Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 14 ianuarie 2021 [1]

Cauzele conexate C-551/19 P și 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)
împotriva

Băncii Centrale Europene (BCE)

„Recurs – Uniune bancară – Mecanismul unic de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții (MUR) – Regulamentul (UE) nr. 806/2014 – Procedură de rezoluție aplicabilă în cazul în care o entitate se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate – Societate-mamă și filială – Declararea de către BCE a unei situații de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate – Acte pregătitoare – Acte care nu sunt supuse căilor de atac – Inadmisibilitate”

1. La 23 februarie 2018, Banca Centrală Europeană (denumită în continuare „BCE”), care era responsabilă de supravegherea ABLV Bank AS (denumită în continuare „ABLV Bank”), fiind vorba despre o instituție financiară importantă, a concluzionat că aceasta și ABLV Luxembourg SA (denumită în continuare „ABLV Luxembourg”) „se află sau sunt susceptibile de a se afla în dificultate” în sensul articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 806/2014 [2].

2. ABLV Bank și anumiți acționari direcți și indirecți ai acesteia au atacat declarația BCE în fața Tribunalului, care, prin două ordonanțe [3] pronunțate în cauzele T-281/18 [4] și T-283/18 [5], a respins respectivele acțiuni în anulare ca inadmisibile.

3. Astfel, reclamanții în fața Tribunalului au declarat recurs împotriva celor două ordonanțe.

4. Cu ocazia soluționării acestor recursuri, Curții i se oferă posibilitatea de a se pronunța pentru prima dată, dacă nu ne înșelăm, cu privire la procedura aplicabilă în ceea ce privește adoptarea unor „scheme de rezoluție” a instituțiilor financiare supuse mecanismului unic de supraveghere (denumit în continuare „MUS”), care revine în sarcina Comitetului unic de rezoluție (denumit în continuare „comitetul”) în contextul Mecanismului unic de rezoluție (denumit în continuare „MUR”).

1 Limba originală: spaniola.

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

3 Denumite în continuare „ordonanțele atacate”.

4 Ordonanța din 6 mai 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296).

5 Ordonanța din 6 mai 2019, Bernis și alții/BCE (T-283/18, nepublicată, EU:T:2019:295).

5. Într-una dintre etapele procedurii respective se face referire la intervenția BCE, care evaluează „dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla” o instituție de credit.

6. Litigiul se concentrează pe posibilitatea de a introduce o acțiune în anulare împotriva acelei evaluări a BCE. Cele două abordări contradictorii susțin, din perspective opuse:

– că este vorba despre un act obligatoriu și autonom, care, ca urmare a faptului că produce efecte juridice, poate face obiectul unei acțiuni în anulare (abordarea recurenților).

– că acesta nu poate fi atacat, întrucât este vorba despre un simplu act pregătitor al deciziei finale care trebuie adoptată de comitet. Singura posibilitate este să se declare recurs în fața Tribunalului împotriva deciziei adoptate de comitet (abordarea BCE, susținută de Comisia Europeană).

I. Cadrul juridic: Regulamentul MUR

7. Conform considerentelor (24) și (26) ale acestuia:

„(24) Dat fiind faptul că numai instituțiile Uniunii pot elabora politica în materie de rezoluție a Uniunii și că o marjă discreționară continuă să existe pentru adoptarea fiecărei scheme de rezoluție, este necesar să se prevadă implicarea adecvată a Consiliului și a Comisiei, în calitate de instituții care pot exercita competențe de executare în conformitate cu articolul 291 din TFUE. Evaluarea aspectelor legate de marja discreționară în luarea de decizii privind rezoluția de către comitet ar trebui realizată de Comisie. Având în vedere impactul considerabil al deciziilor privind rezoluția asupra stabilității financiare a statelor membre și a Uniunii ca atare, precum și asupra suveranității fiscale a statelor membre, este important să i se confere Consiliului competența de executare în vederea luării anumitor decizii privind rezoluția. Astfel, ar trebui să fie de competența Consiliului ca, la propunerea Comisiei, să exercite un control efectiv asupra evaluării de către comitet a existenței interesului public și să evalueze orice modificare substanțială a cuantumului din [F]ond[ul unic de rezoluție] ce urmează a fi folosită într-o anumită măsură de rezoluție. În plus, Comisia ar trebui să fie împuternicită să adopte acte delegate în care să se menționeze criteriile și condițiile suplimentare de care comitetul trebuie să țină seama atunci când își exercită diferitele competențe. Conferirea de sarcini de rezoluție nu ar trebui să împiedice în niciun fel funcționarea pieței interne a serviciilor financiare. ABE [Autoritatea Bancară Europeană] ar trebui, așadar, să își păstreze rolul, competențele și sarcinile sale existente. Aceasta ar trebui să dezvolte legislația Uniunii aplicabilă tuturor statelor membre și să contribuie la punerea sa consecventă în aplicare, precum și să sporească gradul de convergență al practicilor de rezoluție în ansamblul Uniunii. […]

(26) În calitate de instanță de supraveghere în cadrul MUS, BCE, precum și comitetul ar trebui să poată determina dacă o instituție de credit se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate și dacă nu există nicio perspectivă rezonabilă ca o măsură alternativă din sectorul privat sau ca o măsură alternativă de supraveghere să împiedice, într-un interval de timp rezonabil, apariția unei situații de dificultate pentru instituția respectivă. Comitetul ar trebui să adopte schema de rezoluție în cazul în care consideră că sunt îndeplinite criteriile referitoare la declanșarea rezoluției. Procedura legată de adoptarea schemei de rezoluție, care implică Consiliul și Comisia, consolidează independența operațională necesară a comitetului, respectând în același timp principiul delegării de competențe agențiilor, astfel cum este interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare «Curtea de Justiție»). Prin urmare, prezentul regulament prevede că schema de rezoluție adoptată de comitet intră în vigoare numai dacă, în cursul unei perioade de 24 de ore de la adoptarea sa de către comitet, nu există obiecțiuni din partea Consiliului sau Comisiei sau schema de rezoluție este aprobată de către Comisie. Motivele pentru care Consiliului i se permite ca, la propunerea Comisiei, să aducă obiecțiuni la schema de

rezoluție a comitetului ar trebui să fie limitate strict la existența unui interes public și la modificările substanțiale aduse de Comisie cuantumului propus de comitet pentru a fi utilizat din [F]ond[ul unic de rezoluție].

[…]”

8. Articolul 18 („Procedura de rezoluție”) arată:

„(1) Comitetul adoptă o schemă de rezoluție în temeiul alineatului (6) în raport cu entitățile și grupurile menționate la articolul 7 alineatul (2) și în raport cu entitățile și grupurile menționate la articolul 7 alineatul (4) litera (b) și alineatul (5) dacă sunt întrunite condițiile pentru aplicarea acestor alineate, numai în cazul în care apreciază în cadrul sesiunii sale executive, în urma primirii unei comunicări în temeiul celui de al patrulea paragraf sau din proprie inițiativă, că sunt întrunite următoarele condiții:

(a) entitatea se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate;

(b) ținând seama de calendar și alte circumstanțe pertinente, nu există nicio perspectivă rezonabilă ca intrarea în dificultate a entității respective să poată fi împiedicată în timp util prin eventuale măsuri alternative din sectorul privat, inclusiv măsuri adoptate în cadrul unui program instituțional de protecție, sau măsuri de supraveghere, inclusiv prin măsuri de intervenție timpurie sau prin reducerea valorii contabile ori conversia instrumentelor de capital relevante în conformitate cu articolul 21, întreprinse în legătură cu acea entitate;

(c) o măsură de rezoluție este necesară în interes public în temeiul alineatului (5).

O evaluare a condiției menționate la primul paragraf litera (a) este realizată de BCE după consultarea comitetului. Comitetul, în cadrul sesiunii sale executive, poate realiza o astfel de evaluare numai după informarea BCE cu privire la intenția sa și numai dacă BCE nu realizează o evaluare în termen de trei zile calendaristice de la primirea acestei informații. BCE prezintă comitetului, fără întârziere, orice informație pertinentă pe care acesta din urmă o solicită pentru a-și putea documenta evaluarea.

În cazul în care BCE estimează că este îndeplinită condiția prevăzută la primul paragraf litera (a) cu privire la o entitate sau la un grup menționat la primul paragraf, aceasta comunică fără întârziere evaluarea sa Comisiei și comitetului.

Evaluarea condiției menționate la primul paragraf litera (b) este realizată de comitet, în cadrul sesiunii sale executive, sau, dacă este cazul, de autoritățile naționale de rezoluție, în strânsă colaborare cu BCE. BCE poate, de asemenea, să informeze comitetul sau autoritățile naționale de rezoluție în cauză cu privire la concluzia sa că este îndeplinită condiția prevăzută la respectiva literă.

[…]

(4) În sensul alineatului (1) litera (a), se consideră că entitatea se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate în una sau mai multe dintre următoarele situații:

(a) entitatea încalcă cerințele necesare continuării autorizației sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că instituția le va încălca în viitorul apropiat într-o măsură suficientă care ar justifica retragerea autorizației de către BCE, inclusiv, dar fără a se limita la considerentul că instituția a suportat sau este susceptibilă de a suporta pierderi care îi vor epuiza toate fondurile proprii sau o parte semnificativă a acestora;

(b) activele entității sunt inferioare pasivelor sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că acest lucru se va petrece în viitorul apropiat;

(c) entitatea se află în imposibilitatea de a-și achita datoriile sau alte creanțe la scadență sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că acest lucru se va petrece în viitorul apropiat;

d) se necesită un sprijin financiar public extraordinar, […]

(5) În sensul alineatului (1) litera (c) de la prezentul articol, o măsură de rezoluție este considerată de interes public dacă este necesară pentru atingerea, prin mijloace proporționale, a unuia sau mai multora dintre obiectivele rezoluției menționate la articolul 14, în timp ce lichidarea entității conform procedurii obișnuite de insolvență nu ar fi permis atingerea acestor obiective în aceeași măsură.

(6) În cazul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (1), comitetul adoptă o schemă de rezoluție. Schema de rezoluție:

(a) supune entitatea procedurii de rezoluție;

(b) determină aplicarea instrumentelor de rezoluție instituției menționate la articolul 22 alineatul (2) care face obiectul rezoluției, în special a eventualelor exceptări de la aplicarea instrumentului de recapitalizare internă în conformitate cu articolul 27 alineatele (5) și (14);

(c) determină utilizarea [F]ond[ului unic de rezoluție] pentru a sprijini măsura de rezoluție în conformitate cu articolul 76 și în conformitate cu o decizie a Comisiei adoptată în temeiul articolului 19.

[…]”

9. Articolul 86 („Acțiuni în fața Curții de Justiție”) prevede:

„(1) O acțiune poate fi introdusă în fața Curții de Justiție, în conformitate cu articolul 263 din TFUE, în contestarea unei decizii luate de către comisia de recurs sau, în cazul în care nu există dreptul la o cale de atac la comisia de apel, a unei decizii luate de comitet.

(2) Statele membre și instituțiile Uniunii, precum și orice persoană fizică sau juridică pot introduce o acțiune la Curtea de Justiție împotriva deciziilor comitetului, în conformitate cu articolul 263 din TFUE.

(3) În cazul în care comitetul are obligația de a acționa și nu ia o decizie, se poate intenta o acțiune în constatarea abținerii de a acționa în fața Curții de Justiție în conformitate cu articolul 265 din TFUE.

(4) Comitetul ia măsurile necesare pentru a se conforma cu hotărârea Curții de Justiție.”

II. Situația de fapt din litigiu [6]

10. ABLV Bank este o instituție de credit cu sediul în Letonia și societatea-mamă a grupului ABLV.

11. ABLV Luxembourg este o instituție de credit cu sediul în Luxemburg. Aceasta este una dintre filialele grupului ABLV, al cărui acționar unic este ABLV Bank.

12. Ernest Bernis, Olegs Fils, OF Holding SIA și Cassandra Holding Company SIA [7] sunt acționari direcți sau indirecți ai ABLV Bank.

6 Prezentarea situației de fapt este preluată din Ordonanța din 6 mai 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296, punctele 1-9).

7 În continuare, ne vom referi la aceștia doar ca „acționari direcți și indirecți”.

13. ABLV Bank a fost calificată drept „entitate importantă”, astfel încât este supusă supravegherii BCE în cadrul MUS.

14. La 13 februarie 2018, Departamentul de Trezorerie al Statelor Unite ale Americii și-a făcut publică intenția de a adopta măsuri speciale pentru a împiedica accesul grupului ABLV la sistemul financiar în dolari americani.

15. La 22 februarie 2018, BCE a comunicat comitetului proiectul său de evaluare privind situația de dificultate în care se află sau sunt susceptibile de a se afla ABLV Bank și ABLV Luxembourg, cu scopul de a-l consulta în această privință în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul MUR.

16. La 23 februarie 2018, BCE a concluzionat că ABLV Bank și ABLV Luxembourg se află sau sunt susceptibile de a se afla în dificultate („failing or likely to fail”), în sensul articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul MUR. Evaluarea situației ABLV Bank și a ABLV Luxembourg au fost comunicate către comitet în aceeași zi.

17. La 23 februarie 2018, comitetul a adoptat două decizii (SRB/EES/2018/09 și SRB/EES/2018/10) în ceea ce privește ABLV Bank și, respectiv, ABLV Luxembourg, în care a subscris la evaluările privind dificultatea în care se află sau sunt susceptibile de a se afla acestea în sensul articolului 18 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul MUR, dar a considerat că, ținând seama de caracteristicile particulare ale instituțiilor respective, precum și de situația lor financiară și economică, nu era necesară în interes public o măsură de rezoluție cu privire la acestea.

18. Tot la 23 februarie 2018, cele două decizii ale comitetului au fost notificate autorităților naționale de rezoluție (denumite în continuare „ANR”) din Letonia și din Luxemburg, și anume Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisia pentru Finanțe și Piața de Capital, Letonia) și Commission de surveillance du secteur financier (Comisia de Supraveghere a Sectorului Financiar, Luxemburg).

19. Atât ABLV Bank, cât și acționarii direcți și indirecți ai acesteia au introdus acțiuni în fața Tribunalului împotriva declarațiilor BCE din 23 februarie 2018. Acțiunea formulată de ABLV Bank a fost înregistrată sub numărul T-281/18, iar cea formulată de acționarii săi direcți și indirecți, sub numărul T-283/18.

20. În paralel, ABLV Bank și acționarii săi direcți și indirecți au introdus acțiuni în anulare (sub numerele T-280/18 și, respectiv, T-282/18) în fața Tribunalului împotriva deciziilor comitetului din 23 februarie 2018 [8].

21. La 26 februarie 2018, acționarii ABLV Bank au inițiat o procedură care să permită acesteia din urmă să ducă la bun sfârșit propria lichidare și au adresat ANR din Letonia o cerere de aprobare a planului său de lichidare voluntară.

22. La 11 iulie 2018, BCE a adoptat o decizie de retragere a autorizației ABLV Bank, în urma propunerii ANR letone.

III. Procedura în fața Curții și ordonanțele atacate

23. Atât ABLV Bank (acțiunea T-281/18), cât și acționarii săi direcți și indirecți (acțiunea T-283/18) au invocat în fața Tribunalului aceleași zece motive de anulare.

8 Soluționarea acțiunii T-280/18, ABLV Bank/Comitetul, este suspendată în fața Tribunalului, în așteptarea soluționării recursurilor respective. Acțiunea T-282/18 a fost respinsă ca inadmisibilă de Tribunal prin Ordonanța din 14 mai 2020, Bernis și alții/JUR (T-282/18, nepublicată, EU:T:2020:209).

24. În ambele acțiuni, BCE a ridicat mai multe excepții de inadmisibilitate, în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, care permite pârâtei să solicite Tribunalului să se pronunțe cu privire la excepțiile de inadmisibilitate fără să analizeze fondul.

25. În cadrul celei dintâi excepții de inadmisibilitate, BCE a susținut în esență că „actele atacate sunt măsuri pregătitoare care prezintă o evaluare a faptelor, fără efect obligatoriu, că aceste acte nu sunt comunicate instituției în cauză, ci Comitetului unic de rezoluție, că ele nu sunt supuse acțiunii în anulare, ci constituie baza adoptării de către Comitetul unic de rezoluție a unei scheme de rezoluție sau a unei decizii prin care se stabilește că o rezoluție nu este în interes public” [9].

26. Tribunalul a admis prima excepție invocată de BCE, fără a mai fi necesar să se pronunțe în privința celorlalte.

IV. Procedura în fața Curții și argumentele părților

27. Cele două recursuri declarate de ABLV Bank (cauza C-551/19 P) și, respectiv, de acționarii săi direcți și indirecți (cauza C-552/19 P) au un conținut foarte similar, astfel încât au fost conexate.

28. În ambele recursuri, recurenții solicită Curții:

– anularea ordonanțelor Tribunalului prin care se constantă inadmisibilitatea acțiunilor în anulare formulate de aceștia;

– declararea admisibilității acțiunilor în anulare;

– trimiterea cauzelor spre rejudecare la Tribunal, pentru ca acesta să se pronunțe pe fondul recursului;

– obligarea BCE la plata cheltuielilor de judecată

29. BCE solicită Curții respingerea recursurilor, considerând că acestea sunt vădit inadmisibile, sau respingerea lor ca parțial inadmisibile și parțial nefondate. Aceasta solicită de asemenea obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată.

30. Curtea a admis intervenția Comisiei în susținerea tezei BCE. Comisia solicită Curții respingerea recursului ca nefondat și înlocuirea argumentului de la punctul 34 din ordonanțele atacate.

31. În ședința organizată la 22 octombrie 2020 au intervenit ABLV Bank, acționarii direcți și indirecți, BCE și Comisia.

V. Analiză

A. Admisibilitate

32. În opinia BCE, motivele de recurs se întemeiază pe faptul că evaluarea dificultății în care se află sau este susceptibilă de a se afla instituția financiară, efectuată chiar de BCE, nu creează obligații în sarcina comitetului. Totuși, nu acest argument a stat la baza soluției adoptate de Tribunal în ordonanțele atacate, astfel încât motivele de recurs ar fi inoperante.

9 Punctul 17 din ordonanțele atacate.

33. Obiecția formulată de BCE nu poate fi acceptată.

34. Este cert că Tribunalul a respins ca inadmisibile acțiunile în anulare, în temeiul caracterului pregătitor al evaluărilor situației de dificultate efectuate de BCE în procedura de rezoluție a instituțiilor financiare.

35. Tribunalul ajunge însă la această concluzie în urma unei interpretări potrivit căreia, în conformitate cu Regulamentul MUR, evaluarea efectuată de BCE „nu obligă în niciun fel comitetul" și BCE „nu are nicio putere de decizie în cadrul prevăzut pentru adoptarea unei scheme de rezoluție" [10].

36. Având în vedere acest raționament, Tribunalul consideră că evaluările efectuate de BCE reprezintă acte pregătitoare care nu sunt apte să modifice situația juridică a recurenților, deoarece nu au forță juridică obligatorie în cadrul procedurii de rezoluție a instituțiilor de credit.

37. Tribunalul subliniază astfel că, în opinia sa, lipsa caracterului obligatoriu (pentru comitet) al evaluărilor efectuate de BCE constituie elementul-cheie al raționamentului pe care se întemeiază dispozitivul ordonanțelor atacate. În aceeași măsură, recurenții au posibilitatea să îl conteste.

38. În ceea ce privește cererea Comisiei de a înlocui punctul 34 din ordonanțele atacate, trebuie amintit că această instituție participă la procedura de recurs în calitate de intervenientă în susținerea concluziilor formulate de BCE. Printre acestea din urmă nu figurează cea de a înlocui punctul 34 din ordonanțele respective.

39. Articolul 40 din Statutul Curții și articolele 129 și 132 din Regulamentul de procedură al acesteia, aplicabile recursurilor în temeiul articolului 190 din regulamentul menționat, prevăd că intervenția poate avea ca obiect numai susținerea, în tot sau în parte, a concluziilor uneia dintre părți. Având în vedere că BCE nu solicită decât respingerea recursurilor (precum și obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată), cererea Comisiei depășește ceea ce îi este permis să solicite în cadrul intervenției sale, astfel încât trebuie respinsă [11].

B. Cu privire la fond

40. Recurenții invocă două motive de recurs.

– Tribunalul a săvârșit o eroare de drept încălcând articolul 263 TFUE prin faptul că nu și-a întemeiat ordonanțele atacate pe decizia adoptată efectiv de BCE;

– Tribunalul a interpretat în mod eronat articolul 18 alineatul (1) din Regulamentul MUR.

1. Primul motiv de recurs: încălcarea articolului 263 TFUE

a) Argumentele părților

41. Cu toate că lectura primului motiv de recurs nu permite o înțelegere clară a susținerilor părților care îl formulează, considerăm că putem identifica în cuprinsul acestora elementele din ordonanțele atacate a căror corectitudine este pusă sub semnul îndoielii.

10 Punctul 34 din ordonanțele atacate.

11 Comisia solicita Curții *să clarifice* două aspecte privind punctul 34 din ordonanțele atacate: a) eventuala intervenție a Comisiei și a Consiliului în procedura de rezoluție și b) în ce măsură evaluarea efectuată de BCE creează obligații în sarcina comitetului. În cadrul analizei recursului, Curtea va trebui să se pronunțe cu privire la acest din urmă aspect; dimpotrivă, nu este necesar ca aceasta să extindă analiza la posibilele intervenții ale Comisiei și ale Consiliului, care nu au avut loc în prezenta cauză.

42. Dacă am înțeles corect, prin intermediul primului motiv de recurs se invocă argumente în sensul că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept considerând că acțiunile în anulare sunt inadmisibile în temeiul deciziilor pe care BCE *ar fi trebuit* să le adopte (conform interpretării articolului 18 din Regulamentul MUR efectuate chiar de Tribunal), iar nu al celor *adoptate efectiv* cu privire la dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla ABLV Bank.

43. Potrivit recurenților, raționamentul Tribunalului ar fi eronat întrucât declararea de către BCE a unei situații de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla ABLV Bank reprezintă, potrivit acestora, un act cu efecte juridice obligatorii și cu consecințe directe asupra situației lor juridice.

44. Plecând de la această premisă, recurenții impută Tribunalului săvârșirea unei erori de drept ca urmare a încălcării articolului 263 TFUE, deoarece acesta nu și-a întemeiat ordonanța pe decizia adoptată efectiv de BCE. Prin urmare, acțiunile în anulare ar fi trebuit declarate admisibile, fiind necesar să se examineze pe fond legalitatea comportamentului BCE.

45. Independent de interpretarea articolului 18 din Regulamentul MUR, recurenții invocă diverse elemente în susținerea raționamentului lor. În special, aceștia subliniază că evaluarea dificultății a fost comunicată de BCE băncilor ABLV Bank și ABLV Luxembourg, că BCE a publicat evaluările de pe site-ul său internet, indicând că era vorba despre evaluări privind dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate, în sensul articolului 18 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul MUR, și că BCE nu s-a limitat să transmită date factuale privind situația financiară a băncilor.

46. BCE apreciază că recurenții nu identifică în mod clar eroarea de drept săvârșită de Tribunal care constă în încălcarea articolului 263 TFUE. În rest, BCE și Comisia contestă argumentele recurenților.

b) Apreciere

47. În opinia noastră, Curtea trebuie să considere admisibil acest motiv de recurs, chiar dacă nu este suficient de clar. Lectura sa, care nu este ușoară, permite identificarea erorii de drept imputate Tribunalului, și anume faptul că acesta nu și-a întemeiat ordonanțele pe deciziile adoptate efectiv de BCE.

48. În ceea ce privește fondul, considerăm că se impune respingerea acestui motiv de recurs.

49. Tribunalul nu și-a întemeiat ordonanțele, în mod abstract, pe deciziile pe care BCE *ar fi trebuit* să le adopte cu privire la viabilitatea ABLV Bank. Dimpotrivă, acesta a luat în considerare deciziile *adoptate* efectiv și realmente de BCE, în privința cărora a aplicat, fără a săvârși vreo eroare de drept, jurisprudența Curții cu privire la admisibilitatea acțiunilor în anulare.

50. Astfel cum am arătat, Tribunalul a luat în considerare jurisprudența Curții cu privire la admisibilitatea acțiunilor în anulare prevăzute la articolul 263 TFUE [12]. Potrivit acestei jurisprudențe:

– pot fi supuse unei căi de atac formulate de o persoană fizică sau juridică numai actele sau măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia [13];

12 Punctele 29-32 din ordonanțele atacate.

13 Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 9), și Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punctul 44): „lezează […] numai actele sau măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze direct și imediat interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia”.

– în cazul unor acte integrate într-o procedură internă în mai multe faze, constituie în principiu acte atacabile doar cele care stabilesc definitiv poziția instituției la finalul procedurii, cu excluderea măsurilor intermediare al căror obiectiv este să pregătească decizia finală și a căror nelegalitate ar putea fi invocată în mod util în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva acesteia [14];

– un act intermediar nu poate face obiectul unei acțiuni nici în cazul în care se stabilește „că nelegalitatea acestuia va putea fi invocată în susținerea unei acțiuni îndreptate împotriva deciziei finale în elaborarea căreia constituie o etapă pregătitoare. În astfel de condiții, acțiunea introdusă împotriva deciziei prin care se pune capăt procedurii va asigura o protecție jurisdicțională suficientă” [15];

– situația ar fi alta doar dacă acte sau decizii luate în cursul procedurii pregătitoare ar constitui ele însele termenul final al unei proceduri speciale distincte de cea care trebuie să îi permită instituției să statueze cu privire la fond [16].

51. După ce a amintit această jurisprudență, care nu este contestată de recurenți, Tribunalul a verificat dacă, în prezenta cauză, evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate, prin prisma substanței lor, aveau consecințe asupra situației juridice a recurenților sau dacă, dimpotrivă, acestea erau doar acte pregătitoare ale deciziei finale a comitetului cu privire la aplicarea sau neaplicarea unei scheme de rezoluție [17].

52. Potrivit Tribunalului, evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate reprezentau măsuri pregătitoare în cursul procedurii care îi permitea comitetului să adopte o decizie privind rezoluția celor două instituții bancare, astfel încât nu puteau face obiectul unei acțiuni directe în anulare.

53. Cu ocazia interpretării articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul MUR, Tribunalul a apreciat că decizia privind caracterul întemeiat sau neîntemeiat al aplicării unei scheme de rezoluție revenea în sarcina comitetului și că BCE se limita să comunice evaluarea sa cu privire la situația de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla instituția bancară. Tribunalul a amintit, în acest sens, că recurenții au introdus de asemenea acțiuni în anulare împotriva deciziilor comitetului care au făcut obiectul cauzelor T-280/18 și T-282/18.

54. În opinia noastră, raționamentul Tribunalului este corect și respectă jurisprudența Curții.

55. Recurenții invocă diverse argumente – majoritatea fiind deja analizate și respinse de Tribunal – pentru a dovedi că evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate aveau realmente caracter obligatoriu și le afectau interesele, modificând în mod semnificativ situația lor juridică.

14 Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctul 50).

15 Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctul 53), Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 12), și Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie și AKZO Chemie UK/Comisia (53/85, EU:C:1986:256, punctul 19).

16 Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 11).

17 Punctul 33 din ordonanțele atacate.

56. Unele dintre aceste argumente privesc invocarea unei denaturări a situației de fapt [18], cu toate că recurenții nu impută acest lucru Tribunalului [19]. În orice caz, argumentele prezentate în cuprinsul primului motiv trebuie analizate în recurs [20], întrucât nu se limitează pur și simplu la repetarea sau reproducerea literală a explicațiilor furnizate deja Tribunalului [21].

57. În primul rând, recurenții susțin că există o prezumție potrivit căreia orice apreciere a unei autorități are caracter obligatoriu, cu excepția cazului în care autoritatea respectivă afirmă în mod expres contrariul.

58. Această afirmație nu poate fi acceptată. În cazul în care ar exista o astfel de prezumție, ar fi inutilă jurisprudența Curții care impune examinarea conținutului și a naturii unui act al unei instituții a Uniunii pentru a stabili dacă acesta are sau nu caracter obligatoriu. Dacă s-ar accepta raționamentul recurenților, toate actele instituțiilor, organelor și organismelor Uniunii ar fi obligatorii, cu excepția cazului în care ar stabili în mod expres contrariul, împrejurare care ar depinde de voința exclusivă a celor care le adoptă. Este evident că nu aceasta este situația.

59. În al doilea rând, recurenții susțin că evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate conțin o analiză a proporționalității, astfel încât acestea ar avea caracter obligatoriu.

60. Este adevărat că multe acte juridice obligatorii ale instituțiilor, organelor și organismelor Uniunii conțin o analiză a proporționalității măsurilor pe care le includ. Din aceasta nu se poate deduce totuși că orice act care conține o analiză a proporționalității este obligatoriu. În orice caz, motivul de recurs nu conține argumentele pentru care pretinsa analiză a proporționalității efectuată de BCE în evaluările sale privind situația de dificultate ar conferi acestora efecte obligatorii care s-ar răsfrânge asupra situației juridice a băncilor afectate.

61. În al treilea rând, recurenții susțin că evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate reprezintă acte cu conținut obligatoriu, întrucât BCE a făcut un anunț public cu privire la realizarea lor și le-a comunicat băncilor afectate.

62. Nici acest argument nu poate fi admis. Pe de o parte, acesta se bazează pe o apreciere a situației de fapt care nu poate face obiectul controlului în cadrul recursului: Tribunalul a considerat că „actele atacate nu au făcut obiectul unei publicări, ci că BCE a publicat două comunicate care nu constituie în niciun caz actele atacate” [22].

63. Pe de altă parte, publicarea a două comunicate de presă cu privire la o evaluare a dificultății nu implică faptul că BCE dorește să confere evaluărilor respective un caracter obligatoriu sau că acestea sunt obligatorii în sine. Vom revenit ulterior la acest aspect.

18 O asemenea denaturare are loc atunci când, fără a recurge la noi elemente de probă, aprecierea elementelor de probă existente apare ca fiind vădit greșită. Totuși, această denaturare trebuie să reiasă în mod evident din înscrisurile dosarului, fără a fi necesară o nouă apreciere a faptelor și a probelor. Atunci când un recurent invocă o denaturare a elementelor de probă de către Tribunal, trebuie să indice cu precizie elementele care ar fi fost denaturate de acesta și să demonstreze erorile de analiză care, în aprecierea sa, ar fi condus Tribunalul la această denaturare (Hotărârea din 19 septembrie 2019, Polonia/Comisia, C-358/18 P, nepublicată, EU:C:2019:763, punctul 45, și Hotărârea din 3 decembrie 2015, Italia/Comisia, C-280/14, EU:C:2015:792, punctul 52).

19 Astfel cum arată aceștia la punctul 42 din memoriul lor în replică.

20 Potrivit unei jurisprudențe constante, „din moment ce un recurent contestă interpretarea sau aplicarea dreptului Uniunii de către Tribunal, aspectele de drept analizate în primă instanță pot fi rediscutate în cadrul unui recurs. Într-adevăr, dacă un recurent nu ar putea să se bazeze astfel în recurs pe motive și pe argumente utilizate deja în fața Tribunalului, procedura recursului ar fi lipsită de o parte din sensul său” (Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punctul 42, și Hotărârea din 20 septembrie 2016, Mallis și alții/Comisia și BCE, C-105/15 P-C-109/15 P, EU:C:2016:702, punctul 36 și jurisprudența citată).

21 „Aspectele de drept analizate în primă instanță pot fi rediscutate în cursul recursului dacă un recurent contestă interpretarea sau aplicarea dreptului Uniunii de către Tribunal. Într-adevăr, dacă un recurent nu ar putea să se bazeze astfel în recurs pe motive și pe argumente utilizate deja în fața Tribunalului, procedura recursului ar fi lipsită de o parte din sensul său” [a se vedea Hotărârea din 3 decembrie 2015, Italia/Comisia (C-280/14, EU:C:2015:792, punctul 43), și Ordonanța din 5 septembrie 2019, Iceland Foods/EUIPO (C-162/19 P, nepublicată, EU:C:2019:686, punctul 5)].

22 Punctul 45 din ordonanțele atacate.

64. În al patrulea rând, potrivit recurenților, caracterul obligatoriu al evaluărilor efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate ar rezulta din faptul că BCE însăși și comitetul au declarat că lichidarea ABLV Bank și a filialei sale luxemburgheze era inevitabilă.

65. Această deducție este neîntemeiată. Conținutul evaluărilor privind situația de dificultate nu avea ca scop dispunerea rezoluției celor două bănci în temeiul dreptului leton și al celui luxemburghez și nu aceasta a fost intenția BCE atunci când le-a efectuat. Această situație a luat naștere ca urmare a faptului că comitetul a decis că nu exista un interes public pentru a aplica scheme de rezoluție în privința ambelor instituții financiare, în conformitate cu Regulamentul MUR.

66. În sfârșit, recurenții contestă trimiterea Tribunalului la pasajul din hotărârea pronunțată la 9 martie 2018 de tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunalul Districtual din Luxemburg), în care se arăta că „părțile sunt de acord că evaluările și constatările făcute de BCE și de Comitetul unic de rezoluție în cadrul regulamentului nu se impun tribunalului sesizat cu prezenta cerere” [23].

67. Pentru a respinge această critică, este suficient să arătăm că, prin trimiterea respectivă, Tribunalul nu a făcut decât să confirme argumentul său principal. În cazul în care reproducerea acelui pasaj nu reprezenta, așadar, *ratio decidendi* a ordonanței Tribunalului, critica corelativă conținută în motivul de recurs devine inoperantă.

68. În concluzie, propunem Curții să respingă primul motiv de recurs.

2. Al doilea motiv de recurs: interpretarea eronată a articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul MUR

69. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, se impută Tribunalului săvârșirea unei erori de drept care constă în interpretarea în mod strict a articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul MUR, pentru a susține că evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate nu constituie acte atacabile.

70. Recurenții susțin de asemenea că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că situațiile ABLV Bank și ABLV Luxembourg nu au fost modificate de evaluările efectuate de BCE cu privire la dificultate.

a) Primul aspect al motivului: interpretarea eronată a articolului 18 din Regulamentul MUR

1) Argumentele părților

71. Potrivit recurenților, articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul MUR nu poate fi interpretat astfel cum a făcut-o Tribunalul (și anume în sensul că acesta prevede doar o comunicare neobligatorie a informațiilor efectuată de BCE către comitet, care ar fi singurul competent să adopte o schemă de rezoluție).

72. În opinia recurenților, evaluarea dificultății în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate necesită o analiză juridică și o concluzie de aceeași natură. Articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul MUR ar conferi BCE competența de a se pronunța cu efecte obligatorii pentru comitet.

23 Punctul 48 din ordonanțele atacate.

73. În plus, Tribunalul ar fi pus sub semnul întrebării coerența relațiilor dintre sistemul de supraveghere prudențială și cel de rezoluție a instituțiilor de credit. În cadrul acestui sistem, autoritatea de supraveghere (în acest caz, BCE) stabilește dacă o bancă se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate, iar evaluarea sa creează obligații în sarcina autorității de rezoluție.

74. În sfârșit, recurenții susțin că Tribunalul nu a apreciat în mod corespunzător echivalența funcțională dintre evaluarea dificultății în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție bancară și retragerea autorizației acesteia.

75. BCE și Comisia contestă aceste argumente.

2) Analiză

76. Considerăm, asemenea Tribunalului, că evaluările efectuate de BCE cu privire la dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție bancară trebuie calificate drept acte pregătitoare în cadrul procedurii de rezoluție a instituțiilor bancare. Deși unele dintre raționamentele utilizate în ordonanțele atacate pentru a ajunge la această calificare pot fi nuanțate, considerăm că, în esență, acestea nu implică nicio eroare de drept.

77. Pentru a ajunge la această concluzie, vom examina în primul rând procedura administrativă complexă de aprobare a schemelor de rezoluție. În al doilea rând, vom aborda coerența relațiilor dintre MUS și MUR. În al treilea rând, ne vom concentra asupra eventualei echivalențe funcționale dintre evaluarea dificultății instituției bancare și retragerea autorizației de funcționare a acesteia.

i) Procedura administrativă complexă de aprobare a schemelor de rezoluție prevăzută la articolul 18 din Regulamentul MUR

78. Aprobarea schemelor de rezoluție a instituțiilor financiare are consecințe economice și juridice majore. Acesta este motivul pentru care Regulamentul MUR a instituit o procedură în care intervin sau pot participa mai multe instituții și o agenție a Uniunii.

79. Cea mai mare putere de decizie este concentrată în mâinile comitetului. BCE are o putere de inițiativă, însă nu exclusivă, iar Comisia și Consiliul Uniunii Europene au o putere de opoziție în ultimă instanță, în special în cazurile care necesită mobilizarea unor sume din partea Fondului unic de rezoluție [24].

80. Complexitatea procedurii este însoțită de celeritatea cu care aceste instituții și agenții ale Uniunii trebuie să ia decizii pentru a evita impactul negativ al rezoluției instituției bancare asupra piețelor financiare. În plus, această celeritate le obligă *de facto* să „pregătească” decizia înainte de inițierea procedurii, care, în general, începe și se încheie într-un weekend, profitând de închiderea piețelor bursiere.

24 Comitetul transmite schema de rezoluție Comisiei de îndată ce o adoptă, iar aceasta, în termen de 24 de ore, fie o aprobă, fie i se opune în ceea ce privește aspectele discreționare ale schemei de rezoluție. În cazul în care Comisia consideră că decizia comitetului nu îndeplinește criteriul privind interesul public sau că presupune modificări semnificative ale cuantumului prevăzut de la Fondul unic de rezoluție, aceasta va propune respingerea sa Consiliului în termen de 12 ore, care hotărăște cu majoritate simplă. Decizia comitetului intră în vigoare numai în cazul în care nici Consiliul, nici Comisia nu se opun în termen de 24 de ore. În cazul în care Consiliul și Comisia ridică obiecții cu privire la contribuția din partea Fondului unic de rezoluție și, respectiv, la aspectele discreționare ale schemei de rezoluție, comitetul își poate modifica propunerea în termen de 8 ore. În cazul în care Consiliul se opune rezoluției unei instituții, motivând prin faptul că nu se îndeplinește criteriul privind interesul public, entitatea în cauză este lichidată în mod corespunzător, în conformitate cu dreptul intern, astfel cum prevede articolul 18 alineatul (8) din Regulamentul MUR.

81. Complexitatea procesului decizional decurge din faptul că în acesta intervin sau pot participa la el:

– autoritatea de supraveghere (BCE), care a fost responsabilă de supravegherea băncii cu probleme de solvabilitate;

– autoritatea de rezoluție (comitetul), căreia îi revine sarcina de a stabili dacă se impune aplicarea unei scheme de rezoluție instituției de credit;

– Comisia și Consiliul, a căror intervenție este obligatorie ca urmare a faptului că comitetul este o agenție a Uniunii, căreia i se atribuie competențe în mod limitat, și a faptului că există un Fond unic de rezoluție cu o componentă interguvernamentală până la unificarea sa definitivă în anul 2024 [25].

82. În cadrul acestei proceduri complexe, trebuie să se precizeze ce acte sunt doar pregătitoare (neatacabile), pentru a le diferenția de deciziile finale care pot fi atacate cu acțiuni în anulare în fața Tribunalului.

83. Procedura de rezoluție [26] începe cu declararea unei situații de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție bancară [27]. Această declarație pune oarecum capăt supravegherii și monitorizării riscului pe care îl implică situația de insolvență a instituției pentru stabilitatea financiară, astfel încât poate fi precizată acțiunea autorității de rezoluție.

84. Sarcina de a aprecia dacă o bancă supusă supravegherii BCE se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate revine în primul rând acesteia, deși trebuie să consulte în prealabil comitetul [28]. În cazul în care evaluarea sa este pozitivă, BCE o comunică de îndată Comisiei și comitetului [29].

85. Este logic ca responsabilitatea principală pentru evaluarea dificultății să revină BCE, întrucât aceasta trebuie să aprecieze o serie de elemente a căror cunoaștere directă este de competența sa, în calitate de autoritate de supraveghere în cadrul MUS [30].

25 A se vedea considerentul (24) al Regulamentului MUR.

26 Articolul 18 din Regulamentul MUR reproduce, în mare măsură, conținutul articolului 32 din Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2014, L 173, p. 190).

27 Aspectele de fond ale evaluării dificultății, împreună cu anumite elemente procedurale au fost dezvoltate în Ghidul EBA/GL/2015/07 al Autorității Bancare Europene din 6 august 2015 privind interpretarea diferitelor circumstanțe în care o instituție este considerată a fi în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate conform articolului 32 alineatul (6) din Directiva 2014/59 (denumit în continuare „Ghidul ABE 2015 privind dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate”).

28 Articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul MUR.

29 Articolul 18 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul MUR.

30 Aceste elemente, menționate la articolul 18 alineatul (4) din Regulamentul MUR, sunt:
– verificarea îndeplinirii cerințelor necesare continuării autorizației de exercitare a activității bancare sau justificarea retragerii autorizației de către BCE, inclusiv, dar fără a se limita la considerentul că instituția a suportat sau este susceptibilă de a suporta pierderi care îi vor epuiza toate fondurile proprii sau o parte semnificativă a acestora;
– asigurarea că „activele entității sunt inferioare pasivelor sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că acest lucru se va petrece în viitorul apropiat”;
– constatarea că „entitatea se află în imposibilitatea de a-și achita datoriile sau alte creanțe la scadență sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că acest lucru se va petrece în viitorul apropiat”;
– necesitatea unui sprijin financiar public extraordinar, cu anumite excepții.

86. Cu toate acestea, BCE nu monopolizează evaluarea dificultății [31]. Comitetul are o intervenție subsidiară, deoarece nu poate efectua o astfel de evaluare decât după ce a informat BCE cu privire la intenția sa și numai în cazul în care BCE nu a efectuat evaluarea menționată în termen de trei zile calendaristice de la primirea informațiilor respective. În acest caz, BCE transmite de îndată către comitet toate informațiile relevante solicitate de acesta pentru efectuarea evaluării [32].

87. După evaluarea efectuată de BCE (sau, în mod subsidiar, de comitet) cu privire la dificultatea în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate, revine comitetului sarcina de a decide dacă adoptă sau nu o schemă de rezoluție. În vederea adoptării acesteia, trebuie îndeplinite cele trei condiții prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Regulamentul MUR:

– confirmarea faptului că entitatea se află sau este susceptibilă de a se afla în dificultate;

– inexistența unei perspective rezonabile ca intrarea în dificultate a entității respective să poată fi împiedicată în timp util prin eventuale măsuri alternative din sectorul privat, având în vedere calendarul și alte circumstanțe relevante;

– o măsură de rezoluție este necesară în interes public [33].

88. În cazul în care comitetul constată că cele trei condiții sunt îndeplinite, acesta adoptă, în conformitate cu articolul 18 alineatul (6) din Regulamentul MUR, o schemă de rezoluție care: a) supune entitatea unei proceduri de rezoluție; b) determină aplicarea instrumentelor de rezoluție menționate la articolul 22 alineatul (2) și c) se pronunță cu privire la „utilizarea [F]ondului [unic de rezoluție] pentru a sprijini măsura de rezoluție în conformitate cu articolul 76 și în conformitate cu o decizie a Comisiei adoptate în temeiul articolului 19”.

89. Din această descriere rezultă că decizia comitetului prin care se adoptă schema de rezoluție (sau prin care comitetul decide să nu o aplice și face trimitere la dreptul național pentru lichidarea instituției bancare) este adevăratul act final al procedurii. În cazul unei intervenții a Comisiei sau a Consiliului, deciziile acestor instituții ar avea același caracter [34].

90. Având în vedere că decizia comitetului reprezintă actul definitiv al procedurii de rezoluție, evaluarea dificultății în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate, care revine în sarcina BCE, are natura unui act pregătitor în cadrul acelei proceduri, astfel cum a apreciat în mod corect Tribunalul în ordonanțele sale [35].

91. Cu toate acestea, s-ar putea ridica problema dacă, în pofida naturii sale de act pregătitor, evaluarea realizată de BCE poate avea efecte juridice specifice pentru băncile afectate (modificarea situației lor juridice), cu consecința că acestea sau acționarii lor ar putea să introducă o acțiune în anulare împotriva acestui act.

31 Articolul 21 alineatul (2) din Regulamentul MUR stabilește altă modalitate de evaluare a dificultății în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate, cu scopul de a decide reducerea valorii contabile sau conversia instrumentelor de capital relevante. Această evaluare coincide cu cea prevăzută la articolul 18.

32 Articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul MUR.

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

34 În prezenta cauză au existat numai două decizii ale comitetului, din 23 februarie 2018 (SRB/EES/2018/09 și SRB/EES/2018/10), iar Comisia și Consiliul nu au adoptat niciuna. Comitetul a considerat că nu era relevant să se adopte o schemă de rezoluție și a notificat acest lucru către ANR din Letonia și Luxemburg.

35 Proximitatea în timp a două acte (evaluarea dificultății și decizia comitetului) nu poate conduce la confuzii în ceea ce privește natura lor diferită. În prezenta cauză, evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate și deciziile comitetului au fost adoptate la aceeași dată. A se vedea informațiile de la adresa https://srb.europa.eu/en/node/495.

92. Răspunsul la această întrebare trebuie să fie negativ. Impactul asupra situației juridice a băncilor afectate, care ar putea justifica, dacă este cazul, admisibilitatea unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului [36], ar corespunde eventual deciziilor comitetului, iar nu declarațiilor BCE.

93. În ședință, recurenții au insistat, în argumentele lor, cu privire la lipsa protecției jurisdicționale în cazul în care se urmează raționamentul adoptat în ordonanțele atacate. Cu toate acestea, considerăm că nu există o astfel de lipsă a protecției jurisdicționale, întrucât (pretinsa) nelegalitate a conținutului evaluărilor efectuate de BCE poate fi invocată în susținerea unei acțiuni introduse împotriva deciziilor comitetului care reiau acel conținut și pun capăt procedurii.

94. O astfel de acțiune împotriva deciziilor adoptate de comitet garantează o protecție jurisdicțională suficientă a celor care doresc să denunțe viciile pe care le-ar putea conține actele pregătitoare ale BCE, ale căror evaluări servesc comitetului drept temei pentru adoptarea propriilor decizii.

95. Răspunsul negativ este confirmat de faptul că schemele de rezoluție nu trebuie atacate prin acțiuni „inutile” împotriva actelor pregătitoare, cât timp posibila lor nelegalitate poate fi atacată fără rezerve prin intermediul acțiunilor în anulare împotriva actului final al comitetului, asigurându-se astfel protecția jurisdicțională a entităților afectate.

96. Acceptarea posibilității a două serii paralele de acțiuni simultane (unele împotriva evaluărilor efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate și altele împotriva deciziilor adoptate de comitet la aceeași dată) nu conduce la o bună administrare a justiției și pare inadecvată din perspectiva economiei procedurale. Astfel cum am arătat, legalitatea evaluărilor efectuate de BCE poate fi examinată în cadrul acțiunilor împotriva deciziilor comitetului, fără a fi necesare alte acțiuni (suprapuse) care să vizeze în mod specific combaterea declarațiilor privind situația de dificultate adoptate de BCE.

97. Inadmisibilitatea acțiunilor împotriva declarațiilor adoptate de BCE cu privire la situația de dificultate respectă în rest criteriile stabilite de Curte în Hotărârea Berlusconi și Fininvest și reiterate în Hotărârea Iccrea Banca [37].

98. Această jurisprudență, deși este aplicabilă, în principiu, procedurilor administrative compuse de tip vertical, în care intervin autoritățile naționale și instituții și organe sau organisme ale Uniunii (precum BCE și comitetul), poate fi extrapolată la o procedură a Uniunii la care participă mai multe dintre instituțiile sau organele sale.

99. Conform hotărârilor respective, controlul jurisdicțional trebuie exercitat cu privire la decizia finală a procedurii. Eventualele critici privind nelegalitatea actelor pregătitoare trebuie soluționate de instanța sesizată cu acțiunea împotriva respectivelor acte finale, cu excepția celor care creează obligații în sarcina instituției care deține puterea de decizie finală.

100. Astfel cum am arătat, în procedura de adoptare a schemelor de rezoluție, decizia finală este luată de comitet [38]. Singurul aspect care ar rămâne de clarificat este dacă evaluarea efectuată de BCE cu privire la situația de dificultate creează obligații în sarcina comitetului. În caz afirmativ, s-ar putea ridica problema dacă se poate formula o acțiune specifică împotriva actului adoptat de BCE, ca urmare a faptului că acesta este autonom și afectează drepturile particularilor.

36 Astfel cum am arătat anterior, ABLV Bank și acționarii săi direcți și indirecți au introdus acțiuni în anulare în fața Tribunalului împotriva actelor adoptate de comitet. În ceea ce privește soluția pronunțată în legătură cu acestea, a se vedea nota de subsol 8 din prezentele concluzii.

37 Hotărârea din 19 decembrie 2018, Berlusconi și Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), și Hotărârea din 3 decembrie 2019, Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:1036).

38 Conform considerentului (11) din Regulamentul MUR, în contextul MUR, „o competență centralizată de rezoluție este stabilită și încredințată Comitetului unic de rezoluție instituit în temeiul prezentului regulament […] și autorităților naționale de rezoluție”.

101. BCE poate iniția procedura de rezoluție a unei bănci prin efectuarea evaluării situației de dificultate și transmiterea acesteia către comitet. În cazul în care consideră că instituția bancară nu se află în situație de dificultate, BCE nu va trebui să notifice comitetul, iar evaluarea sa nu ar avea niciun efect asupra entității respective. În această ipoteză, întrucât nu se inițiază procedura prevăzută la articolul 18 din Regulamentul MUR, nu s-ar formula o acțiune în anulare împotriva BCE (nici măcar o acțiune în constatarea abținerii de a acționa, deoarece evaluarea ar fi efectuată, dar rezultatul său nu indică riscul unei dificultăți).

102. Atunci când, dimpotrivă, BCE transmite evaluarea sa privind situația de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate, Comitetul va trebui să decidă dacă se adoptă o schemă de rezoluție sau dacă se lichidează entitatea în conformitate cu dreptul național.

103. Or, efectele juridice asupra băncii nu se produc decât dacă comitetul constată că sunt îndeplinite cele trei condiții prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Regulamentul MUR, menționate anterior. Evaluarea BCE, ca atare, nu are efecte juridice obligatorii (cu excepția situației pe care o vom indica ulterior), deoarece, astfel cum am menționat, este necesar ca comitetul să se pronunțe cu privire la îndeplinirea celor trei condiții pentru aplicarea unei scheme de rezoluție.

104. În cazul declarării de către BCE a unei situații de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate, comitetul nu se poate abține să decidă: dacă, contrar susținerilor BCE, acesta consideră că entitatea nu se află sau nu este susceptibilă de a se afla în situație de dificultate, comitetul însuși ar trebui să respingă aplicarea unei scheme de rezoluție. Această decizie ar constitui, prin urmare, actul definitiv atacabil: evaluarea efectuată de BCE ar avea natura unui act pregătitor a cărui legalitate ar putea fi contestată în cadrul acelei acțiuni introduse împotriva deciziei finale a comitetului.

105. În același sens, articolul 86 alineatul (1) din Regulamentul MUR prevede numai posibilitatea de a introduce o acțiune în anulare împotriva deciziilor adoptate de comitet (sau ale comisiei de apel, în cazul în care intervine), dar nu menționează evaluările realizate de BCE cu privire la situația de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate.

106. Evaluarea efectuată de BCE cu privire la situația de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate obligă comitetul să ia o decizie finală cu privire la adoptarea unei scheme de rezoluție, dar nu condiționează conținutul acesteia: la adoptarea deciziei, comitetul are competența de a evalua de asemenea situația de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate.

107. În concluzie, competența BCE se limitează la inițierea procedurii. Cu toate că este dificil de imaginat o diferență de abordare între autoritatea de supraveghere și cea de rezoluție în ceea ce privește situația de dificultate a unei bănci (articolul 18 din Regulamentul MUR încurajează colaborarea dintre acestea), funcțiile și responsabilitățile fiecăreia sunt diferite [39].

108. Tribunalul subliniază că declararea de către BCE a unei situații de dificultate este „doar despre o evaluare care nu obligă în niciun fel Comitetul unic de rezoluție”. Această afirmație, inteligibilă și corectă în contextul punctului 34 din ordonanțele atacate, trebuie nuanțată.

109. În realitate, comitetul, iar nu BCE este organul care are putere de decizie finală în procedura de rezoluție. Totuși, aceasta din urmă are competența de a iniția procedura respectivă și, astfel, de „a obliga” comitetul să decidă, după ce i-a comunicat rezultatul evaluării sale cu privire la situația de dificultate. Numai în acest sens, declarația BCE are efecte obligatorii pentru comitet, dar sunt de natură procedurală și nu privesc fondul evaluării, de care comitetul s-ar putea îndepărta.

39 Ghidul ABE/GL/2015/07 cu privire la situația de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate prevede, la punctele 32-38, consultări și schimburi de informații între cele două autorități.

110. În ședință, Comisia a insistat asupra faptului că declararea de către BCE a situației de dificultate beneficia de „autoritate”, care rezultă din cunoașterea mai bună de către BCE a situației băncilor supuse supravegherii sale, dar nu a sugerat că conținutul acesteia creează obligații în sarcina comitetului în asemenea măsură încât prestabilește, sub toate aspectele sale, decizia ulterioară a acestuia.

111. Nimic nu ne împiedică să presupunem că evaluarea realizată de BCE poate fi dotată cu *auctoritas*, în sensul clasic al termenului, și că comitetul nu ar putea să nu o ia în considerare și nici să respingă conținutul său fără o examinare critică. Aceasta nu presupune însă că evaluarea respectivă este dotată de asemenea cu *potestas* inerentă deciziilor juridice care se impun în relațiile dintre instituții, atunci când una dintre ele nu se poate abate, în ceea ce privește fondul, de ceea ce a dispus sau a soluționat cealaltă instituție [40]. Caracterul obligatoriu constă chiar în acest lucru.

ii) Coerența relațiilor dintre sistemul de supraveghere prudențial și rezoluția instituțiilor de credit

112. Recurenții consideră, în termeni nu foarte exacți, că soluția reținută de Tribunal conține o eroare de drept, deoarece este contrară structurii corespunzătoare a relațiilor dintre MUS și MUR.

113. În opinia lor, evaluarea unei situații de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție de credit trebuie să corespundă întotdeauna, în mod obligatoriu, autorității de supraveghere (în speță, BCE) și ar fi ilogic să se permită o rezoluție bancară adoptată de comitet contrar opiniei supraveghetorului.

114. Acest argument ignoră faptul că comitetul are o competență subsidiară pentru a efectua direct evaluarea situației de dificultate, în cazul în care aceasta nu a fost realizată de BCE.

115. Articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul MUR prevede că comitetul, în cadrul sesiunii sale executive, poate realiza o astfel de evaluare numai după informarea BCE cu privire la intenția sa și numai dacă BCE nu realizează o evaluare în termen de trei zile calendaristice de la primirea acestei informații. BCE prezintă comitetului, fără întârziere, orice informație pertinentă pe care acesta din urmă o solicită pentru a-și putea documenta evaluarea.

116. Deși ar fi neobișnuit ca această situație să se producă (BCE, în calitate de autoritate de supraveghere, este cea care deține informațiile corespunzătoare pentru evaluare), Regulamentul MUR permite comitetului să inițieze procedura de rezoluție fără evaluarea realizată de BCE.

117. Prin urmare, raționamentul recurenților privind acest aspect al celui de al doilea motiv de recurs trebuie respins.

iii) Posibila echivalență funcțională dintre evaluarea situației de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție financiară și retragerea autorizației de funcționare a acesteia

118. Recurenții ridică din nou în recurs problema echivalenței dintre evaluarea situației de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție financiară și retragerea autorizației de funcționare a acesteia.

119. Tribunalul le-a oferit deja un răspuns adecvat în ordonanțele atacate. Acesta a arătat că, „deși este adevărat că o astfel de evaluare se poate întemeia pe aprecierea faptului că nu mai sunt îndeplinite condițiile menținerii autorizației în temeiul articolului 18 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul [MUR], aceste două acte nu sunt nicidecum echivalente. În această privință, este suficient să se

40 Articolul 266 TFUE reflectă un exemplu paradigmatic de decizii obligatorii.

constate că condițiile retragerii autorizației enumerate la articolul 18 din Directiva 2013/36/UE[41] […] diferă în mod vădit de considerațiile care stau la baza evaluării dificultății în care se află sau este susceptibilă de a se afla o entitate, astfel cum sunt prezentate la articolul 18 alineatul (4) din Regulamentul [MUR]"[42].

120. Recurenții reiterează în această privință argumentele pe care le-au invocat în fața Tribunalului, fără a adăuga altele relevante, astfel încât acest aspect al motivului de recurs nu poate fi admis.

121. În orice caz, raționamentul Tribunalului este corect: evaluarea situației de dificultate în care se află sau este susceptibilă de a se afla o instituție financiară diferă de adoptarea unei decizii privind retragerea autorizației de funcționare a acesteia.

122. Cu atât mai puțin se poate deduce, astfel cum susțin recurenții, că adoptarea deciziei de retragere a autorizației de către autoritatea de supraveghere presupune că această autoritate trebuie să fie în mod exclusiv cea care realizează evaluarea situației de dificultate.

123. În definitiv, și acest aspect al celui de al doilea motiv de recurs trebuie respins.

b) Al doilea aspect al celui de al doilea motiv de recurs: modificarea situației juridice a ABLV Bank și a ABLV Bank Luxembourg

1) Argumentele părților

124. Pe lângă eroarea de interpretare a articolului 18 din Regulamentul MUR, recurenții critică pretinsele argumente eronate ale Tribunalului cu privire modificarea situației lor juridice ca urmare a evaluării efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate.

125. În primul rând, recurenții susțin că situația lor juridică a fost modificată prin publicarea de către BCE a evaluărilor sale privind situația de dificultate în care aceștia se află sau sunt susceptibili de a se afla, ceea ce le-ar transforma în acte atacabile.

126. În al doilea rând, aceștia invocă faptul că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctul 47 din ordonanțele sale considerând că textul relevant era cel comunicat pe plan intern de BCE către comitet, independent de cel publicat de BCE.

127. În al treilea rând, aceștia susțin că Tribunalul ar fi săvârșit o nouă eroare de drept întemeindu-și decizia pe jurisprudența pe care o citează[43] pentru a susține că evaluarea efectuată de BCE cu privire la situația de dificultate nu reprezintă un act atacabil.

128. BCE și Comisia contestă aceste argumente.

2) Analiză

129. Având în vedere că, în cadrul acestui aspect al celui de al doilea motiv de recurs, recurenții reiterează argumentele prezentate deja în cadrul aspectelor anterioare, în privința acestora este valabil ceea ce am arătat la alte puncte din prezentele concluzii.

41 Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338).

42 Punctul 46 din ordonanțele atacate.

43 Ordonanțele atacate, punctele 29-32.

130. De asemenea, considerăm că este oportun să subliniem că recurenții se referă numai la efectele juridice ale declarațiilor privind situația de dificultate adoptate de BCE (și anume la efectele asupra situației lor juridice). Eventualul impact al acestor declarații asupra situației economice a instituțiilor bancare implicate nu face obiectul dezbaterii.

131. Or, ca răspuns la întrebările Curții adresate în ședință, recurenții nu au identificat nicio normă din care să se poată deduce că declarația adoptată de BCE cu privire la situația de dificultate este, în sine, aptă să modifice situația lor juridică.

i) Publicarea declarației privind situația de dificultate

132. Evaluările efectuate de BCE cu privire la situația de dificultate și deciziile adoptate de comitet cu privire la ABLV Bank și ABLV Luxembourg au fost publicate la aceeași dată, și anume 24 februarie 2018.

133. Deciziile comitetului se publică oficial, deoarece reprezintă actul final al procedurii, care afectează în mod clar situația juridică a entităților vizate. Cu toate acestea, evaluarea efectuată de BCE a făcut obiectul unui simplu comunicat de presă [44].

134. Eventuala modificare a situației juridice a băncilor ar rezulta, dacă este cazul, din decizia finală a comitetului, care a fost publicată oficial. Comunicatul de presă al BCE privind evaluarea situației de dificultate a celor două instituții de credit a fost emis ca urmare a faptului că comitetul a adoptat și a publicat decizia sa finală.

135. Astfel cum arată BCE în memoriul său în duplică [45], în cazul în care comitetul nu adoptă nicio decizie finală în cadrul procedurii, evaluarea efectuată de BCE cu privire la situația de dificultate nu se publică, astfel încât să nu aibă un impact economic negativ asupra instituțiilor de credit analizate.

136. În mod logic, BCE nu comunică evaluarea înainte ca comitetul să publice decizia sa finală, pentru a neutraliza acest potențial impact economic negativ. În practica urmată până în prezent, care a fost respectată în prezenta cauză, decizia comitetului și comunicatul de presă al BCE sunt publicate simultan.

137. Teoretic, BCE ar putea publica declarația sa privind situația de dificultate a unei instituții de credit fără ca comitetul să fi luat decizia finală în cadrul procedurii de rezoluție prevăzute la articolul 18 din Regulamentul MUR. Întrucât această ipoteză nu a existat în prezenta cauză, nu este necesar să analizăm efectele comportamentului respectiv asupra situației instituției bancare afectate.

138. În lumina considerațiilor anterioare, primul argument al recurenților din cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv de recurs trebuie respins.

ii) Diferențele dintre declarația privind situația de dificultate și comunicatul de presă publicat de BCE

139. Al doilea argument din cadrul acestui aspect al motivului de recurs trebuie respins de asemenea, deoarece se bazează pe o interpretare eronată a punctului 47 din ordonanțele atacate.

140. La punctul respectiv, Tribunalul, apelând la considerațiile de la punctele 32-36 din ordonanțele menționate, a dedus că „din substanța actelor atacate reiese că nu este vorba nicidecum despre decizii, ci despre măsuri pregătitoare”.

44 Comunicatul de presă este disponibil pe pagina internet a BCE: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html.

45 Memoriul în duplică, punctul 19.

141. Or, prin acest raționament (a cărui corectitudine, în ceea ce privește fondul, am analizat-o deja) se combătea critica formulată de recurenți în acțiunea în anulare, potrivit căreia declarația privind situația de dificultate era diferită de cea publicată pe site-ul internet al BCE.

142. În orice caz, relevant era faptul că actul BCE care face obiectul recursului (declarația privind situația de dificultate) nu putea fi atacat cu o acțiune separată în fața Tribunalului.

iii) Jurisprudența citată în ordonanțele atacate

143. Al treilea și ultimul argument al acestui aspect al motivului de recurs are un caracter circular și trebuie de asemenea respins. Recurenții susțin că jurisprudența citată de Tribunal privește situații în care existau îndoieli cu privire la posibilitatea de a ataca actul cu o acțiune în anulare, împrejurare care, în opinia lor, nu se regăsește în prezenta cauză.

144. Astfel cum am arătat anterior, litigiul se referea la posibilitatea de a solicita în mod direct anularea unei evaluări a situației de dificultate efectuate de BCE, independent de acțiunea introdusă împotriva deciziei finale a comitetului în cadrul unei proceduri de rezoluție bancară.

145. Or, jurisprudența citată de Tribunal era relevantă pentru aprecierea admisibilității acțiunii concrete introduse de recurenți. Această jurisprudență oferă orientările necesare pentru a stabili când este posibilă atacarea actelor succesive adoptate de instituțiile Uniunii în cadrul unor proceduri administrative complexe, precum cea analizată în prezenta cauză.

146. În definitiv, cel de al doilea aspect al celui de al doilea motiv de recurs trebuie de asemenea respins, la fel ca restul recursului.

VI. Cheltuielile de judecată

147. În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din regulamentul menționat, partea care cade în pretenții este obligată, la cererea celeilalte părți, la plata cheltuielilor de judecată.

148. În conformitate cu articolul 184 alineatul (1) coroborat cu articolul 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, Comisia, în calitate de intervenientă în proceduri, trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VII. Concluzie

149. În temeiul considerațiilor anterioare, propunem Curții:

1) Respingerea recursurilor, ca urmare a faptului că sunt parțial inadmisibile și parțial nefondate.

2) Obligarea la plata cheltuielilor de judecată a ABLV Bank AS în cauza C-551/19 P și a Ernests Bernis, Oļegs Fiļs, OF Holding SIA și Cassandra Holding Company SIA în cauza C-552/19 P.

3) Obligarea Comisiei Europene la plata propriilor cheltuieli de judecată.