Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. junija 2024*

„Pritožba – Ekonomska in monetarna politika – Bančna unija – Uredba (EU) št. 806/2014 – Enotni mehanizem za reševanje – Postopek reševanja, ki se uporablja, ko subjekt propada ali bo verjetno propadel – Člen 18(7) – Shema za reševanje, ki jo sprejme Enotni odbor za reševanje – Odobritev te sheme s strani Evropske komisije – Člen 86(2) – Akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo – Ničnostna tožba – Dopustnost“

V zadevi C-551/22 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 17. avgusta 2022,

Evropska komisija, ki jo zastopajo L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblytė in D. Triantafyllou, agenti,

tožeča stranka,

druge stranke v postopku so:

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno s sedežem v Madridu (Španija),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) s sedežem v Zürichu (Švica), ki jo zastopajo R. Pelayo Jiménez in R. Pelayo Torrent, abogados,

tožeči stranki v postopku na prvi stopnji,

Enotni odbor za reševanje (EOR), ki ga zastopajo H. Ehlers, S. Fernández Rupérez, A. R. Lapresta Bienz in J. M. Rius Riu, agenti, skupaj s F. B. Fernándezom de Trocóniz Roblesom, abogado, ter B. Meyringom in S. Schelom, Rechtsanwälte,

tožena stranka v postopku na prvi stopnji,

Kraljevina Španija,

Evropski parlament, ki ga zastopajo J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani in L. Visaggio, agenti,

Svet Evropske unije, ki ga zastopajo J. Bauerschmidt, J. Haunold, H. Marcos Fraile in A. Westerhof Löfflerová, agenti,

* Jezik postopka: španščina.

Banco Santander SA s sedežem v Santanderju (Španija), ki jo zastopajo J. Remón Peñalver, J. M. Rodríguez Cárcamo, A. M. Rodríguez Conde in D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,

intervenienti v postopku na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, K. Jürimäe, predsednica senata, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (poročevalec), F. Biltgen in N. Piçarra, predsedniki senatov, S. Rodin, P. G. Xuereb, sodnika, L. S. Rossi, sodnica, N. Jääskinen, N. Wahl, sodnika, I. Ziemele, sodnica, in D. Gratsias, sodnik,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. junija 2023,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 9. novembra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 1. junija 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL/EOR (T-481/17, EU:T:2022:311, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče zavrnilo predlog družb Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno (v nadaljevanju: Fundación) in Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) za razglasitev ničnosti Sklepa SRB/EES/2017/08 izvršne seje Enotnega odbora za reševanje (EOR) z dne 7. junija 2017 o sprejetju sheme za reševanje v zvezi z Banco Popular Español SA (v nadaljevanju: sporna shema za reševanje).

Pravni okvir

Uredba (EU) št. 1024/2013

2 Člen 6(4) in (5) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63) določa:

„4. [Evropska centralna banka (v nadaljevanju: ECB] ima v zvezi z nalogami iz člena 4, z izjemo točk (a) in (c) odstavka 1 in navedenega člena, obveznosti iz odstavka 5 tega člena, […] za nadzor naslednjih kreditnih institucij, finančnih holdingov ali mešanih finančnih holdingov ali podružnic s sedežem v sodelujočih državah članicah, ki so jih ustanovile kreditne institucije s sedežem v nesodelujočih državah članicah:

– tistih, ki so manj pomembne bodisi na konsolidirani podlagi, na najvišji ravni konsolidacije v sodelujočih državah članicah, bodisi posamezno v posebnem primeru podružnic s sedežem

v sodelujočih državah članicah, ki jih ustanovijo kreditne institucije s sedežem v nesodelujočih državah članicah. Pomembnost se ocenjuje v skladu z naslednjimi merili:

(i) velikost;
(ii) pomen za gospodarstvo [Evropske] [u]nije ali ene od sodelujočih držav članic;
(iii) obseg čezmejnih dejavnosti.

Kar zadeva prvi pododstavek, se kreditna institucija, finančni holding ali mešani finančni holding ne šteje za manj pomembnega – razen če tega ne upravičujejo posebne okoliščine, ki se določijo v metodologiji – če je izpolnjen kateri koli od naslednjih pogojev:

(i) skupna vrednost njegovih sredstev presega 30 milijard EUR;
(ii) delež njegovih skupnih sredstev presega 20 % BDP [bruto domačega proizvoda] sodelujoče države članice, v kateri ima sedež, razen če je skupna vrednost njegovih sredstev nižja od 5 milijard EUR;
(iii) potem ko pristojni nacionalni organ uradno obvesti ECB, da je takšna institucija po njegovem mnenju zelo pomembna za domače gospodarstvo, ECB na podlagi celovite ocene zadevne kreditne institucije, vključno z oceno bilance stanja, sprejme odločitev, v kateri potrdi takšno pomembnost.

ECB lahko tudi na svojo lastno pobudo sklene, da je institucija zelo pomembna, če ima podrejene bančne družbe v več kot eni sodelujoči državi članici in njena čezmejna sredstva ali obveznosti predstavljajo pomemben del njenih skupnih sredstev ali obveznosti, v skladu s pogoji, določenimi v metodologiji.

[…]

5. ECB v zvezi s kreditnimi institucijami iz odstavka 4 in v okviru, določenem z odstavkom 7:

[…]

(b) lahko, če je to potrebno za zagotovitev skladne uporabe visokih nadzornih standardov, kadar koli na lastno pobudo po posvetovanju s pristojnimi nacionalnimi organi ali na zahtevo pristojnega nacionalnega organa odloči, da bo sama neposredno izvajala vsa zadevna pooblastila v zvezi z eno ali več kreditnimi institucijami iz odstavka 4 […]

[…].“

Uredba EMR

3 V uvodnih izjavah 24, 26, 62, 90 in 120 Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1; v nadaljevanju: uredba o EMR) je navedeno:

„(24) Ker lahko politiko Unije za reševanje oblikujejo le institucije Unije in ker pri sprejetju posamezne sheme za reševanje obstaja določena raven diskrecije, je treba zagotoviti ustrezno vključenost Sveta [Evropske unije] in Komisije kot institucij, ki lahko v skladu s členom 291 PDEU izvajata izvedbena pooblastila. Oceno diskrecijskih vidikov odločitev o reševanju, ki jih sprejme odbor, bi morala opraviti Komisija. Glede na znaten vpliv odločitev o reševanju na finančno stabilnost držav članic in Unije kot take ter fiskalno suverenost držav članic je pomembno, da se izvedbeno pooblastilo za sprejemanje nekaterih odločitev v zvezi z reševanjem prenese na Svet. Zato bi moral Svet na predlog Komisije izvajati dejanski nadzor nad oceno odbora o tem, ali obstaja javni interes, in oceniti vse bistvene spremembe zneska iz sklada, ki se uporabi pri posameznem ukrepu za reševanje. Komisija bi morala biti tudi pooblaščena za sprejemanje delegiranih aktov, s katerimi podrobneje opredeli merila ali pogoje, ki jih mora upoštevati odbor pri izvajanju svojih različnih pristojnosti. Tak prenos nalog reševanja ne bi smel nikakor vplivati na delovanje notranjega trga finančnih storitev. Zato bi moral EBA [Evropski bančni organ] ohraniti svojo vlogo in obdržati svoje pristojnosti in naloge: moral bi razvijati zakonodajo Unije, ki velja za vse države članice, in prispevati k njeni dosledni uporabi ter krepiti zbliževanje praks reševanja v vsej Uniji.

[…]

(26) ECB, kot nadzornik znotraj EMN [enotnega mehanizma nadzora], in odbor bi morala biti zmožna oceniti, ali kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla ter ali ni nobene razumne možnosti, da bi v razumnem času kakršen koli alternativen ukrep zasebnega sektorja ali nadzorni ukrep preprečil njen propad. Če odbor meni, da so izpolnjena vsa merila za sprožitev reševanja, bi moral sprejeti shemo za reševanje. Postopek v zvezi s sprejetjem sheme za reševanje, ki vključuje Svet in Komisijo, krepi potrebno operativno neodvisnost odbora, hkrati pa upošteva načelo prenosa pooblastil agencijam v skladu z razlago Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče). Zato je v tej uredbi določeno, da začne shema za reševanje, ki jo sprejme odbor, veljati le, če ji v roku 24 ur po tem, ko jo odbor sprejme, Svet ali Komisija ne nasprotuje ali če jo Komisija odobri. Razlogi, zaradi katerih je Svetu dovoljeno, da na predlog Komisije nasprotuje shemi za reševanje, ki jo sprejme odbor, bi morali biti strogo omejeni na to, ali obstaja javni interes in ali Komisija bistveno spremeni znesek uporabe sklada, ki ga predlaga odbor.

Spremembo zneska sklada za 5 % ali več v primerjavi z zneskom, ki ga je prvotno predlagal odbor, bi bilo treba šteti kot bistveno. Svet bi moral predlog Komisije odobriti ali mu nasprotovati, ne da bi ga spremenil. Komisija bi morala v svoji vlogi opazovalke na sejah odbora ves čas preverjati, ali shema za reševanje, ki jo sprejme odbor, v celoti upošteva to uredbo, zagotavlja ustrezno ravnotežje med različnimi cilji in interesi, ki so v igri, upošteva javni interes in ohranja celovitost notranjega trga. Glede na to, da mora biti postopek odločanja pri ukrepih za reševanje zelo hiter, bi morala Svet in Komisija tesno sodelovati,

Svet pa ne bi smel podvajati pripravljalnega dela, ki ga je že začela Komisija. Odbor bi moral svetovati nacionalnim organom za reševanje, ti pa bi morali sprejeti vse potrebne ukrepe za izvajanje sheme za reševanje.

[…]

(62) Poseganje v lastninske pravice ne bi smelo biti nesorazmerno. Posledično prizadeti delničarji in upniki ne bi smeli imeti večjih izgub od izgub, ki bi jih imeli, če bi subjekt prenehal poslovati v času sprejetja odločitve o reševanju. V primeru delnega prenosa sredstev institucije v postopku reševanja na zasebnega kupca ali premostitveno institucijo bi moral preostali del institucije v postopku reševanja prenehati poslovati po običajnem insolvenčnem postopku. Za zaščito delničarjev in upnikov subjekta med postopkom prenehanja bi morali ti imeti pravico do poplačila svojih terjatev v višini, ki ni nižja od tega, kar bi po oceni prejeli, če bi subjekt kot celota prenehal poslovati po običajnem insolvenčnem postopku.

[…]

(90) Odbor bi moral pri uporabi instrumentov za reševanje in izvajanju pooblastil za reševanje nacionalnim organom za reševanje naročiti, naj zagotovijo, da bodo predstavniki zaposlenih v zadevnih subjektih obveščeni ter da se bo po potrebi opravilo posvetovanje z njimi, kot določa Direktiva 2014/59/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 173, str. 190)].

[…]

(120) [Enotni mehanizem za reševanje (v nadaljevanju: EMR)] združuje odbor, Svet, Komisijo in organe za reševanje sodelujočih držav članic. V skladu s členom 263 PDEU ima Sodišče pristojnost za pregled zakonitosti odločitev, ki jih sprejmejo odbor, Svet in Komisija, pa tudi za ugotavljanje njihove nepogodbene odgovornosti. Poleg tega je Sodišče v skladu s členom 267 PDEU pristojno za predhodno odločanje na zahtevo nacionalnih pravosodnih organov glede veljavnosti in razlage aktov institucij, organov ali agencij Unije. Nacionalni pravosodni organi bi morali biti v skladu z nacionalnim pravom pristojni za pregled zakonitosti odločitev, ki jih sprejmejo organi za reševanje sodelujočih držav članic pri izvajanju svojih pooblastil, prenesenih nanje s to uredbo, pa tudi za ugotavljanje njihove nepogodbene odgovornosti.“

4 Člen 1 Uredbe EMR, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„Ta uredba določa enotna pravila in enotni postopek za reševanje subjektov iz člena 2 s sedežem v sodelujočih državah članicah iz člena 4.

Ta enotna pravila in ta enotni postopek izvaja enotni odbor za reševanje, ustanovljen v skladu s členom 42 (v nadaljnjem besedilu: odbor), skupaj s Svetom in Komisijo ter nacionalnimi organi za reševanje v okviru enotnega mehanizma za reševanje (EMR), ustanovljenega s to uredbo. EMR je podprt z enotnim skladom za reševanje (v nadaljnjem besedilu: sklad).

[…]“

5 Člen 2 te uredbe, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta uredba se uporablja za naslednje subjekte:

(a) kreditne institucije s sedežem v eni od sodelujočih držav članic;

(b) nadrejene družbe, vključno s finančnimi holdingi in mešanimi finančnimi holdingi, s sedežem v eni od sodelujočih držav članic, kadar so predmet konsolidiranega nadzora, ki ga izvaja ECB v skladu s členom 4(1)(g) Uredbe [št. 1024/2013];

[…].“

6 Člen 7 Uredbe EMR, naslovljen „Razdelitev nalog v okviru EMR“, določa:

„1. Odbor je odgovoren za učinkovito in dosledno delovanje EMR.

2. Ob upoštevanju določb iz člena 31(1) je odbor odgovoren za pripravo načrtov reševanja in za sprejemanje vseh odločitev v zvezi z reševanjem za:

(a) subjekte iz člena 2, ki niso del skupine, in za skupine:
   (i) ki v skladu s členom 6(4) Uredbe [št. 1024/2013] štejejo za pomembne ali
   (ii) za katere se je ECB v skladu s členom 6(5)(b) Uredbe [št. 1024/2013] odločila, da bo sama neposredno izvajala vsa zadevna pooblastila, ter

(b) druge čezmejne skupine.“

7 Člen 14 Uredbe EMR, naslovljen „Cilji reševanja“, določa:

„1. Odbor, Svet, Komisija in kadar je ustrezno, nacionalni organi za reševanje, pri ukrepanju v okviru postopka za reševanje iz člena 18 v skladu s svojimi odgovornostmi upoštevajo cilje reševanja ter izberejo instrumente za reševanje in pooblastila za reševanje, ki so po njihovem mnenju najustreznejši za doseganje ciljev reševanja glede na okoliščine primera.

2. Cilji reševanja iz odstavka 1 so:

(a) zagotoviti kontinuiteto kritičnih funkcij;

(b) izogniti se resnim negativnim vplivom na finančno stabilnost zlasti s preprečevanjem širjenja negativnega vpliva, tudi na tržne infrastrukture, in ohranjanjem tržne discipline;

(c) zaščititi javna sredstva s čim večjim zmanjšanjem odvisnosti od izredne javne finančne podpore;

(d) zaščititi vlagatelje v smislu Direktive 2014/49/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge (UL 2014, L 173, str. 149)], in investitorje, zajete z Direktivo 97/9/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. marca 1997 o odškodninskih shemah za vlagatelje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 311)];

(e) zaščititi kapital in sredstva strank.

Pri prizadevanju za dosego ciljev iz prvega pododstavka odbor, Svet, Komisija in, kadar je to ustrezno, nacionalni organi za reševanje poskušajo čim bolj zmanjšati stroške reševanja in preprečiti zniževanje vrednosti, razen če je to potrebno za uresničitev ciljev reševanja.

3. Ob upoštevanju različnih določb te uredbe so cilji reševanja enako pomembni in se ustrezno uravnotežijo glede na naravo in okoliščine posameznega primera.“

8 V skladu s členom 15(1) te uredbe odbor, Svet, Komisija in, kadar je to ustrezno, nacionalni odbori za reševanje pri ukrepanju v okviru postopka reševanja iz člena 18 „sprejmejo vse primerne ukrepe za zagotavljanje“, da se ukrep za reševanje sprejme v skladu načeli, določenimi v tej določbi.

9 Člen 18 Uredbe EMR, naslovljen „Postopki reševanja“, določa:

„1. Odbor sprejme shemo za reševanje v skladu z odstavkom 6 v zvezi s subjekti in skupinami iz člena 7(2) ter subjekti in skupinami iz člena 7(4)(b) in (5), kadar so izpolnjeni pogoji za uporabo teh odstavkov, samo kadar na izvršni seji po prejemu sporočila v skladu s četrtim pododstavkom ali na lastno pobudo oceni, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) subjekt propada ali bo verjetno propadel;

(b) ob upoštevanju časovnega razporeda in drugih relevantnih okoliščin ne obstaja razumna verjetnost, da bi lahko kakršni koli alternativni ukrepi zasebnega sektorja, vključno z ukrepi v okviru institucionalne sheme za zaščito vlog, ali nadzorna dejavnost, vključno z ukrepi zgodnjega posredovanja, odpisom ali konverzijo zadevnih kapitalskih instrumentov v skladu s členom 21, sprejeta v zvezi s subjektom, preprečila propad tega subjekta v razumnem času;

(c) ukrep za reševanje je potreben zaradi javnega interesa v skladu z odstavkom 5.

Oceno pogojev iz točke (a) prvega pododstavka sprejme ECB po posvetovanju z odborom. Odbor lahko na izvršni seji to oceno sprejme šele po tem, ko je obvestil ECB o svoji nameri, in le, če ECB v treh dneh po prejemu te informacije ne sprejme te ocene. ECB odboru brez odlašanja predloži vse zadevne informacije, ki jih odbor zahteva za utemeljitev svoje ocene.

Kadar ECB oceni, da je v zvezi s subjektom ali skupino iz točke (a) prvega pododstavka izpolnjen pogoj iz prvega pododstavka, to oceno brez odlašanja sporoči Komisiji in odboru.

Odbor oceni pogoj iz točke (b) prvega pododstavka na izvršni seji ali, kadar je potrebno, to opravijo nacionalni organi za reševanje, v tesnem sodelovanju z ECB. ECB lahko odboru ali zadevnim nacionalnim organom za reševanje tudi sporoči, da je po njegovem pogoj iz navedene točke izpolnjen.

2. Brez poseganja v primere, ko se je ECB odločila, da bo neposredno opravljala nadzorne naloge v zvezi s kreditnimi institucijami v skladu s členom 6(5)(b) Uredbe [št. 1024/2013], v primeru prejetja sporočila v skladu z odstavkom 1 ali kadar namerava odbor na lastno pobudo sprejeti oceno na podlagi odstavka 1 v zvezi s subjektom ali skupino iz člena 7(3), odbor svojo oceno brez odlašanja sporoči ECB.

[…]

4. Za namene točke (a) odstavka 1 se šteje, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, v eni ali več od naslednjih okoliščin:

[…]

5. Za namene točke (c) odstavka 1 tega člena se šteje, da je ukrep za reševanje v javnem interesu, če je potreben za uresničitev enega ali več ciljev reševanja iz člena 14 in je sorazmeren z njimi ter če s prenehanjem subjekta v skladu z običajnim insolvenčnim postopkom teh ciljev reševanja ne bi bilo mogoče doseči v enaki meri.

6. Če so pogoji iz odstavka 1 izpolnjeni, odbor sprejme shemo za reševanje. S shemo za reševanje se:

(a) subjekt vključi v postopek reševanja;

(b) določi uporaba instrumentov za reševanje za institucijo v postopku reševanja iz člena 22(2), zlasti morebitna izvzetja iz uporabe reševanja s sredstvi upnikov v skladu s členom 27(5) in (14);

(c) določi uporaba sklada, da se podpre ukrep za reševanje v skladu s členom 76 in v skladu z odločitvijo Komisije, sprejeto v skladu s členom 19.

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

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

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

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

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

Za namene tretjega pododstavka Svet odloča z navadno večino.

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

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

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

Kadar shema za reševanje, ki jo je sprejel odbor, predvideva izključitev določenih obveznosti v izjemnih okoliščinah iz člena 27(5) in kadar takšna izključitev zahteva prispevek sklada ali

alternativni vir financiranja, lahko Komisija, da bi zaščitila celovitost notranjega trga, prepove predlagano izključitev ali zanjo zahteva spremembe, pri tem pa navede ustrezne razloge, ki temeljijo na kršitvi zahtev iz člena 27 in delegiranega akta, ki ga je Komisija sprejela na podlagi člena 44(11) Direktive [2014/59].

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

9. Odbor zagotovi, da se sprejmejo potrebni ukrepi za reševanje, da lahko zadevni nacionalni organi za reševanje izvajajo shemo za reševanje. Shema za reševanje se naslovi na zadevne nacionalne organe za reševanje ter daje navodila tem organom, ki sprejmejo vse potrebne ukrepe za njeno izvedbo v skladu s členom 29, tako da izvajajo pooblastila za reševanje. Kadar je prisotna državna pomoč ali pomoč iz sklada, odbor ravna v skladu z odločitvijo o tej pomoči, ki jo je sprejela Komisija.

10. Komisija je pooblaščena, da od odbora pridobi vse informacije, ki se ji zdijo relevantne za opravljanje svojih nalog iz te uredbe. Odbor [je] pooblaščen, da od katere koli osebe v skladu s poglavjem 5 tega naslova pridobi vse informacije, ki jih potrebuje, da pripravi ukrep za reševanje in sprejme odločitev glede tega ukrepa, vključno s posodobitvami in dopolnitvami informacij, navedenih v načrtih za reševanje.“

10 Člen 22 Uredbe EMR, naslovljen „Splošna načela instrumentov za reševanje“, v odstavkih 2 in 4 določa:

„2. Instrumenti za reševanje iz točke (b) člena 18(6) so:

(a) instrument prodaje poslovanja;

(b) instrument premostitvene institucije;

(c) instrument izločitve sredstev;

(d) instrument za reševanje s sredstvi upnikov.

[…]

4. Instrumenti za reševanje se uporabijo za doseganje ciljev reševanja iz člena 14 in v skladu z načeli reševanja iz člena 15. Uporabljajo se lahko posamezno ali v kateri koli kombinaciji, razen instrumenta izločitve sredstev, ki se lahko uporablja le skupaj z drugim instrumentom za reševanje.

[…]“

11 Člen 23 te uredbe, naslovljen „Shema za reševanje“, določa:

V shemi za reševanje, ki jo odbor sprejme na podlagi člena 18, se v skladu z vsako odločitvijo o državni pomoči ali pomoči iz sklada opredelijo podrobnosti instrumentov za reševanje – ki se uporabijo za institucijo v postopku reševanja – […] ter določijo posebni zneski in nameni, za katere se uporablja sklad.

[…]

Odbor, Svet in Komisija pri sprejemanju sheme za reševanje upoštevajo načrt reševanja iz člena 8 in mu sledijo, razen če odbor ob upoštevanju okoliščin primera oceni, da bodo cilji reševanja učinkoviteje doseženi z ukrepi, ki niso določeni v načrtu reševanja.

V okviru procesa reševanja lahko odbor spremeni in posodobi shemo za reševanje, kot je primerno glede na okoliščine primera. Za spremembe in posodobitve se uporablja postopek iz člena 18.

[…]“

12 Člen 30 navedene uredbe, naslovljen „Obveznost sodelovanja in izmenjave informacij v okviru EMR“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Odbor Komisijo obvesti o vseh ukrepih, ki jih sprejme za pripravo na reševanje. Za člane Sveta in Komisije ter za njune uslužbence v zvezi z vsemi informacijami, ki jih prejmejo od odbora, veljajo zahteve varovanja poslovne skrivnosti iz člena 88.

2. Odbor, Svet, Komisija, ECB ter nacionalni organi za reševanje in pristojni nacionalni organi pri izvrševanju svojih odgovornosti iz te uredbe tesno sodelujejo, zlasti pri načrtovanju reševanja, zgodnjem posredovanju in fazah reševanja v skladu s členi 8 do 29. Drug drugemu zagotavljajo vse informacije, potrebne za opravljanje njihovih nalog.“

13 Člen 43(3) Uredbe EMR določa:

„Komisija in ECB imenujeta predstavnika, ki ima pravico, da kot stalni opazovalec sodeluje na izvršnih in plenarnih sejah.

Predstavnika Komisije in ECB imata pravico sodelovati v razpravah ter imata dostop do vseh dokumentov.“

14 Člen 86 te uredbe, naslovljen „Tožbe pred Sodiščem“, določa:

„1. Tožba pred Sodiščem se lahko vloži v skladu s členom 263 [Pogodbe] DEU zoper odločitve, ki jih je sprejela pritožbena komisija ali, kadar ni pravice do pritožbe pri pritožbeni komisiji, odbor.

2. Države članice in institucije Unije ter vsaka fizična ali pravna oseba lahko zoper odločitve odbora sprožijo postopek pri Sodišču v skladu s členom 263 [Pogodbe] DEU.

3. Če je odbor zavezan k ukrepanju, vendar ne sprejme odločitve, se lahko pred Sodiščem v skladu s pogoji iz člena 265 [Pogodbe] DEU sproži postopek zaradi opustitve ukrepanja.

4. Odbor sprejme potrebne ukrepe za izvršitev sodbe Sodišča.“

Dejansko stanje

15 Dejansko stanje spora je predstavljeno v točkah od 24 do 80 izpodbijane sodbe. Za potrebe te pritožbe ga je mogoče povzeti, kot sledi.

16 Banka Banco Popular Español SA (v nadaljevanju: Banco Popular) je bila kreditna institucija pod neposrednim bonitetnim nadzorom ECB.

17 EOR je 7. junija 2017 na izvršni seji s Sklepom SRB/EES/2017/08 na podlagi Uredbe EMR sprejel sporno shemo za reševanje banke Banco Popular.

18 EOR je s členom 1 te sheme za reševanje odločil, da se za banko Banco Popular z datumom sprejetja sheme uvede postopek za reševanje, ker so bili izpolnjeni pogoji iz člena 18(1) te uredbe.

19 Kot izhaja iz členov 2, 3, in 4 navedene sheme za reševanje, je EOR najprej menil, da banka Banco Popular propada ali bo verjetno propadla, dalje, da ni drugih ukrepov, ki bi lahko preprečili propad te banke v razumnem času, in nazadnje, da je ukrep za reševanje v obliki instrumenta prodaje poslovanja navedene banke potreben zaradi zagotovitve kontinuitete kritičnih funkcij te banke in izogiba resnim negativnim vplivom na finančno stabilnost.

20 Člen 5.1 sporne sheme za reševanje določa:

„Instrument za reševanje, ki se uporablja za družbo Banco Popular, pomeni, da se s prenosom delnic na kupca poslovanje proda na podlagi člena 24 Uredbe [EMR]. Odpis in konverzija kapitalskih instrumentov se izvedeta neposredno pred uporabo instrumenta prodaje poslovanja.“

21 Člen 6 te sheme za reševanje določa podrobna pravila v zvezi s tem odpisom in prodajo poslovanja.

22 V členu 12.1 te sheme za reševanje je navedeno, da ta „začne veljati“ 7. junija 2017 ob 6.30.

23 Sporna shema za reševanje je bila 7. junija 2017 ob 5.13 predložena Komisiji v odobritev.

24 Ta institucija je istega dne ob 6.30 sprejela Sklep (EU) 2017/1246 o odobritvi sheme za reševanje za Banco Popular Español SA (UL 2017, L 178, str. 15) in o njem uradno obvestila EOR. V uvodni izjavi 4 navedenega sklepa, kakor je bila popravljena 6. decembra 2017 (UL 2017, L 320, str. 31), je navedeno:

„Komisija se strinja s shemo za reševanje. Zlasti se strinja z razlogi, ki jih je navedel Enotni odbor za reševanje, zakaj je reševanje potrebno zaradi javnega interesa v skladu s členom 18(5) Uredbe [EMR].“

25 Prav tako 7. junija 2017 je Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (sklad za urejeno prestrukturiranje bank, Španija, v nadaljevanju: FROB) v skladu s členom Uredbe EMR sprejel ukrepe, potrebne za izvajanje sporne sheme za reševanje.

Tožba pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

26 Družbi Fundación in SFL, takrat delničarki banke Banco Popular, sta 2. avgusta 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tožbo za razglasitev ničnosti sporne sheme za reševanje.

27 Kraljevini Španiji, Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji je bila z odločbo z dne 1. avgusta 2018, banki Banco Santander SA pa z odločbo z dne 12. aprila 2019 dovoljena intervencija v podporo predlogom EOR.

28 Čeprav je EOR predlagal le zavrnitev tožbe kot neutemeljene, ne da bi izpodbijal njeno dopustnost, je Komisija v intervencijski vlogi podala ugovor nedopustnosti. Trdila je, da je sporna shema za reševanje le vmesni akt, ki nima zavezujočih pravnih učinkov, saj je to shemo za reševanje z svojim Sklepom 2017/1246 odobrila, s čimer je postala avtorica te sheme za reševanje in ji podelila take učinke.

29 Parlament in Svet sta v intervencijskih vlogah prav tako trdila, da sporna shema za reševanje sama nima pravnih učinkov za tretje osebe v smislu člena 263 PDEU.

30 Splošno sodišče je v okviru preizkusa dopustnosti tožbe najprej v točki 112 izpodbijane sodbe spomnilo, da je sicer res, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da intervenient ni upravičen samostojno uveljavljati ugovora nedopustnosti in da torej ni dolžno preizkusiti razlogov nedopustnosti, ki jih navaja izključno intervenient. Vendar je v točki 113 te sodbe menilo, da mora v zvezi z absolutnimi procesnimi predpostavkami po uradni dolžnosti preizkusiti dopustnost tožbe.

31 Splošno sodišče je nato presodilo, ali se lahko sporna shema za reševanje šteje za izpodbojni ukrep v smislu člena 263 PDEU. V zvezi s tem je v točkah 114 in 115 izpodbijane sodbe spomnilo, da je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se za take akte štejejo vse določbe, ki jih, ne glede na obliko, sprejmejo institucije in katerih namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke, in da se je za ugotovitev, ali ima dani akt take učinke, treba opreti na vsebino tega akta in navedene učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, po potrebi ob upoštevanju okoliščin, v katerih je bil ta akt sprejet, in pristojnosti institucije, ki ga je sprejela.

32 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah od 116 do 123 te sodbe ugotovilo:

„116 […] navesti [je treba], da EOR izvaja svoje pristojnosti, ki so mu podeljene z [Uredbo EMR], med drugim pooblastilo iz člena 16(1) te uredbe, da ‚odloči o ukrepu za reševanje v zvezi s finančno institucijo, s sedežem v sodelujoči državi članici, kadar so izpolnjeni pogoji iz člena 18(1)‘. Zakonodajalec Unije je tako EOR izrecno podelil pristojnost odločanja.

117 Sklep EOR glede ukrepa za reševanje je akt, ki lahko začne veljati. V členu 12 sheme za reševanje je navedeno, da je ta začel veljati 7. junija 2017 ob 6.30.

118 Poleg tega se v skladu s členom 23, prvi odstavek, [Uredbe EMR] v shemi za reševanje, ki jo EOR sprejme na podlagi člena 18 te uredbe, opredelijo podrobnosti instrumentov za reševanje – ki se uporabijo za institucijo v postopku reševanja – ki jih morajo v skladu z ustreznimi določbami Direktive 2014/59, kakor je prenesena v nacionalno pravo, izvesti nacionalni organi za reševanje.

119 Tako mora v skladu s členom 9 [sporne] sheme za reševanje FROB sprejeti vse ukrepe, potrebne za izvedbo tega sklepa. FROB mora med drugim v skladu z ureditvijo, določeno v [sporni] shemi za reševanje, izvesti prodajo banke Banco Popular. Člen 10 [sporne] sheme za reševanje določa tudi, da mora EOR v skladu s členom 28 [Uredbe EMR] spremljati, kako FROB izvaja [to] shemo za reševanje.

120 Zato je treba šteti, da ima glede na svojo vsebino [sporna] shema za reševanje zavezujoče pravne učinke.

121 Poleg tega je treba ugotoviti, da člen 86(1) [Uredbe EMR] določa, da se zoper odločitve, ki jih je sprejela pritožbena komisija ali, kadar ni pravice do pritožbe pri pritožbeni komisiji, EOR, lahko vloži tožba pred Sodiščem Evropske unije v skladu s členom 263 PDEU. V skladu s členom 86(2) [Uredbe EMR] lahko države članice in institucije Unije ter vsaka fizična ali pravna oseba zoper odločitve EOR sprožijo postopek pri Sodišču Evropske unije v skladu s členom 263 PDEU.

122 V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da člen 86(2) [Uredbe EMR] določa, da lahko države članice in institucije Unije ter vsaka fizična ali pravna oseba v skladu s členom 263 PDEU pri Sodišču Evropske unije sprožijo postopek zoper odločitve EOR, pri čemer gre le za sklepe zadnjenavedenega, ne pa za sklepe katere koli druge institucije, organa, urada ali agencije Unije (sodba z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB, C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točka 56).

123 Sodišče je prav tako razsodilo, da je treba postopek reševanja torej šteti za zapleten upravni postopek, v katerem sodeluje več organov in v katerem je lahko le končni rezultat, ki izhaja iz izvajanja pristojnosti EOR, predmet sodnega nadzora iz člena 86(2) te uredbe (sodba z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB, C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točka 66).“

33 Splošno sodišče je na podlagi teh preudarkov v točki 124 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je sporna shema za reševanje akt, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo.

34 Splošno sodišče je nazadnje menilo, da te ugotovitve s trditvami, ki jih navajajo Parlament, Svet in Komisija, ni mogoče omajati.

35 V zvezi s tem je na prvem mestu v točki 127 izpodbijane sodbe ugotovilo, da čeprav shema za reševanje začne veljati šele, ko jo odobri Komisija, to ne pomeni, da zaradi te odobritve izginejo samostojni pravni učinki te sheme za reševanje v korist pravnih učinkov samo sklepa o zadnjenavedeni shemi. Splošno sodišče je v točkah od 128 do 130 izpodbijane sodbe sicer menilo, da je odobritev Komisije nujen korak za začetek veljavnosti sheme za reševanje, s katerim postane pravno veljavna, vendar je sklenilo, da spoštovanje načel o prenosu pristojnosti, določenih v sodbi z dne 13. junija 1958, Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7), ne pomeni, da ima pravne učinke zgolj sklep, ki ga sprejme Komisija. Štelo je, da Komisija shemo za reševanje mora odobriti glede njenih diskrecijskih vidikov, s čimer se prepreči „resnični premik odgovornosti“ v smislu sodne prakse, ki izhaja iz zadnjenavedene sodbe. Splošno sodišče je v točki 132 izpodbijane sodbe poleg tega poudarilo, da ima lastno pristojnost, ki zajema oceno diskrecijskih vidikov sheme za reševanje, nima pa pooblastil niti za izvajanje pristojnosti, ki so pridržane EOR, niti pristojnosti, da spremeni shemo za reševanje ali njene pravne učinke.

36 Splošno sodišče je na drugem mestu zavrnilo trditev, da shema za reševanje za Komisijo ni zavezujoča in da je pripravljalni akt, zoper katerega ni mogoče vložiti tožbe na podlagi člena 263 PDEU. V zvezi s tem je v točki 137 izpodbijane sodbe menilo, da v okviru zapletenega upravnega postopka, ki je uveden z Uredbo EMR, ni mogoče šteti, da je shema za reševanje pripravljalni akt, ker naj bi bil njen namen priprava sklepa Komisije. Čeprav v skladu s členom 18(7) te uredbe s tem, ko Komisija odobri shemo za reševanje, ta začne veljati in kljub temu, da lahko Komisija nasprotuje shemi za reševanje glede njenih diskrecijskih vidikov, pa ta institucija ne more pa nasprotovati njenim povsem tehničnim vidikom ali jih spreminjati.

37 Splošno sodišče je na tretjem mestu v točkah od 140 do 142 izpodbijane sodbe razsodilo, da iz člena 86 Uredbe EMR in iz drugih določb te uredbe izhaja, da je shema za reševanje akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo. Ta člen 86 naj se ne bi nanašal le na samostojne odločitve EOR, za katere ni potrebna odobritev Komisije, ampak naj bi se nanašal na vse odločitve EOR, razen tiste, zoper katere se lahko vloži pritožba pri pritožbeni komisiji. Tako naj bi shema za reševanje po definiciji spadala v kategorijo odločitev, zoper katere je v skladu z navedenim členom 86 mogoče vložiti tožbo na podlagi člena 263 PDEU.

38 Splošno sodišče je na četrtem mestu v točki 147 izpodbijane sodbe menilo, da bi bila drugačna razlaga v nasprotju z načeloma pravne varnosti in učinkovitega pravnega varstva, saj bi za vsako osebo, na katero bi se nanašala shema za reševanje, ki jo sprejme EOR, veljal pogoj za dopustnost njene tožbe, ki ni izrecno določen.

39 Splošno sodišče je nazadnje v točki 148 izpodbijane sodbe zavrnilo trditev, da sheme za reševanje ni mogoče razglasiti za nično, če sklep Komisije še naprej velja. V zvezi s tem je ugotovilo, da bi bil sklep Komisije, s katerim je bila shema za reševanje odobrena – če bi se ta razglasila za nično – brezpredmeten.

40 V teh okoliščinah je Splošno sodišče po tem, ko je v točki 149 izpodbijane sodbe sprejelo stališče, da ima shema za reševanje, ki jo sprejme EOR, potem ko jo Komisija odobri, pravne učinke in je akt, zoper katerega je mogoče vložiti samostojno ničnostno tožbo, v točki 150 navedene sodbe ničnostno tožbo v obravnavani zadevi razglasilo za dopustno.

41 Splošno sodišče je pri presoji utemeljenosti zavrnilo vse tožbene razloge in zato tožbo zavrnilo kot neutemeljeno.

Predlogi strank

42 Komisija Sodišču predlaga, naj:

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

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

– tožeči stranki na prvi stopnji naloži plačilo stroškov, ki so Komisiji nastali v postopku pred Splošnim sodiščem in v okviru te pritožbe.

43 Družba SFL Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in plačilo stroškov naloži Komisiji.

44 EOR Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in plačilo stroškov naloži Komisiji.

45 Parlament Sodišču v bistvu predlaga, naj pritožbi Komisije ugodi in tožečima strankama na prvi stopnji naloži plačilo stroškov.

46 Svet Sodišču predlaga, naj v primeru razveljavitve izpodbijane sodbe ugotovi, da nič ne omaja zakonitosti Uredbe EMR in Direktive 2014/59.

Pritožba

47 Komisija v utemeljitev pritožbe zoper izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče v njej razsodilo, da je sporna shema za reševanje akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo na podlagi člena 263 PDEU, navaja tri razloge. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na napačno razlago člena 263, četrti odstavek, PDEU in člena 18(7) Uredbe EMR. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU in kršitev pravice Komisije do obrambe. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na protislovnost v obrazložitvi izpodbijane sodbe.

Dopustnost

48 Družba SFL trdi, da pritožba ni dopustna. Opozarja, da se lahko s predlogi iz predloga za intervencijo le podprejo predlogi ene od strank, in iz tega sklepa, da Komisija, ki je bila na prvi stopnji intervenientka, ne more podati samostojnega ugovora nedopustnosti v fazi pritožbe.

49 Komisija in Parlament tej argumentaciji nasprotujeta.

50 V zvezi s tem iz izpodbijane sodbe izhaja, da je Komisija pred Splošnim sodiščem zatrjevala nedopustnost prvostopenjske tožbe, ker naj sporna shema za reševanje ne bi bila izpodbojni akt. Poleg tega, kot je Splošno sodišče opozorilo v točkah 112 in 113 izpodbijane sodbe, čeprav intervenient ni upravičen samostojno uveljavljati ugovora nedopustnosti, je treba dopustnost tožbe – ker gre za absolutne procesne predpostavke – preizkusiti po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. marca 1993, CIRFS in drugi/Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, točki 22 in 23). Splošno sodišče je v točkah od 114 do 149 izpodbijane sodbe opravilo tak preizkus po uradni dolžnosti in na koncu tega preizkusa to tožbo razglasilo za dopustno, s tem pa posredno zavrnilo ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija. Sodišču mora biti omogočeno, da v okviru te pritožbe presodi o navedenem preizkusu.

51 V zvezi s tem okoliščina, da je Splošno sodišče z izpodbijano sodbo zavrnilo prvostopenjsko tožbo z vidika utemeljenosti, ne pomeni, da ta pritožba ni dopustna. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč pritožba, vložena zoper sodbo Splošnega sodišča, dopustna v delu, v katerem je to po uradni dolžnosti ali na podlagi ugovora nedopustnosti, ki ga je stranka podala zoper tožbo, zavrnilo nedopustnost tožbe, čeprav je v nadaljevanju te iste sodbe to tožbo zavrnilo kot neutemeljeno (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P in C-455/07 P, EU:C:2009:529, točka 40 in navedena sodna praksa).

52 Iz tega sledi, da je treba ugovor nedopustnosti pritožbe, ki ga je podala družba SFL, zavrniti.

Utemeljenost

Prvi pritožbeni razlog

– *Trditve strank*

53 Komisija ob podpori Parlamenta s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo člen 263, četrti odstavek, PDEU in člen 18(7) Uredbe EMR, ko je v točkah od 116 do 120, 127 in 137 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je sporna shema za reševanje izpodbojni akt z zavezujočimi pravnimi učinki.

54 Komisija je najprej trdila, da sta ona ali v nekaterih primeru Svet tista, ki shemi za reševanje podelita obvezne pravne učinke, da se prepreči „resnični premik odgovornosti“ v smislu sodne prakse, ki izhaja iz sodbe Meroni/Visoka oblast. Splošno sodišče naj bi s tem, ko je v točki 132 izpodbijane sodbe potrdilo, da Komisija nima nobenega pooblastila v zvezi s spremembo sheme za reševanje, kršilo določbe člena 18(7), prvi, drugi ali sedmi pododstavek, Uredbe EMR.

55 Dalje, razlaga, da ima sporna shema za reševanje samostojne pravne učinke neodvisno od tega, ali jo Komisija – oziroma v nekaterih primerih Svet – odobri, naj bi bila v nasprotju s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe Meroni/Visoka oblast. V skladu s to sodno prakso naj namreč pristojnosti, v okviru katerih se izvaja diskrecijska pravica, ne bi bilo mogoče prenesti na samostojne subjekte, ki niso bili določeni v Pogodbah. To, da zavezujoče odločitve sprejmejo taki subjekti, naj bi bilo v splošnem omejeno na strogo tehnična vprašanja in naj ne bi smelo presegati strogih omejitev, opredeljenih v temeljnem aktu. Iz uvodne izjave 24 Uredbe EMR naj bi namreč izhajalo, da naj bi ta sodna praksa vodila zakonodajalca Unije pri sprejemanju te uredbe, s katero je bil nadzor nad diskrecijskimi vidiki shem za reševanje pridržan institucijam Unije, ki imajo pristojnosti v zvezi s politiko reševanja kreditnih institucij.

56 Komisija poleg tega trdi, da naj Splošno sodišče s tem, ko je v točkah 130, 132 in 137 izpodbijane sodbe navedlo, da je pristojno za presojo zgolj nekaterih diskrecijskih vidikov, ki so odločilni za odobritev sheme za reševanje, ne bi upoštevalo dejstva, da so diskrecijski vidiki neločljivo povezani z bolj tehničnimi vidiki. Tako naj bi Komisija, kadar ugovarja nekaterim diskrecijskim vidikom sheme za reševanje, nasprotovala tej shemi v celoti.

57 Z Uredbo EMR naj bi bil uveden zapleten upravni postopek, ker naj bi se v skladu s členom 18(7) te uredbe postopek reševanja končal z sklepom Komisije – oziroma v nekaterih primerih Sveta – o odobritvi predložene sheme za reševanje ali z nasprotovanjem tej shemi. Nasprotno pa naj ocena EOR ne bi vplivala na izid tega postopka. Zato naj bi bili v okviru tega postopka samo ukrepi, ki dokončno določajo stališče Komisije ali Sveta ob koncu tega postopka, izpodbojni akti, ne pa tudi vmesni ukrepi, katerih cilj je pripraviti končno odločbo.

58 Nazadnje, Komisija v zvezi s trditvijo iz točk 122, 124 in 140 izpodbijane sodbe, ki se nanaša na pravico do tožbe zoper odločitve EOR, določeno v členu 86 Uredbe EMR, opozarja, da z določbami te uredbe ni mogoče spremeniti sistema pravnih sredstev, določenega v Pogodbah.

59 Družba SFL in EOR tej argumentaciji nasprotujeta. Trdita, da je Splošno sodišče pravilno razsodilo, da je sporna shema za reševanje izpodbojni akt, ki ima samostojne pravne učinke.

60 Najprej trdita, da je EOR zlasti v skladu s členom 7, členom 18(1) in členom 20 Uredbe EMR odgovoren za načrtovanje, pripravo in sprejem sheme za reševanje. Nasprotno pa naj bi bila vloga Komisije in Sveta v skladu s členom 18(7) te uredbe v povezavi z uvodnima izjavama 24 in 26 navedene uredbe omejena na sodelovanje v postopku reševanja in na nadzor nad diskrecijskimi vidiki sheme za reševanje. Družba SFL v zvezi s tem pojasnjuje, da začne shema za reševanje – če ji Komisija ali Svet v 24 urah po tem, ko jima je bila poslana, ne nasprotujeta – veljati. Poleg tega, če se Komisija ali Svet ne bi strinjala s shemo za reševanje, ki jo je pripravil EOR, naj bi bil EOR tisti, ki v skladu z njunimi usmeritvami sprejme končno odločitev.

61 EOR trdi, da čeprav člen 18(7) Uredbe EMR pravno in politično odgovornost za diskrecijske vidike sheme za reševanje pridržuje Komisiji oziroma v nekaterih primerih Svetu, pa preostale elemente sheme za reševanje izrecno dodeljuje EOR. Vloga teh institucij naj bi bila torej bodisi odobriti bodisi zavrniti shemo za reševanje, nikakor pa ne priprava, izdelava ali uporaba te sheme. Zakonodajalec Unije naj bi nalogo izvedbe zelo tehničnih presoj, ki so potrebne pri sprejemanju sheme za reševanje, zaupal specializirani agenciji, ki je EOR. EOR naj bi bil odgovoren tako za načrtovanje, pripravo in sprejetje shem za reševanje kot za nadzor nad tem, kako jih izvajajo nacionalni organi. V teh okoliščinah naj mu ne bi bilo mogoče odreči pravice braniti shemo za reševanje, ne da bi se kršila njegova pravica do obrambe.

62 Dalje, družba SFL in EOR trdita, da presoja, v skladu s katero se postopek z odločitvijo EOR konča in da jo je torej treba šteti za izpodbojni akt v primeru reševanja finančne institucije, ni v nasprotju s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe Meroni/Visoka oblast. Z Uredbo EMR naj bi se namreč preprečil „resnični premik odgovornosti“ v smislu te sodne prakse in se hkrati zagotovilo, da lahko Komisija – oziroma v nekaterih primerih Svet – nadzira ali nasprotuje kateremu koli diskercijskemu elementu sklepa o reševanju. EOR meni, da ni nobenega protislovja med pravico do vložitve tožbe zoper EOR kot avtorja sheme za reševanje na eni strani ter dejstvom, da pri sprejemanju odločitve o tej shemi za reševanje sodeluje Komisija oziroma v nekaterih primerih Svet, in dejstvom, da ta shema ne more začeti veljati, če ji ti instituciji nasprotujeta, na drugi strani. EOR vsekakor meni, da pooblastilo za sprejemanje vseh shem za reševanje, ki mu je podeljeno na podlagi člena 7(2) Uredbe EMR, ni pristojnost, ki je s Pogodbo dodeljena Komisiji in za katero bi se ta odločila, da jo prenese, ampak pristojnost, ki jo je zakonodajalec Unije ustvaril v tej uredbi.

63 Nazadnje, družba SFL trdi, da je iz uvodnih izjav 90 in 120 Uredbe EMR ter členov 7, 20 in 86 te uredbe razvidno, da gre za pooblastila EOR, hkrati pa je v njih pojasnjeno, da so lahko odločitve, ki jih ta odbor sprejme, predmet sodnega nadzora, ki ga opravi Sodišče. Tako naj bi bil v členu 86(2) navedene uredbe določen tak nadzor nad vsemi odločitvami EOR, ki – tako kot odločitve v zvezi s shemami za reševanje – ne morejo biti predmet pritožbe pri pritožbeni komisiji. Drugačna argumentacija Komisije naj bi bila v nasprotju s tema uvodnima izjavama in členi te uredbe in naj bi zato pomenila razlago *contra legem*.

– *Presoja Sodišča*

64 Prvi pritožbeni razlog se nanaša na vprašanje, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je v točkah od 116 do 120, 127, 137, 149 in 150 izpodbijane sodbe razsodilo, da je sporna shema za reševanje izpodbojni akt v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

65 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da je ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU v povezavi z njegovi prvim odstavkom mogoče vložiti zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi ali agencije Unije, ne glede ne na njihovo obliko, in katerih namen je

ustvariti zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese fizične ali pravne osebe tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj. Za ugotovitev, ali ima neki akt take učinke in je zato lahko predmet take ničnostne tožbe, se je treba osredotočiti na bistvo tega akta in te učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina navedenega akta, po potrebi ob upoštevanju konteksta, v katerem je bil sprejet, in pristojnosti institucije, ki je akt sprejela (glej v tem smislu sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9; z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB, C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točki 39 in 41, in z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točke od 62 do 64 in navedena sodna praksa).

66 Na prvem mestu je glede vsebine sheme za reševanje sicer res, da ta najprej v členih od 1 do 4 določa, da EOR „odloči“, da bo zoper banko Banco Popular začel postopek reševanja, ker so izpolnjeni pogoji iz člena 18(1) Uredbe EMR, nato v členih od 5 do 7 določa instrumente za reševanje, ki jih je treba uporabiti, in nazadnje v členih 9 in 10 določa, da bo moral FROB sprejeti vse potrebne ukrepe za izvršitev tega sklepa in da bo to izvajanje spremljal EOR.

67 Vendar člen 12(1) sporne sheme za reševanje določa, da bo ta „začela veljati“ 7. junija 2017 in ne – kot je Splošno sodišče v točki 117 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da „je začela veljati“ na ta datum. Člen 13 te sheme poleg tega določa, da je ta naslovljena na FROB in da mu bo shema vročena po tem, ko jo Komisija oziroma Svet odobri.

68 Iz navedb iz prejšnje točke je razvidno, da sporna shema za reševanje, ki jo je sprejel EOR s Sklepom SRB/EES/2017/08 na izvršni seji 7. junija 2017, ki je akt, ki se je v tej zadevi izpodbijal pred Splošnim sodiščem, še ni bila odobrena, kar je potrjeno z dejstvom, navedenim v točkah 77 in 78 izpodbijane sodbe, da je bila – po njenem sprejetju – Komisiji vročena 7. junija 2017 ob 5.13 uri v odobritev, ki jo je ta podala istega dne ob 6.30 uri. Iz teh navedb izhaja tudi, da sta začetek veljavnosti te sheme in torej začetek njenih zavezujočih pravnih učinkov odvisna od njene odobritve.

69 Na drugem mestu je treba v zvezi s kontekstom sprejetja sporne sheme za reševanje ugotoviti, kot je navedeno v njenih uvodnih ugotovitvah, da je pravna podlaga te sheme Uredba EMR, zlasti člen 18 te uredbe. Ureditev, ki je bila uvedena s to uredbo, temelji na ugotovitvi, ki je v bistvu navedena v uvodnih izjavah 24 in 26 te uredbe, da spada izvajanje pristojnosti za reševanje iz te uredbe v politiko Unije na področju reševanja, ki jo lahko opredelijo le institucije Unije, in da pri sprejetju vsake posamezne sheme za reševanje obstaja določena raven diskrecije glede na to, da odločitve o reševanju pomembno vplivajo na finančno stabilnost držav članic in Unije ter na proračunsko neodvisnost držav članic. Iz teh uvodnih izjav je razvidno, da je zakonodajalec Unije iz teh razlogov menil, da je treba zagotoviti ustrezno vključenost Sveta in Komisije, in sicer sodelovanje, ki krepi potrebno operativno neodvisnost EOR, hkrati pa upošteva načelo prenosa pooblastil na agencije, ki izhaja iz sodbe Meroni/Visoka oblast in na katerega je bilo opozorjeno v sodbi z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-270/12, EU:C:2014:18).

70 Sodišče je v teh sodbah v bistvu razsodilo, da se posledice, ki izhajajo iz prenosa pooblastil, zelo razlikujejo glede na to, ali gre za jasno razmejena izvedbena pooblastila, nad uporabo katerih je zato mogoč strog nadzor glede na objektivna merila, ki jih določi organ, ki pooblastila prenese, ali pa gre za „diskrecijsko pravico s širokim poljem proste presoje, ki bi lahko bila uporabljena tako, da bi dejansko omogočila izvajanje gospodarske politike“ (glej v tem smislu sodbo Meroni/Visoka oblast, strani 43, 44 in 47, in sodbo z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točka 41).

71 Sodišče je v navedeni sodbi navedlo tudi, da prenos prve vrste ne more občutno spremeniti posledic, ki jih povzroči izvajanje pooblastil, na katero se ta prenos nanaša, pri prenosu druge vrste pa pride s tem, da se izbire organa, na katerega so pooblastila prenesena, nadomestijo z izbirami organa, ki je pooblastila prenesel, do „resničnega premika odgovornosti“ (sodba Meroni/Visoka oblast, stran 43, in sodba z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točka 42). Sodišče je v zadevi, v kateri je izdalo sodbo Meroni/Visoka oblast, razsodilo, da se prenos zadevnih pooblastil v tej zadevi glede na to, da se je zadevnim organom priznala „diskrecijska pravica s širokim poljem proste presoje“, ne more šteti za skladen z „zahtevami Pogodbe“, pri čemer je pojasnilo, da Visoka oblast s tem, da si je pridržala le možnost, da zavrne odobritev odločitev teh organov, ni obdržala zadostnih pooblastil, da bi preprečila tak premik odgovornosti (glej v tem smislu sodbo Meroni/Visoka oblast, stran 47).

72 Iz preudarkov na strani 44 sodbe Meroni/Visoka oblast je razvidno, da sodna praksa, ki izhaja iz te sodbe, temelji na predpostavki, da je sistem zavor in ravnovesij, ki je značilen za institucionalno strukturo Unije, temeljno jamstvo, priznano s Pogodbama, in da bi se s prenosom široke diskrecijske pravice to jamstvo ogrozilo, ker bi se z njim ta diskrecija priznala drugim organom, kot so bili s Pogodbama določeni za zagotavljanje, da se ta izvaja v okviru njihovih pristojnosti, in za nadzor nad njenim izvajanjem. Glede na preudarke s strani 43 in 46 navedene sodbe se široka diskrecijska pravica iz te sodne prakse zlasti nanaša na temeljna vprašanja z zadevnega področja politike, v okviru katerih je za uskladitev različnih in včasih protislovnih ciljev potrebno široko polje presoje.

73 Natančneje, iz navedene sodne prakse je razvidno, da uporaba v njej izoblikovanih načel prenosa pooblastil na agencije ni odvisna od tega, ali so akti, za sprejetje katerih so pooblaščene te agencije, individualni ali splošni, ampak od vprašanja, ali se prenos nanaša na široko diskrecijsko pravico ali pa na natančno omejena izvršilna pooblastila (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točke 54, 65 in 66).

74 Kot namreč izhaja iz uvodnih izjav 24 in 26 Uredbe ERM, se želi z ureditvijo, ki se uvaja s to uredbo, konkretizirati načela iz sodbe Meroni/Visoka oblast, ki so ponovljena v sodbi z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-270/12, EU:C:2014:18).

75 EOR je v skladu s členom 7(2) Uredbe EMR sicer res odgovoren za sprejemanje vseh odločitev o reševanju, ki se med drugim nanašajo na finančne institucije, skupine, ki se štejejo za pomembne za finančno stabilnost v Uniji, in druge čezmejne skupine. V ta namen člen 18(1) in (6) Uredbe EMR določa, da EOR shemo za reševanje v zvezi s temi subjekti in skupinami sprejme le, če – po prejemu sporočila ECB o oceni glede propada ali verjetnega propada zadevnega subjekta ali na lastno pobudo – meni, da so pogoji za reševanje, ki so natančneje določeni v členu 18(1), od (a) do (c), te uredbe, izpolnjeni. Ti pogoji se nanašajo na propad ali verjeten propad subjekta, na neobstoj alternativnih ukrepov za reševanje in potrebo po reševanju v javnem interesu.

76 Če so ti pogoji izpolnjeni, EOR na podlagi člena 18(6) Uredbe EMR sprejme shemo za reševanje, s katero se zoper zadevni subjekt uvede postopek reševanja in zanj določi uporaba instrumentov za reševanje iz člena 22(2) te uredbe ter posredovanje Enotnega sklada za reševanje. V členu 22(4) navedene uredbe je pojasnjeno, da se ti instrumenti lahko uporabljajo posamezno ali v kateri koli kombinaciji, razen instrumenta izločitve sredstev, da se dosežejo cilji iz člena 14 navedene uredbe v skladu z načeli reševanja iz člena 15 te uredbe.

77 Vendar, čeprav je z določbami, navedenimi v prejšnjih točkah, EOR podeljeno široko polje proste presoje glede vprašanja, ali in s katerimi ukrepi se zoper zadevni subjekt uvede postopek reševanja, je ta diskrecija v skladu s členom 18, (1) in od (4) do (6), Uredbe EMR omejena z objektivnimi merili in pogoji, ki omejujejo področje delovanja EOR in se nanašajo tako na pogoje kot na instrumente za reševanje. Poleg tega ta uredba določa sodelovanje Komisije in Sveta v postopku, v katerem se sprejme shema za reševanje, ki jo mora – da lahko začne veljati – odobriti Komisija oziroma v nekaterih primerih Svet.

78 Tako EOR v skladu s členom 30(1) in (2) Uredbe EMR obvesti Komisijo o vseh ukrepih, ki jih sprejme za pripravo reševanja ter si s Komisijo in Svetom izmenja vse informacije, potrebne za izpolnitev njunih nalog. V skladu s členom 43(3) te uredbe Komisija imenuje predstavnika, ki ima pravico, da kot stalni opazovalec sodeluje na izvršnih in plenarnih sejah EOR, ter da ima njen predstavnik pravico sodelovati v razpravah in ima dostop do vseh dokumentov.

79 Poleg tega člen 18(7) Uredbe EMR v prvem pododstavku določa, da EOR shemo za reševanje takoj po njenem sprejetju pošlje Komisiji, v drugem in tretjem pododstavku pa, da Komisija v 24 urah po tem pošiljanju to shemo za reševanje bodisi odobri bodisi ji nasprotuje glede njenih diskrecijskih vidikov, razen tistih, ki se nanašajo na izpolnjevanje merila javnega interesa in v znesku, ki je določen za posredovanje Enotnega sklada za reševanje. Glede zadnjenavedenih diskrecijskih vidikov je v tem tretjem pododstavku pojasnjeno, da lahko Komisija v 12 urah po navedenem posredovanju Svetu priporoči, naj shemi za reševanje nasprotuje. Nazadnje, člen 18(7), peti pododstavek, Uredbe EMR določa, da „[s]hema za reševanje lahko začne veljati le, če ji Svet ali Komisija v 24 urah po tem, ko jo [je] odbor poslal, ne nasprotuje“.

80 Tako določbe člena 18(7) Uredbe EMR začetek veljavnosti sheme za reševanje pogojujejo s tem, da jo odobri Komisija, če ji Komisija ali Svet ne nasprotujeta. Če Komisija tako shemo odobri, mora torej v celoti prevzeti odgovornosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama.

81 Iz točk od 75 do 80 te sodbe je razvidno, da so določbe člena 18 Uredbe EMR, na podlagi katerih je bila sprejeta sporna shema za reševanje, oblikovane tako, da se z njimi preprečuje „premik odgovornosti“ v smislu sodne prakse iz sodbe Meroni/Visoka oblast. Čeprav je s temi določbami EOR priznano polje proste presoje glede tega, ali so pogoji za sprejem sheme za reševanje v obravnavanem primeru izpolnjeni, in za določitev potrebnih instrumentov v okviru te sheme, pa je z njimi hkrati določeno, da je Komisija – oziroma v nekaterih primerih Svet – tista, ki nosi odgovornost za končno presojo diskrecijskih vidikov sheme za reševanje, ki spadajo na področje politike Unije v zvezi z reševanjem kreditnih institucij in v okviru katerih je treba – kot izhaja iz člena 14 ter uvodnih izjav 24, 26 in 62 Uredbe EMR – uravnotežiti različne cilje in interese, s katerimi se želi ob upoštevanju proračunske suverenosti držav članic in varstva interesov delničarjev in upnikov zagotoviti finančna stabilnost Unije in celovitost notranjega trga.

82 Na tretjem mestu je treba v zvezi s pooblastili EOR navesti, da razlaga, ki jo je Splošno sodišče podalo v točkah 129 in 130 izpodbijane sodbe, v skladu s katero ima lahko shema za reševanje zavezujoče pravne učinke ne glede na sklep Komisije o odobritvi, ne upošteva pooblastil, ki so EOR podeljena z Uredbo EMR, in tudi ne sodne prakse, ki izhaja iz sodbe Meroni/Visoka oblast.

83 Čeprav člena 7 in 18 te uredbe določata, da je EOR odgovoren za pripravo in sprejetje sheme za reševanje, pa mu s tema členoma ni podeljeno pooblastilo za sprejetje akta, ki ima samostojne pravne učinke. V okviru postopka reševanja na podlagi člena 18 Uredbe EMR je odobritev Komisije, kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točki 128 izpodbijane sodbe, nujen element za začetek veljavnosti sheme za reševanje.

84 Ta odobritev je odločilna tudi za vsebino zadevne sheme za reševanje.

85 Čeprav člen 18(7) Uredbe EMR Komisiji omogoča, da tako shemo – ne da bi nasprotovala njenim diskrecijskim vidikom in ne da bi Svetu predlagala, naj ji nasprotuje – odobri, pa lahko Komisija in Svet na podlagi navedenega člena presojo EOR v zvezi z diskrecijskimi vidiki nadomestita s svojo tako, da jim nasprotujeta, in v takem primeru mora EOR v skladu s sedmim pododstavkom tega člena 18(7) v osmih urah spremeniti to shemo na podlagi razlogov, ki sta jih podala Komisija ali Svet, da lahko ta shema začne veljati.

86 Opozoriti je treba še, da ima – kot izhaja iz člena 18(8) te uredbe – nasprotovanje Sveta, ki temelji na neizpolnjevanju merila javnega interesa, za posledico dokončno preprečitev reševanja zadevnega subjekta na podlagi navedene uredbe in torej ta subjekt preneha na način, ki je v skladu z veljavnim nacionalnim pravom.

87 Komisija je s Sklepom 2017/1246 v obravnavani zadevi odobrila sporno shemo za reševanje. Kot je izrecno poudarila v točki 4 obrazložitve tega sklepa, je Komisija z odobritvijo izrazila, da „se strinja“ z vsebino te sheme in z „razlogi, ki jih je navedel [EOR], zakaj je reševanje potrebno zaradi javnega interesa“. V zvezi s tem je treba ugotoviti, kot je Komisija poudarila na obravnavi, da so diskrecijski vidiki sheme za reševanje, ki se nanašajo tako na določitev pogojev za reševanje kot na določitev instrumentov za reševanje, neločljivo povezani z bolj tehničnimi vidiki reševanja. V nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča v točki 137 izpodbijane sodbe torej ni mogoče razlikovati med temi diskrecijskimi in temi tehničnimi vidiki, da bi se določil izpodbojni akt v kontekstu sheme za reševanje, ki jo je v celoti odobrila Komisija.

88 Tako je bil ukrep za reševanje, ki ga je sprejel EOR v okviru sporne sheme za reševanje, šele s sklepom Komisije o odobritvi dokončno določen in je začel imeti zavezujoče pravne učinke, zato je – zlasti ob upoštevanju načel, navedenih v sodbi Meroni/Visoka oblast – Komisija, in ne EOR tista, ki mora navedeni ukrep za reševanje zagovarjati pred sodiščema Unije.

89 Iz vsebine sporne sheme za reševanje, konteksta, v katerem je bila sprejeta, in pooblastil EOR tako izhaja, da ta shema za reševanje ni imela zavezujočih pravnih učinkov, ki bi lahko vplivali na interese pravne ali fizične osebe, zato ni akt, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU.

90 S preudarki, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točkah od 121 do 123 izpodbijane sodbe, navedene presoje ni mogoče omajati.

91 V zvezi s tem – v nasprotju z razsodbo Splošnega sodišča v teh točkah – iz člena 86(1) in (2) Uredbe EMR ni mogoče sklepati, da je bilo zoper sporno shemo za reševanje mogoče vložiti ničnostno tožbo. Kot je navedla Komisija, z določbami uredbe namreč ni mogoče spremeniti sistema pravnih sredstev, določenega v Pogodbi DEU. Poleg tega iz besedila teh določb Uredbe EMR izhaja, da je treba tožbe pred Sodiščem vložiti „v skladu s členom 263 PDEU“, kar pomeni, da morajo izpolnjevati v tem členu določen pogoj o izpodbojnosti izpodbijanega akta.

92 Res je, da je Sodišče v točkah 56 in 66 sodbe z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369), v bistvu razsodilo, da je shema za reševanje kot končni rezultat zapletenega postopka reševanja lahko predmet sodnega nadzora pred sodiščem Unije. Vendar je Sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, presojalo o zakonitosti odločitve Splošnega sodišča o nedopustnosti ničnostnih tožb, ki niso bile vložene zoper tako shemo, ampak zoper pripravljalne akte ECB, v katerih je bila ugotovljena možnost propada ali

verjetnega propada subjektov v smislu člena 18(1) Uredbe EMR. Preudarke iz teh točk 55 in 66 je zato treba razlagati ob upoštevanju ustaljene sodne prakse Sodišča v zvezi s zapletenimi postopki, v skladu s katero je načeloma v primeru aktov, ki nastajajo v več fazah postopka, akt, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo, le ukrep, s katerim se dokončno določi stališče pristojne institucije, organa, urada ali agencije Unije ob koncu postopka, ne pa tudi vmesni ukrepi, katerih cilj je priprava tega dokončnega ukrepa in ki nima samostojnih pravnih učinkov (glej v tem smislu sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 10; z dne 3. junija 2021, Madžarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, točki 43 in 46, in z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 103).

93 V takem zapletenem postopku zoper akte, ki se sprejmejo v pripravljalnih fazah do sprejetja končnega akta, ni mogoče vložiti ničnostne tožbe, ker nimajo samostojnih pravnih učinkov.

94 V nasprotju z razsodbo Splošnega sodišča v točkah od 122 do 124 izpodbijane sodbe iz člena 86 Uredbe EMR in sodbe z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19, EU:C:2021:369), torej ni mogoče sklepati, da je sporna shema za reševanje akt, zoper katerega se lahko vloži ničnostna tožba pred Splošnim sodiščem, čeprav ta ni bila končni rezultat zadevnega postopka reševanja glede na to, da se je ta rezultat uresničil šele s tem, ko je to shemo odobrila Komisija, in glede na to, da – kot izhaja iz zgornje analize – ta ni imela samostojnih pravnih učinkov.

95 Zato zgoraj navedene presoje tudi ni mogoče izpodbijati s preudarki, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točkah 146 in 147 izpodbijane sodbe, v skladu s katerimi naj bi se, če se sporni shemi za reševanje ne bi priznalo izpodbojnosti, kršila pravica tožečih strank na prvi stopnji do učinkovitega sodnega varstva.

96 Sklep Komisije o odobritvi, kot je Sklep 2017/1246, ima namreč značilnosti akta, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU. V okviru ničnostne tožbe zoper tak sklep pa se lahko zadevne fizične ali pravne osebe sklicujejo na nezakonitost sheme za reševanje, ki jo je ta institucija odobrila in ji s tem priznala zavezujoče pravne učinke, s čimer se jim zagotovi zadostno sodno varstvo (glej v tem smislu sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 53 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem je treba pojasniti, da – kot izhaja iz točk 87 in 88 te sodbe – Komisija s tako odobritvijo prevzame odgovornost za elemente iz te sheme, zato jih mora po potrebi zagovarjati pred sodiščema Unije.

97 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da sporna shema za reševanje ni izpodbojni akt v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

98 Zato je treba izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je bila z njo ničnostna tožba zoper to shemo razglašena za dopustno.

Drugi in tretji pritožbeni razlog

99 Ker je bila izpodbijana sodba na podlagi prvega pritožbenega razloga razveljavljena, drugega in tretjega pritožbenega razloga ni treba preizkusiti.

Tožba pred Splošnim sodiščem

100 V skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

101 Za tak primer gre v obravnavani zadevi, saj ima Sodišče na voljo vse potrebne elemente za odločitev o dopustnosti tožbe na prvi stopnji.

102 Iz razlogov, navedenih v točkah od 66 do 97 te sodbe, sporna shema za reševanje ni izpodbojni akt v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

103 V teh okoliščinah je treba tožbo, ki sta jo družbi Fundación in SFL vložili pred Splošnim sodiščem, zavreči kot nedopustno.

Stroški

104 Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu.

105 Člen 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

106 Ker družba SFL v pritožbenem postopku ni uspela, ji je treba na predlog Komisije naložiti, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške, ki so tej instituciji nastali v okviru tega postopka. Ker družbi Fundación in SFL v postopku na prvi stopnji nista uspeli, se jima v skladu s predlogi EOR in banke Banco Santander naloži, da poleg svojih stroškov nosita tudi stroške, ki so EOR in banki Banco Santander nastali v okviru zadnjenavedenega postopka.

107 Člen 138(3) tega poslovnika, ki se na podlagi njegovega člena 184(1) uporablja v pritožbenem postopku, določa, da če vsaka stranka uspe samo deloma, nosi vsaka svoje stroške. Ker EOR ni uspel z dopustnostjo tožbe, ki je edino vprašanje v pritožbi, nosi svoje stroške v zvezi s pritožbo.

108 V skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zato Kraljevina Španija, Parlament in Svet, ki so intervenirali na prvi stopnji, nosijo svoje stroške, ki so jim nastali v postopku na prvi stopnji in v pritožbenem postopku. Komisija kot intervenientka v postopku na prvi stopnji nosi stroške, ki so ji nastali v tem postopku.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 1. junija 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in SFL/EOR (T-481/17, EU:T:2022:311), se razveljavi v delu, v katerem je bila z njo tožba, ki sta jo vložili družbi Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) za razglasitev ničnosti Sklepa SRB/EES/2017/08 izvršne seje Enotnega odbora za reševanje z dne 7. junija 2017 o sprejetju sheme za reševanje v zvezi z banko Banco Popular Español SA, razglašena za dopustno.**

2. **Tožba, ki sta jo vložili družbi Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) za razglasitev ničnosti Sklepa SRB/EES/2017/08, se zavrže kot nedopustna.**

3. **Družbama Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno in Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) se naloži, da poleg svojih stroškov nosita tudi stroške, ki so Enotnemu odboru za reševanje in banki Banco Santander SA nastali v postopku na prvi stopnji. Družba SFL nosi svoje stroške in stroške, ki so Evropski komisiji nastali v tem pritožbenem postopku.**

4. **Enotni odbor za reševanje nosi stroške, ki so mu nastali v tem pritožbenem postopku.**

5. **Kraljevina Španija, Evropski parlament in Svet Evropske unije nosijo svoje stroške, ki so jim nastali v postopku na prvi stopnji in v tem pritožbenem postopku. Evropska komisija nosi stroške, ki so ji nastali v postopku na prvi stopnji.**

Podpisi