анализ

129. Доколкото в тази част от второто основание за обжалване жалбоподателите повтарят доводи, които вече са изложени в предходните основания за обжалване, за тях важи изложеното от мен становище в други точки от настоящото заключение.

43 Обжалваните определения, точки 29—32.

130. В допълнение считам за необходимо да отбележа, че жалбоподателите се позовават единствено на правните последици на декларациите за наличие на проблеми, приети от ЕЦБ (т.е. на последиците върху правното им положение). Евентуалното отражение на тези декларации върху икономическото положение на засегнатите банкови институции остава извън предмета на спора.

131. В отговор на въпросите, поставени от Съда по време на съдебното заседание, обаче жалбоподателите не са посочили нито една правна разпоредба, от която да се установява, че декларацията на ЕЦБ за наличие на проблеми сама по себе си може да измени тяхното правно положение.

i) Публикуване на декларацията за наличие на проблеми

132. Оценките на ЕЦБ за наличие на проблеми и решенията на Съвета за преструктуриране по отношение на ABLV Bank и ABLV Luxembourg са оповестени в един и същи ден — на 24 февруари 2018 г.

133. Решенията на Съвета за преструктуриране са публикувани официално поради качеството им на окончателен акт в процедурата, който несъмнено оказва въздействие върху правното положение на засегнатите институции. Оценката на ЕЦБ обаче е била предмет на обикновено прессъобщение [44].

134. Евентуалното изменение в правното положение на банките би могло да бъде в резултат на официално публикуваното окончателно решение на Съвета за преструктуриране. Прессъобщението на ЕЦБ за нейната оценка за наличие на проблеми по отношение на двете кредитни институции е направено, тъй като Съветът за преструктуриране е приел и публикувал своето окончателно решение.

135. Както ЕЦБ посочва в дупликата си [45], ако Съветът за преструктуриране не приеме окончателно решение в рамките на процедурата, оценката на ЕЦБ за наличие на проблеми не се оповестява, за да не породи отрицателни икономически последици за оценените кредитни институции.

136. Логично, ЕЦБ не публикува оценката си и преди Съветът за преструктуриране да оповести окончателното си решение, с цел да се предотвратят тези евентуални отрицателни икономически последици. В досегашната практика — спазена в разглеждания случай — публикацията на решението на Съвета за преструктуриране и прессъобщението на ЕЦБ се оповестяват едновременно.

137. Хипотетично ЕЦБ би могла да публикува своята декларация за наличие на проблеми по отношение на дадена кредитна институция, без Съветът за преструктуриране да е приел окончателното си решение в рамките на процедурата по член 18 от Регламент ЕМП. Доколкото такава хипотеза не е настъпила в разглеждания случай, не е необходимо да се проверяват последиците от подобно поведение върху положението на засегнатата банкова институция.

138. Ето защо първият довод на жалбоподателите в разглежданата втора част на второто основание за обжалване следва да бъде отхвърлен.

44 Прессъобщението е достъпно на интернет сайта на ЕЦБ на адрес: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html.

45 Точка 19 от писмената реплика на ЕЦБ.

ii) Разлики между декларацията за наличие на проблеми и публикуваното от ЕЦБ съобщение

139. Вторият довод от същата част на основанието за обжалване отново е неоснователен, тъй като се основава на неправилно разбиране на точка 47 от обжалваните определения.

140. В тази точка, позовавайки се на мотивите, изложени в предходните точки 32—36, Общият съд достига до извода, че „от същността на обжалваните актове става ясно, че по никакъв начин не става въпрос за решения, а за подготвителни мерки“.

141. Всъщност с този извод (чиято правилност по същество вече обсъдих) се оборва изложеният от жалбоподателите в жалбите за отмяна довод, че декларацията за наличие на проблеми се различавала от публикуваното на интернет сайта на ЕЦБ.

142. При всички положения от значение е обстоятелството, че актът на ЕЦБ, предмет на жалбата (декларацията за наличие на проблеми), не подлежи на самостоятелно обжалване пред Общия съд.

iii) Съдебната практика, цитирана в обжалваните определения

143. Третият и последен довод в тази част на основанието за обжалване е противоречив и също трябва да бъде отхвърлен. Жалбоподателите твърдят, че цитираната от Общия съд съдебна практика се отнася за случаи, при които е имало съмнения относно възможността съответният акт да бъде оспорен с жалба за отмяна — въпрос, който според тях не стои в настоящото производство.

144. Както вече посочих, спорът се отнася до възможността да се поиска пряко отмяната на оценка за наличие на проблеми, приета от ЕЦБ, отделно от жалбата, подадена срещу окончателното решение на Съвета за преструктуриране в рамките на процедура за преструктуриране на банките.

145. Ето защо цитираната от Общия съд съдебна практика е относима за преценката за допустимостта на това конкретно искане, предявено от жалбоподателите. Тази съдебна практика предоставя насоките, които позволяват да се установи кога последователните актове, приети от институциите на Съюза в рамките на сложни административни процедури като разглежданата в настоящото производство, подлежат на обжалване.

146. Като цяло втората част на второто основание за обжалване следва да бъде отхвърлена, както и жалбата в останалата ѝ част.

VI. По съдебните разноски

147. На основание член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим към производствата по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

148. Съгласно член 184, параграф 1 във връзка с член 140, параграф 1 от посочения правилник Комисията като встъпила страна в производството понася направените от нея съдебни разноски.

VII. Заключение

149. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да постанови решение, с което:

1) да отхвърли жалбите отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни;

2) да осъди ABLV Bank AS по дело C-551/19 P и Ernests Bernis, Oļegs Fiļs, OF Holding SIA и Cassandra Holding Company SIA по дело C-552/19 P да заплатят съдебните разноски;

3) да постанови Европейската комисия да понесе направените от нея разноски.