A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2024. június 18.*

„Fellebbezés – Gazdaság- és monetáris politika – Bankunió – 806/2014/EU rendelet – Egységes szanálási mechanizmus – Valamely jogalany fizetésképtelensége vagy valószínű fizetésképtelenné válása esetén lefolytatandó szanálási eljárás – A 18. cikk (7) bekezdése – Szanálási programnak az Egységes Szanálási Testület általi elfogadása – E program Európai Bizottság általi jóváhagyása – A 86. cikk (2) bekezdése – Keresettel megtámadható aktusok – Megsemmisítés iránti kereset – Elfogadhatóság”

A C-551/22. P. sz. ügyben,

az **Európai Bizottság** (képviselik: L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblytė és D. Triantafyllou, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2022. augusztus 17-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

a **Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno** (székhelye: Madrid [Spanyolország]),

a **Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)** (székhelye: Zürich [Svájc], képviselik: R. Pelayo Jiménez és R. Pelayo Torrent abogados)

felperesek az elsőfokú eljárásban,

az **Egységes Szanálási Testület (ESZT)** (képviselik: H. Ehlers, S. Fernández Rupérez, A. R. Lapresta Bienz és J. M. Rius Riu, meghatalmazotti minőségben, segítőik: F. B. Fernández de Trocóniz Robles abogado, B. Meyring és S. Schelo Rechtsanwälte)

alperes az elsőfokú eljárásban,

a **Spanyol Királyság**,

az **Európai Parlament** (képviselik: J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani és L. Visaggio, meghatalmazotti minőségben),

* Az eljárás nyelve: spanyol.

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: J. Bauerschmidt, J. Haunold, H. Marcos Fraile és A. Westerhof Löfflerová, meghatalmazotti minőségben),

a **Banco Santander SA** (székhelye: Santander [Spanyolország], képviselik: J. Remón Peñalver, J. M. Rodríguez Cárcamo, A. M. Rodríguez Conde és D. Sarmiento Ramírez-Escudero abogados)

beavatkozó felek az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (előadó), F. Biltgen és N. Piçarra tanácselnökök, S. Rodin, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele és D. Gratsias bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

hivatalvezető: L. Carrasco Marco tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. június 13-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2023. november 9-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésével az Európai Bizottság az Európai Unió Törvényszéke 2022. június 1-jei Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno és SFL kontra ESZT ítéletének (T-481/17, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2022:311) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben a Törvényszék elutasította a Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno (a továbbiakban: Fundación) és a Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) által az Egységes Szanálási Testület (ESZT) ügyvezetői testülete 2017. június 7-i SRB/EES/2017/08. sz. azon határozatának megsemmisítése iránt benyújtott keresetet, amely a Banco Popular Español SA-val szemben szanálási programot fogadott el (a továbbiakban: vitatott szanálási program).

Jogi háttér

Az 1024/2013/EU rendelet

2 Az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet (HL 2013. L 287., 63. o.) 6. cikkének (4) és (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(4) Az alábbiaknak megfelelő hitelintézetek, pénzügyi holdingtársaságok vagy vegyes pénzügyi holdingtársaságok feletti felügyelet vonatkozásában, illetve az olyan hitelintézeteknek a mechanizmusban részt vevő tagállamban bejegyzett, az alábbiaknak megfelelő fiókja feletti felügyelet vonatkozásában, amelyeknek a székhelye a mechanizmusban nem részt vevő

tagállamban van, a (4) cikknek az (1) bekezdés a) és c) pontján kívüli részeiben meghatározott feladatok tekintetében az [Európai Központi Bank (EKB)] az e cikk (5) bekezdésében meghatározott felelősségi körrel, az illetékes nemzeti hatóságok pedig az e cikk (6) bekezdésében meghatározott felelősségi körrel rendelkeznek […]:

– azok, amelyek kevésbé jelentősek összevont alapon, a mechanizmusban részt vevő tagállamokon belüli legmagasabb szintű konszolidáció szintjén, illetve egyedi szinten az azon fiókok konkrét esetében, amelyek olyan hitelintézeteknek a mechanizmusban részt vevő tagállamban bejegyzett fiókjai, amely hitelintézetnek a székhelye a mechanizmusban részt nem vevő tagállamban van. A jelentőséget az alábbi kritériumok alapján kell megítélni:

  i. méret;
  ii. jelentőség az [európai] Unió vagy a mechanizmusban részt vevő bármely tagállam gazdasága szempontjából;
  iii. a határokon átnyúló tevékenység jelentősége.

  A fenti első albekezdés tekintetében egy hitelintézetet, pénzügyi holdingtársaságot, illetve vegyes pénzügyi holdingtársaságot nem lehet kevésbé jelentősnek minősíteni, kivéve, ha ezt a módszertanban meghatározott különleges körülmények indokolttá teszik, vagy ha az alábbi feltételek közül bármelyik teljesül:

  i. teljes eszközállománya meghaladja a 30 milliárd EUR-t;
  ii. teljes eszközállományának a székhely szerinti, a mechanizmusban részt vevő tagállam [bruttó hazai termékéhez (GDP)] viszonyított aránya meghaladja a 20%-ot, kivéve, ha a teljes eszközállománya nem éri el az 5 milliárd EUR-t;
  iii. az illetékes nemzeti hatóság által küldött azon értesítést követően, amely szerint a hatóság az intézményt jelentősnek tartja a hazai gazdaság szempontjából, az EKB az adott hitelintézetre vonatkozó átfogó értékelése, és ezen belül a mérlegértékelés alapján úgy dönt, hogy ezt a jelentőséget megerősíti.

Az EKB a saját kezdeményezésére is jelentősnek minősíthet egy intézményt, ha az a mechanizmusban részt vevő több tagállamban is rendelkezik leányvállalattal, és a határokon átnyúló eszközei és kötelezettségei a módszertanban meghatározott feltételek szerint a teljes eszköz- vagy kötelezettségállományának jelentős részét teszik ki.

[…]

(5) A (4) bekezdésben említett hitelintézetek tekintetében, a (7) bekezdésben meghatározott keretrendszeren belül:

[…]

b) amennyiben az a magas színvonalú felügyelet biztosításához szükséges, az EKB – az illetékes nemzeti hatóságokkal folytatott konzultációt követően saját kezdeményezésére, vagy valamely illetékes nemzeti hatóság kérésére – bármikor úgy dönthet, hogy a (4) bekezdésben említett hitelintézetek közül egy vagy több tekintetében minden vonatkozó hatáskörével közvetlenül él […];

[…]”

Az ESZM-rendelet

3 A hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. július 15-i 806/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 225., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 372., 9. o., a továbbiakban: ESZM-rendelet) (24), (26), (62), (90) és (120) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(24) Mivel csak uniós intézmények hozhatnak létre uniós szanálási politikát, és mivel valamennyi konkrét szanálási rendszer elfogadása tekintetében fennáll bizonyos mérlegelési jogkör, rendelkezni kell [az Európai Unió Tanácsa] és a Bizottság mint olyan intézmények megfelelő bevonásáról, amelyek az EUMSZ 291. cikkével összhangban végrehajtási hatásköröket gyakorolhatnak. A Testület által hozott szanálási határozatok diszkrecionális vonatkozásait a Bizottságnak kell értékelnie. Tekintettel a szanálási határozatoknak a tagállamok pénzügyi stabilitására és az Unióra mint olyanra, valamint a tagállamok költségvetési szuverenitására gyakorolt jelentős hatására, fontos végrehajtási hatáskört ruházni a Tanácsra a szanálással kapcsolatos bizonyos határozatok tekintetében. Ezért a Bizottság javaslatára a Tanácsnak kell ténylegesen ellenőriznie a Testületet, amennyiben az megvizsgálja, hogy közérdek esete áll-e fenn, valamint értékelnie az Alap összegének valamely konkrét szanálási intézkedés céljából történő lényeges módosításait. Továbbá a Bizottságot fel kell hatalmazni arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el a Testület által különböző hatásköreinek gyakorlása közben figyelembe veendő további kritériumok vagy feltételek meghatározása érdekében. A szanálási feladatok ilyetén átruházása semmiképpen nem akadályozhatja a pénzügyi szolgáltatások belső piacának működését. Az [Európai Bankhatóság (EBH)] ezért megtartja szerepét és megőrzi jelenlegi hatásköreit és feladatait: az EBH-nak kell kidolgoznia az összes tagállamra alkalmazandó uniós szabályozást és hozzá kell járulnia annak következetes végrehajtásához, illetve erősítenie kell a szanálási gyakorlatok konvergenciáját az Unió egészében.

[…]

(26) Az EKB-nak – mint az egységes felügyeleti rendszer felügyeleti szervének – és a Testületnek fel kell tudnia mérni, hogy az intézmény csődközeli helyzetben van-e vagy valószínűsíthetően fizetésképtelenné válik, illetve van-e reális kilátás arra, hogy egy alternatív magánszektori vagy felügyeleti beavatkozás észszerű időn belül megakadályozza a csődöt. Amennyiben a Testület megállapítja, hogy a szanálás alá vonásához kapcsolódó valamennyi kritérium teljesül, el kell fogadnia a szanálási rendszert. A szanálási rendszer elfogadásához kapcsolódó eljárás – amely a Bizottság és a Tanács bevonásával történik – erősíti a Testület működési függetlenségét, miközben tiszteletben tartja a hatáskörök ügynökségekre ruházásának az Európai Unió Bíróságának (Bíróság) értelmezése szerinti elvét. Ezért ez a rendelet előírja, hogy a Testület által elfogadott szanálási rendszer csak akkor lép hatályba, ha a Testület által történő elfogadását követő 24 órában a Tanács vagy a Bizottság nem emel kifogást, illetve ha a Bizottság jóváhagyja a szanálási rendszert. Azon indokok köre, amelyek alapján a Tanács a Bizottság javaslatára kifogást emelhet a Testület

szanálási rendszerével szemben, szigorúan a közérdek fennállásának esetére és arra az esetre kell korlátozódnia, ha a Bizottság lényegesen módosítja az [Egységes Szanálási] Alap Testület által javasolt felhasználásának összegét.

Lényeges módosításnak minősül, ha az Alapból felhasznált összeg több mint 5%-kal módosul a Testület eredeti javaslatához képest. A Tanácsnak vagy módosítás nélkül el kell fogadnia, vagy el kell utasítania a Bizottság javaslatát. A Bizottságnak a Testület üléseinek megfigyelőjeként folyamatosan ellenőriznie kell, hogy a Testület által elfogadott szanálási rendszer teljes mértékben megfelel-e e rendeletnek, hogy az biztosítja-e a különböző szóban forgó célkitűzések és érdekek egyensúlyát, hogy tiszteletben tartja-e a közérdeket, valamint hogy megóvja-e a belső piac integritását. Tekintettel arra, hogy a szanálási intézkedés igen gyors döntéshozatali eljárást tesz szükségessé, a Tanácsnak és a Bizottságnak szorosan együtt kell működnie, és a Tanács nem kettőzheti meg a Bizottság által már elvégzett előkészítő munkát. A Testületnek utasítást kell adnia a nemzeti szanálási hatóságoknak, amelyeknek minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk a szanálási rendszer megvalósítása érdekében.

[…]

(62) A tulajdonjogokba való beavatkozás nem lehet aránytalan mértékű. Az érintett részvényesek és hitelezők következésképpen nem szenvedhetnek el nagyobb veszteséget annál, mint amely akkor sújtotta volna őket, ha az intézményt a szanálást elrendelő határozat elfogadásával egyidejűleg felszámolják. A tulajdonjogokba való beavatkozás nem lehet aránytalan mértékű. Abban az esetben, ha egy szanálás alatt álló intézmény eszközeinek csak egy részét veszi át magánszektorbeli vásárló vagy áthidaló intézmény, a szanálás alatt álló intézmény fennmaradó részét rendes fizetésképtelenségi eljárás útján fel kell számolni. Az intézmény felszámolási eljárása folyamán a meglévő részvényesek és hitelezők védelme érdekében az e részvényesek és hitelezők számára a követeléseik ellenértékeként kifizetett összeg nem lehet kevesebb, mint az a becsült összeg, amelyhez akkor jutottak volna, ha az egész intézményt rendes fizetésképtelenségi eljárás keretében számolják fel.

[…]

(90) A szanálási eszközök alkalmazása és a szanálási hatáskörök gyakorlása során a Testületnek utasítania kell a nemzeti szanálási hatóságokat annak biztosítására, hogy a [a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2014. L 173., 190. o.; helyesbítések: HL 2019. L 165., 129. o.; HL 2021. L 104., 5. o.)] előírtak szerint az érintett szervezetek alkalmazottainak képviselőit tájékoztassák és adott esetben velük konzultáljanak.

[…]

(120) Az Egységes Szanálási Mechanizmus [(ESZM)] a Testületet, a Tanácsot, a Bizottságot és a részt vevő tagállamok szanálási hatóságait fogja össze. A Bíróság az EUMSZ 263. cikkével összhangban jogkörrel rendelkezik a Testület, a Tanács és a Bizottság által elfogadott határozatok jogszerűségének vizsgálata, illetve a szerződésen kívüli felelősségeik

megállapítása tekintetében. Ezenkívül az EUMSZ 267. cikke értelmében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságok kérésére előzetes döntést hozzon az uniós intézmények, szervek vagy ügynökségek jogi aktusainak érvényességéről és értelmezéséről. A nemzeti igazságügyi hatóságoknak nemzeti jogszabályaik értelmében hatáskörrel kell rendelkezniük a részt vevő tagállamok szanálási hatóságai által az e rendelet által rájuk ruházott hatásköreik gyakorlása során elfogadott határozatok jogszerűségének vizsgálata, illetve a szerződésen kívüli felelősségük megállapítása tekintetében.”

4 Az ESZM-rendelet „Tárgy” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet egységes szabályokat és egységes eljárást ír elő a 2. cikkben említett, a 4. cikkben említett részt vevő tagállamokban letelepedett szervezetek szanálására vonatkozóan.

Ezeket az egységes szabályokat és egységes eljárást a 42. cikkel összhangban létrehozott Egységes Szanálási Testület (a továbbiakban: a Testület) a Tanáccsal, a Bizottsággal és a nemzeti szanálási hatóságokkal együtt alkalmazza az e rendelet által létrehozott Egységes Szanálási Mechanizmus keretében. Az Egységes Szanálási Mechanizmust egy egységes szanálási alap (a továbbiakban: az Alap) támogatja.

[…]”

5 E rendelet „Hatály” című 2. cikke a következőket írja elő:

„Ez a rendelet a következő szervezetekre alkalmazandó:

a) a részt vevő tagállamokban letelepedett hitelintézetek;

b) a valamelyik részt vevő tagállamban letelepedett anyavállalatok, beleértve a pénzügyi holdingtársaságokat és a vegyes pénzügyi holdingtársaságokat, amennyiben az [1024/2013] rendelet 4. cikke (1) bekezdésének g) pontjával összhangban az EKB által végrehajtott összevont alapú felügyelet alá tartoznak;

[…]”

6 Az ESZM-rendeletnek „A feladatoknak az Egységes Szanálási Mechanizmuson belüli megosztása” című 7. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket mondja ki:

„(1) A Egységes Szanálási Mechanizmus egységes és következetes működéséért a Testület felel.

(2) A 31. cikk (1) bekezdésében említett rendelkezéseknek megfelelően a Testület felelős a szanálási tervek elkészítéséért, illetve az alábbiak szanálására vonatkozó valamennyi határozat elfogadásáért:

a) a 2. cikkben említett, csoporthoz nem tartozó szervezetek, illetve az alábbi csoportok esetében:
   i. amelyek az [1024/2013] rendelet 6. cikkének (4) bekezdése szerint jelentősnek minősülnek; vagy
   ii. amelyekre vonatkozóan az EKB az [1024/2013] rendelet 6. cikke (5) bekezdésének b) pontja értelmében úgy határozott, hogy közvetlenül él valamennyi vonatkozó hatáskörével; továbbá

b) határokon átnyúló tevékenységet folytató egyéb csoportok.”

7 Az ESZM-rendelet „Szanálási célok” című 14. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 18. cikkben említett szanálási eljárás keretében eljárva a Testületnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak, illetve adott esetben a nemzeti szanálási hatóságoknak – vonatkozó hatásköreiknek megfelelően – figyelembe kell venniük a szanálási célokat, és azokat a szanálási eszközöket és szanálási hatásköröket kell választaniuk amelyek véleményük szerint a legjobban szolgálják az adott eset körülményeihez kapcsolódó szanálási célok elérését.

(2) Az (1) bekezdésben említett szanálási célok a következők:

a) a kritikus funkciók folytonosságának biztosítása;

b) a pénzügyi stabilitásra gyakorolt jelentős káros hatások kiküszöbölése, különösen a – többek között piaci infrastruktúrákra átterjedő – dominóhatás megakadályozása és a piaci fegyelem fenntartása révén;

c) az állami források védelme a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra támaszkodás minimalizálása révén;

d) a [betétbiztosítási rendszerekről szóló, 2014. április 16-i] 2014/49/EU [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL 2014. L 173., 149. o.; helyesbítések: HL 2014, L 309., 37. o.; HL 2015. L 212., 47. o.)] hatálya alá tartozó betétesek, valamint [a befektetőkártalanítási rendszerekről szóló, 1997. március 3-i] 97/9/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL 1997. L 84., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 311. o.)] hatálya alá tartozó hitelezők védelme;

e) az ügyfelek pénzeszközeinek és vagyonának védelme.

A Testületnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak és adott esetben a nemzeti szanálási hatóságoknak az első albekezdésben említett célok megvalósítása során törekednie kell arra, hogy minimálisra csökkentse a szanálás költségeit, és kerülje az értékek megsemmisítését, kivéve, ha az a szanálási célok eléréséhez szükséges.

(3) E rendelet különböző rendelkezéseire figyelemmel, a szanálási célok egyforma jelentőséggel bírnak, és azoknak az adott ügy természetének és körülményeinek megfelelően kiegyensúlyozottnak kell lenniük.”

8 E rendelet 15. cikkének (1) bekezdése értelmében az ESZT, a Tanács, a Bizottság és adott esetben a nemzeti szanálási hatóságok „meghozzák az összes megfelelő intézkedést” annak érdekében, hogy a szanálási intézkedést az e rendelkezésben megállapított elvekkel összhangban fogadják el, az említett rendelet 18. cikkében említett szanálási eljárás keretében eljárva.

9 Az ESZM-rendelet „Szanálási eljárás” című 18. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Testület csak akkor fogad el a (6) bekezdés szerint szanálási programot a 7. cikk (2) bekezdésében említett szervezetek és csoportok, valamint – amennyiben az e bekezdésekben foglalt feltételek teljesülnek – a 7. cikk (4) bekezdésének b) pontjában és (5) bekezdésében

említett szervezetek és csoportok vonatkozásában, ha a negyedik albekezdés szerinti tájékoztatás kézhezvétele esetén vagy saját kezdeményezésére az ügyvezetői testülete úgy értékeli, hogy az alábbi feltételek teljesülnek:

a) a szervezet fizetésképtelen, vagy valószínűleg fizetésképtelenné válik;

b) az időzítést és más releváns körülményeket is figyelembe véve észszerűen nem várható, hogy a szervezet vonatkozásában hozott bármilyen alternatív magánszektorbeli intézkedéssel – ideértve az az intézményvédelmi rendszerben hozott intézkedéseket – vagy felügyeleti intézkedéssel (beleértve a korai beavatkozási intézkedéseket vagy a releváns tőkeinstrumentumoknak a 21. cikk bekezdése szerinti leírását vagy átalakítását) – észszerű időn belül megelőzhető lenne a szervezet csődje;

c) a szanálási intézkedésre az (5) bekezdés szerint, közérdekből van szükség.

Az első albekezdés a) pontjában említett feltétel teljesülését a Testülettel folytatott konzultációt követően az EKB értékeli. A Testület ügyvezetői testülete csak abban az esetben fogadhat el ilyen megállapítást, ha tájékoztatta az EKB-t szándékáról, és az EKB e tájékoztatás kézhezvételét követő három naptári napon belül nem tesz ilyen értékelést. Az EKB minden olyan releváns információt késedelem nélkül a Testület rendelkezésére bocsát, amelyet a Testület az értékelése megalapozása érdekében bekér.

Amennyiben az EKB megállapítja, hogy az első albekezdés a) pontjában említett feltétel valamely, az első albekezdésben említett szervezet vagy csoport tekintetében teljesül, erről az értékelésről haladéktalanul tájékoztatnia kell a Bizottságot és a Testületet.

Az első albekezdés b) pontjában említett feltétel teljesülését az EKB-val szoros együttműködésben a Testület vezetői testülete, illetve adott esetben a nemzeti szanálási hatóságok értékelik. Az EKB is tájékoztathatja a Testületet vagy az érintett nemzeti szanálási hatóságokat arról, hogy véleménye szerint a b) pontban foglalt feltétel teljesül.

(2) Azon esetek sérelme nélkül, ahol az EKB úgy határoz, hogy az [1024/2013] rendelet 6. cikke (5) bekezdésének b) pontja értelmében a hitelintézetek tekintetében a felügyeleti feladatokat közvetlenül látja el, a 7. cikk (3) bekezdésében említett szervezetre vagy csoportra vonatkozó, (1) bekezdés szerinti tájékoztatás kézhezvétele esetén, illetve amennyiben a Testület saját kezdeményezésére szándékozik az (1) bekezdés értelmében értékelést végezni, a Testület késedelem nélkül tájékoztatja az EKB-t erről az értékelésről.

[…]

(4) Az (1) bekezdés a) pontja alkalmazásában akkor tekintendő úgy, hogy a szervezet fizetésképtelen vagy valószínűleg fizetésképtelenné válik, ha a következő körülmények közül egy vagy több fennáll:

[…]

(5) Az e cikk (1) bekezdése c) pontjának alkalmazásában egy szanálási intézkedés akkor szolgálja a közérdeket, ha szükséges a 12. cikkben említett egy vagy több szanálási cél megvalósításához és azokkal arányos, továbbá a szervezet rendes fizetésképtelenségi eljárás keretében történő felszámolása révén ezek a szanálási célok nem valósulnának meg ugyanolyan mértékben.

(6) Abban az esetben, ha az (1) bekezdésben meghatározott feltételek teljesülnek, a Testület szanálási programot fogad el. A szanálási program:

a) szanálás alá vonja a szervezetet;

b) meghatározza a 22. cikk (2) bekezdésében említett szanálási eszközök szanálás alatt álló intézményre történő alkalmazását, különösen a hitelezői feltőkésítés alkalmazásából való, a 27. cikk (5) és (14) bekezdésével összhangban történő bármely kizárást;

c) meghatározza az Alapnak a szanálási intézkedés támogatása céljából történő igénybevételét, összhangban a 76. cikkel és a Bizottságnak a 19. cikkel összhangban hozott határozatával.

(7) Közvetlenül a szanálási program elfogadása után a Testület továbbítja azt a Bizottságnak.

A szanálási programnak a Testület általi továbbítását követő 24 órán belül a Bizottság vagy támogatja a szanálási programot, vagy kifogást emel ellene a szanálási program diszkrecionális szempontjaira vonatkozóan az e bekezdés harmadik albekezdésében nem említett esetekben.

A szanálási program Testület általi továbbítását követő 12 órán belül a Bizottság a következő javaslatokat teheti a Tanácsnak:

a) emeljen kifogást a szanálási program ellen azzal az indokkal, hogy a Testület által elfogadott szanálási program nem teljesíti az (1) bekezdés c) pontjában említett közérdek kritériumát;

b) hagyja jóvá vagy kifogásolja a Testület szanálási programja szerint az Alapból biztosított összeg jelentős módosítását.

A harmadik albekezdés alkalmazásában a Tanács egyszerű többséggel jár el.

A szanálási program csak abban az esetben léphet hatályba, ha a Tanács vagy a Bizottság a szanálási tervnek a Testület általi továbbítását követő 24 órán belül nem emel kifogást.

A Tanács vagy adott esetben a Bizottság köteles megindokolni a kifogás emelésére vonatkozó hatáskörük gyakorlását.

Amennyiben a Tanács a szanálási programnak a Testület általi továbbítását követő 24 órán belül jóváhagyja a Bizottságnak a harmadik albekezdés b) pontja alapján a szanálási program módosítására irányuló javaslatát, vagy a Bizottság a második albekezdéssel összhangban kifogást emelt, a Testületnek a kifejtett indokoknak megfelelően nyolc órán belül módosítania kell a szanálási programot.

Amennyiben a Testület által elfogadott szanálási program egyes követeléseknek a 27. cikk (5) bekezdésében említett kivételes körülmények esetén történő kizárását írja elő, és amennyiben e kizárás szükségessé teszi az Alap vagy alternatív finanszírozási forrás igénybevételét, a Bizottság a belső piac integritásának védelme érdekében – a 27. cikkben, valamint a Bizottság által a [2014/59] irányelv 44. cikkének (11) bekezdése alapján hozott felhatalmazáson alapuló jogi aktusban foglalt követelmények megsértésére való tekintettel – megfelelő indokolással megtilthatja a javasolt kizárást, illetve előírhatja annak módosítását.

(8) Amennyiben a Tanács kifogást emel valamely intézmény szanálás alá helyezésével szemben azzal az indokkal, hogy az (1) bekezdés c) pontjában említett közérdekre vonatkozó kritérium nem teljesül, az érintett szervezetet az alkalmazandó nemzeti jogszabályok szerinti rendes eljárással összhangban kell felszámolni.

(9) A Testület biztosítja, hogy a nemzeti szanálási hatóságok meghozzák a szanálási program végrehajtásához szükséges szanálási intézkedéseket. A szanálási programot az érintett nemzeti szanálási hatóságoknak kell címezni, és ebben felszólítják az említett hatóságokat, hogy a 29. cikknek megfelelően hozzák meg az annak végrehajtásához szükséges valamennyi intézkedést, gyakorolva a szanálási hatásköröket. Amennyiben a szanálási program egy része állami támogatással vagy az Alapból származó támogatással valósul meg, a Testületnek a Bizottság ezen támogatásról szóló döntésének megfelelően kell eljárnia.

(10) A Bizottság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a Testülettől megszerezhet minden olyan információt, amelyet az e rendelet szerinti feladatok teljesítéséhez szükségesnek tart. A Testület hatáskörrel rendelkezik arra, hogy e cím 5. fejezetével összhangban bármely személytől beszerezheti az összes olyan információt, amelyet a szanálási intézkedés előkészítéséhez és az arról való döntéshez szükségesnek tart, ideértve a szanálási tervben biztosított információk aktualizált változatát és kiegészítéseit.”

10 Az ESZM-rendeletnek „A szanálási eszközökre vonatkozó általános elvek” című 22. cikkének (2) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(2) A 18. cikk (6) bekezdésének b) pontjában említett szanálási eszközök a következők:

a) a vagyonértékesítési eszköz;

b) az áthidaló intézményi eszköz;

c) az eszközelkülönítési eszköz;

d) a hitelezői feltőkésítési eszköz.

[…]

(4) A szanálási eszközöket a 14. cikkben meghatározott szanálási célok elérése érdekében, a szanálásra vonatkozó, 15. cikkben meghatározott általános elvekkel összhangban kell alkalmazni. A szanálási eszközök külön vagy együttesen is alkalmazhatók, kivéve az eszközelkülönítési eszközt, amelyet csak egy másik szanálási eszközzel együttesen lehet alkalmazni.

[…]”

11 E rendelet „Szanálási program” című 23. cikke a következőket írja elő:

„A Testület által a 18. cikk szerint elfogadott szanálási program […] meghatározza azoknak a nemzeti szanálási hatóságok által […] végrehajtandó szanálási eszközöknek a részleteit, amelyeket a szanálás alá vont intézményekre […] alkalmazni kell, valamint azokat a konkrét összegeket és célokat, amelyek tekintetében sor kerül az Alap igénybevételére.

[…]

A szanálási program elfogadása során a Testületnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak a 8. cikkben említett szanálási tervet kell figyelembe vennie és követnie, kivéve, ha az adott eset körülményeit figyelembe véve a Testület úgy értékeli, hogy a szanálási célok a szanálási tervben nem szereplő intézkedések meghozatalával hatékonyabban megvalósíthatók.

A szanálási eljárás során a Testület az adott eset körülményei által indokolt mértékben módosíthatja és naprakésszé teheti a szanálási programot. A módosítások és a naprakésszé tétel esetében a 18. cikkben meghatározott eljárás alkalmazandó.

[…]”

12 Az említett rendelet „Együttműködési kötelezettség és információcsere az Egységes Szanálási Mechanizmuson belül” című 30. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket mondja ki:

„(1) A Testület tájékoztatja a Bizottságot minden olyan intézkedésről, amelyet a szanálás előkészítése érdekében tesz. A Tanács és a Bizottság tagjaira, valamint a Tanács és a Bizottság személyzetére a Testület által benyújtott valamennyi információ vonatkozásában a 88. cikkben meghatározott szakmai titoktartási kötelezettség vonatkozik.

(2) Az e rendelet szerinti hatásköreik gyakorlása során a Testület, a Tanács, a Bizottság, az EKB, az illetékes nemzeti szanálási hatóságok és az illetékes nemzeti hatóságok szorosan együttműködnek, különösen a szanálási tervezése, a korai beavatkozás és a szanálás 8–29. cikk szerinti szakaszában. Egymás rendelkezésére bocsátják az összes olyan információt, amely feladataik ellátásához szükséges.”

13 A rendelet 43. cikke (3) bekezdésének szövege a következő:

„A Bizottság és az EKB kijelöl egy-egy képviselőt, aki állandó megfigyelőként jogosult részt venni az ügyvezetői testületben és a plenáris testületben.

A Bizottság és az EKB képviselői jogosultak a vitákon való részvételre, és valamennyi dokumentumhoz hozzáférhetnek.”

14 Ugyanezen rendelet „A Bírósághoz benyújtott keresetek” című 86. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A fellebbviteli testület határozatai, illetőleg – ha a fellebbviteli testület nem jogosult jogorvoslatot gyakorolni – a Testület határozatai az [EUM-Szerződés] 263. cikkével összhangban indított keresettel megtámadhatók a Bíróság előtt.

(2) A tagállamok és az uniós intézmények, valamint bármely természetes vagy jogi személy az [EUM-Szerződés] 263. cikkével összhangban keresetet indíthatnak a Bíróságnál a Testület határozatai ellen.

(3) Abban az esetben, ha a Testület köteles eljárni és elmulasztja a döntéshozatalt, az [EUM-Szerződés] 265. cikkével összhangban mulasztás miatti kereset indítható a Bíróságnál.

(4) A Testület meghozza a Bíróság ítéletének betartásához szükséges intézkedéseket.”

A jogvita előzményei

15 A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 24–80. pontja ismerteti. A jelen fellebbezés szempontjából a következőképpen foglalhatók össze.

16 A Banco Popular Español SA (a továbbiakban: Banco Popular) az Európai Központi Bank (EKB) közvetlen prudenciális felügyelete alatt álló hitelintézet volt.

17 Az ESZT ügyvezető testülete 2017. június 7-i ülésén SRB/EES/2017/08. sz. határozatával az ESZM-rendelet alapján elfogadta a Banco Popular tekintetében a vitatott szanálási programot.

18 E szanálási program 1. cikke értelmében az ESZT úgy határozott, hogy a Banco Populart a határozat időpontjától kezdve szanálási eljárás alá vonják, mivel az e rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételek teljesültek.

19 Amint az az említett szanálási program 2–4. cikkéből kitűnik, az ESZT mindenekelőtt úgy ítélte meg, hogy a Banco Popular fizetésképtelen, vagy valószínűleg fizetésképtelenné válik, továbbá hogy nincsenek más olyan intézkedések, amelyekkel észszerű határidőn belül megelőzhető lenne a Banco Popular csődje, végül pedig, hogy az említett bank kritikus funkciói folytonosságának a biztosításához és a pénzügyi stabilitásra gyakorolt jelentős káros hatások kiküszöböléséhez vagyonértékesítési eszköz formájában szanálási intézkedésre van szükség.

20 A vitatott szanálási program 5. cikke (1) bekezdésének szövege a következő volt:

„A Banco Popular esetében alkalmazott szanálási eszköz [az ESZM] rendelet 24. cikke értelmében vett vagyonértékesítési eszközből áll, amelynek keretében a részvényeket egy vevőre ruházzák át. A tőkeinstrumentumok leírását vagy átalakítását közvetlenül a vagyonértékesítési eszköz alkalmazását megelőzően kell végrehajtani.”

21 E szanálási program 6. cikke pontosítja az ezen leírásra, valamint a vagyonértékesítési eszközre vonatkozó részletes szabályokat.

22 Ezenkívül az említett szanálási program 12. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy e program 2017. június 7-én 6 óra 30 perckor „lép hatályba”.

23 2017. június 7-én 5 óra 13 perckor a vitatott szanálási programot jóváhagyásra benyújtották a Bizottsághoz.

24 Ugyanezen a napon 6 óra 30 perckor ezen intézmény elfogadta a Banco Popular Español SA szanálási programjának jóváhagyásáról szóló, (EU) 2017/1246 határozatot (HL 2017. L 178., 15. o.; helyesbítés: HL 2017. L 320., 31. o.), és arról értesítette az ESZT-t. A határozat 2017. december 6-án helyesbített (HL 2017. L 320., 31. o.) (4) preambulumbekezdése így szól:

„A Bizottság egyetért a szanálási programmal. Egyetért különösen a Testület által megadott azon indoklással, hogy a szanálásra miért van szükség közérdekből, [az ESZM-rendelet] 18. cikkének (5) bekezdésével összhangban.”

25 Szintén 2017. június 7-én a Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (rendezett banki szerkezetátalakítási alap, Spanyolország) az ESZM-rendelet 29. cikkének megfelelően elfogadta a szanálási program végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

A Törvényszék előtti kereset és a megtámadott ítélet

26 A Törvényszék Hivatalához 2017. augusztus 2-án benyújtott keresetlevelükkel a Fundación és az SFL, a Banco Popular akkori részvényesei keresetet indítottak a vitatott szanálási program megsemmisítése iránt.

27 A 2018. augusztus 1-jei, illetve a 2019. április 12-i határozatokkal engedélyezték egyrészt a Spanyol Királyság, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság, másrészt pedig a Banco Santander SA számára, hogy az ESZT kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak.

28 Noha az ESZT annak kérelmezésére szorítkozott, hogy a Törvényszék érdemben utasítsa el a keresetet, anélkül hogy vitatta volna annak elfogadhatóságát, a Bizottság a beavatkozási beadványában a kereset elfogadhatatlanságára hivatkozott. Azt állította, hogy a vitatott szanálási program csak egy közbenső jogi aktus, amely nem váltott ki kötelező joghatásokat, mivel a Bizottság a 2017/1246 határozatával ezt a szanálási programot jóváhagyta, azt magáévá tette, és annak joghatásokat tulajdonított.

29 A Parlament és a Tanács beavatkozási beadványaikban arra is hivatkoznak, hogy önmagában a vitatott szanálási program az EUMSZ 263. cikk értelmében véve nem vált ki joghatásokat harmadik személyekkel szemben.

30 A kereset elfogadhatóságának vizsgálata keretében a Törvényszék a megtámadott ítélet 112. pontjában először is emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatból kétségkívül kitűnik, hogy a beavatkozó fél jogállása nem engedi meg, hogy önállóan elfogadhatatlansági kifogást terjesszen elő, és a Törvényszék így nem köteles azokat a jogalapokat megvizsgálni, amelyeket kizárólag a beavatkozó fél terjesztett elő. Az említett ítélet 113. pontjában azonban megállapította, hogy eljárásgátló ok esetében a kereset elfogadhatóságát hivatalból kell vizsgálni.

31 Ezt követően a Törvényszék megvizsgálta, hogy a vitatott szanálási program tekinthető-e az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható jogi aktusnak. E tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítélet 114. és 115. pontjában emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ilyen jogi aktusnak minősül az intézmények által elfogadott valamennyi olyan rendelkezés, függetlenül a formájától, amely kötelező joghatások kiváltására irányul, és annak meghatározásához, hogy valamely jogi aktus kivált-e ilyen joghatásokat, a jogi aktus lényegét kell figyelembe venni, és e hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett jogi aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az elfogadásának körülményeit, valamint az azt elfogadó intézmény hatáskörét.

32 E tekintetben a Törvényszék ezen ítélet 116–123. pontjában a következőket állapította meg:

„116 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az ESZT gyakorolja az [ESZM-rendelettel] ráruházott hatásköröket, többek között az e rendelet 16. cikkének (1) bekezdésében előírt azon hatáskört, amely alapján »szanálási intézkedés meghozataláról határoz valamely, egy részt vevő tagállamban letelepedett pénzügyi vállalkozás vonatkozásában, ha a 18. cikk (1) bekezdésében rögzített feltételek […] teljesülnek«. Az uniós jogalkotó tehát kifejezetten döntéshozatali jogkört ruházott az ESZT-re.

117 Az ESZT szanálási intézkedés tárgyában hozott határozata olyan aktus, amely hatályba léphet. A [vitatott] szanálási program 12. cikke kimondja, hogy a program 2017. június 7-én 6 óra 30 perckor lépett hatályba.

118 Ezenfelül [az ESZM-rendelet] 23. cikkének első bekezdése szerint az ESZT által ugyanezen rendelet 18. cikke szerint elfogadott szanálási program meghatározza azoknak a nemzeti szanálási hatóságok által a 2014/59 irányelv nemzeti jogrendszerbe átültetett rendelkezéseivel összhangban végrehajtandó szanálási eszközöknek a részleteit, amelyeket a szanálás alá vont intézményekre alkalmazni kell.

119 Így a szanálási program 9. cikke alapján a FROB feladata, hogy megtegye [a vitatott] határozat végrehajtásához és érvényesítéséhez szükséges valamennyi intézkedést. A FROB-nak többek között a Banco Popular értékesítését a [a vitatott] szanálási programban meghatározott módon kell végrehajtania. A [a vitatott] szanálási program 10. cikke azt is előírja, hogy az ESZT-nek [az ESZM-rendelet] 28. cikkének megfelelően nyomon kell követnie [e] szanálási program FROB általi végrehajtását.

120 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a [a vitatott] szanálási program lényegét tekintve kötelező joghatásokat vált ki.

121 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy [az ESZM-rendelet] 86. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a fellebbviteli testület határozatai, illetőleg – ha a fellebbviteli testület nem jogosult jogorvoslatot gyakorolni – az ESZT határozatai az EUMSZ 263. cikkel összhangban indított keresettel megtámadhatók a Bíróság előtt. [Az ESZM-rendelet] 86. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamok és az uniós intézmények, valamint bármely természetes vagy jogi személy az EUMSZ 263. cikkel összhangban keresetet indíthatnak a Bíróságnál az ESZT határozatai ellen.

122 E tekintetben a Bíróság rámutatott arra, hogy [az ESZM-rendelet] 86. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a tagállamok és az uniós intézmények, valamint bármely természetes vagy jogi személy az EUMSZ 263. cikkel összhangban keresetet indíthat az Európai Unió Bíróságánál az ESZT határozatai ellen, amely utóbbi az Unió bármely más intézménye, szerve vagy hivatala kivételével van megemlítve (2021. május 6-i ABLV Bank és társai kontra EKB ítélet, C-551/19 P és C-552/19 P, EU:C:2021:369, 56. pont).

123 A Bíróság azt is kimondta, hogy a szanálási eljárást összetett közigazgatási eljárásnak kell tekinteni, amely több hatóság bevonásával jár, és amelynek kizárólag az ESZT hatáskörének gyakorlásából eredő végső eredménye képezheti az e rendelet 86. cikkének (2) bekezdésében említett bírósági felülvizsgálat tárgyát (2021. május 6-i ABLV Bank és társai kontra EKB ítélet, C-551/19 P és C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66. pont).”

33 E megfontolások alapján a Törvényszék a megtámadott ítélet 124. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott szanálási program megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktusnak minősül.

34 Végül a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy e következtetést nem kérdőjelezik meg a Parlament, a Tanács és a Bizottság által felhozott érvek.

35 E tekintetben először is a megtámadott ítélet 127. pontjában rámutatott arra, hogy bár a szanálási program csak a Bizottság általi jóváhagyásával lép hatályba, ez nem jelenti azt, hogy e jóváhagyás azt eredményezi, hogy e szanálási program önálló joghatásai megszűnnek, és csak a Bizottság határozatának joghatásai érvényesülnek. Ezen ítélet 128–130. pontjában a Törvényszék – megállapítva, hogy a Bizottság jóváhagyása a szanálási program hatálybalépéséhez szükséges lépésnek minősül, és az annak jogi kötőerőt biztosít – kimondta, hogy a hatáskör-átruházásra

vonatkozóan az 1958. június 13-i Meroni kontra Főhatóság ítéletben (9/56, a továbbiakban: „Meroni kontra Főhatóság ítélet”, EU:C:1958:7) rögzített elvek tiszteletben tartása nem jelenti azt, hogy kizárólag a Bizottság által elfogadott határozat vált ki joghatásokat. Álláspontja szerint a Bizottságnak jóvá kell hagynia a szanálási program diszkrecionális szempontjait annak érdekében, hogy az joghatásokat váltson ki, elkerülve ezáltal a felelősségnek az utóbbi ítéletből eredő ítélkezési gyakorlat értelmében vett „valódi áthelyezését”. Ezenkívül a Törvényszék a megtámadott ítélet 132. pontjában hangsúlyozta, hogy a Bizottság saját hatáskörrel rendelkezik a szanálási program diszkrecionális szempontjainak értékelésére, azonban nem rendelkezik hatáskörrel sem az ESZT számára fenntartott hatáskörök gyakorlására, sem pedig a szanálási program vagy annak joghatásainak módosítására.

36 Másodszor, a Törvényszék elutasította azt az érvet, amely szerint a szanálási program nem kötelező erejű a Bizottságra nézve, és olyan előkészítő aktusnak minősül, amely nem képezheti az EUMSZ 263. cikk szerinti kereset tárgyát. E tekintetben a megtámadott ítélet 137. pontjában úgy vélte, hogy az ESZM-rendelettel bevezetett összetett közigazgatási eljárás keretében nem állapítható meg, hogy a szanálási program olyan előkészítő aktusnak minősül, amelynek célja a Bizottság határozatának előkészítése. Bár e rendelet 18. cikkének (7) bekezdése értelmében a szanálási program Bizottság általi jóváhagyása azt hatályba lépteti, és bár ezen intézmény kifogásolhatja a szanálási program diszkrecionális szempontjait, nem kifogásolhatja annak tisztán technikai szempontjait, és nem is módosíthatja azokat.

37 Harmadszor, a megtámadott ítélet 140–142. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy mind az ESZM-rendelet 86. cikkéből, mind pedig e rendelet más rendelkezéseiből kitűnik, hogy a szanálási program keresettel megtámadható jogi aktus. E 86. cikk nemcsak az ESZT önálló, a Bizottság jóváhagyását nem igénylő határozataira vonatkozik, hanem az ESZT valamennyi határozatát érinti, kivéve azokat, amelyek ellen a fellebbviteli testülethez lehet fellebbezni. Így a szanálási program fogalmilag azon határozatok kategóriájába tartozik, amelyek az említett 86. cikk értelmében az EUMSZ 263. cikk alapján keresettel megtámadhatók.

38 Negyedszer, a Törvényszék a megtámadott ítélet 147. pontjában megállapította, hogy az ezzel ellentétes értelmezés a jogbiztonság és a hatékony bírói jogvédelem elvével is ellentétes lenne, mivel az az ESZT által elfogadott határozat által érintett valamennyi személy keresete elfogadhatóságának olyan feltételét képezné, amelyet kifejezetten nem írtak elő.

39 Végül a megtámadott ítélet 148. pontjában a Törvényszék elutasította azt az érvet, amely szerint nem lehet megsemmisíteni a szanálási programot abban az esetben, ha a Bizottság határozata hatályban marad. E tekintetben megállapította, hogy abban az esetben, ha meg kellene semmisítenie a szanálási programot, az azt jóváhagyó bizottsági határozat okafogyottá válna.

40 E körülmények között a Törvényszék, mivel a megtámadott ítélet 149. pontjában úgy ítélte meg, hogy az ESZT által elfogadott szanálási program, miután azt a Bizottság jóváhagyta, joghatásokat vált ki, és önálló megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktusnak minősül, ezen ítélet 150. pontjában elfogadhatónak nyilvánította a jelen ügyben benyújtott megsemmisítés iránti keresetet.

41 Érdemben a Törvényszék valamennyi felhozott jogalapot elutasította, következésképpen a keresetet mint megalapozatlant elutasította.

A felek kérelmei

42 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet annyiban, amennyiben a Törvényszék a megsemmisítés iránt első fokon előterjesztett keresetet elfogadhatónak nyilvánította;

– nyilvánítsa elfogadhatatlannak a T-481/17. sz. ügyben első fokon indított, megsemmisítés iránti keresetet, és következésképpen teljes egészében utasítsa el azt; és

– kötelezze az elsőfokú eljárás felpereseit a Bizottság részéről a Törvényszék előtti eljárásban és a jelen fellebbezési eljárásban felmerült költségek viselésére.

43 Az SFL azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

44 A CRU azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

45 A Parlament lényegében azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a Bizottság fellebbezésének, és az elsőfokú eljárás felpereseit kötelezze a költségek viselésére.

46 A Tanács azt kéri a Bíróságtól, hogy abban az esetben, ha hatályon kívül helyezné a megtámadott ítéletet, állapítsa meg, hogy semmi nem kérdőjelezi meg az ESZM-rendelet és a 2014/59 irányelv jogszerűségét.

A fellebbezésről

47 A megtámadott ítélet ellen irányuló fellebbezésének alátámasztása érdekében, amennyiben a Törvényszék ezen ítéletben megállapította, hogy a vitatott szanálási program olyan jogi aktus, amely az EUMSZ 263. cikk értelmében kereset tárgyát képezheti. a Bizottság három jogalapra hivatkozik. Az első jogalap az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének és az ESZM-rendelet 18. cikke (7) bekezdésének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul. A második jogalap az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének értelmezésével kapcsolatos téves jogalkalmazáson és a Bizottság védelemhez való jogának megsértésén alapul. A harmadik jogalap a megtámadott ítélet indokolásának ellentmondásosságán alapul.

Az elfogadhatóságról

48 Az SFL arra hivatkozik, hogy a fellebbezés elfogadhatatlan. Emlékeztet arra, hogy a beavatkozási kérelemben foglalt kérelmeknek csak az egyik fél kérelmeinek támogatása lehet a tárgya, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy a Bizottság, amely az elsőfokú eljárásban beavatkozó félként vett részt, nem hozhat fel önálló elfogadhatatlansági kifogást a fellebbezés szakaszában.

49 A Bizottság és a Parlament vitatja ezt az érvelést.

50 E tekintetben a megtámadott ítéletből kitűnik, hogy a Bizottság a Törvényszék előtt azzal az indokkal hivatkozott az első fokon benyújtott kereset elfogadhatatlanságára, hogy a vitatott szanálási program nem minősül megtámadható jogi aktusnak. Ezenkívül, amint arra egyébként a

Törvényszék a megtámadott ítélet 112. és 113. pontjában emlékeztetett, ha a beavatkozó fél nem jogosult arra, hogy önálló elfogadhatatlansági kifogást hozzon fel, eljárásgátló ok esetében a kereset elfogadhatóságát hivatalból kell vizsgálni (lásd ebben az értelemben: 1993. március 24-i CIRFS és társai kontra Bizottság ítélet, C-313/90, EU:C:1993:111, 22. és 23. pont). A megtámadott ítélet 114–149. pontjában a Törvényszék hivatalból vizsgálta a kereset elfogadhatóságát, és e vizsgálatot követően a fenti keresetet elfogadhatónak ítélte, és ily módon hallgatólagosan elutasította a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogást. Az említett vizsgálatnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy azt a jelen fellebbezés keretében a Bíróság értékelje.

51 E tekintetben az a körülmény, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélettel érdemben elutasította az első fokon benyújtott keresetet, nem vonja maga után a jelen fellebbezés elfogadhatatlanságát. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis elfogadható a Törvényszék ítélete ellen benyújtott fellebbezés abban az esetben, ha a Törvényszék hivatalból vagy az egyik fél által a keresettel szemben emelt elfogadhatatlansági kifogás alapján eljárva kizárta a kereset elfogadhatatlanságát, még akkor is, ha később ugyanebben az ítéletben a keresetet – mint megalapozatlant – elutasította (lásd ebben az értelemben: 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Ente per le Ville Vesuviane és Ente per le Ville Vesuviane kontra Bizottság ítélet, C-445/07 P és C-455/07 P, EU:C:2009:529, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Ebből következik, hogy az SFL által a fellebbezéssel szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

Az első jogalapról

– *A felek érvei*

53 Első jogalapjával a Parlament által támogatott Bizottság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdését és az ESZM-rendelet 18. cikkének (7) bekezdését, amikor a megtámadott ítélet 116–120., 127. és 137. pontjában megállapította, hogy a vitatott szanálási program kötelező joghatásokat kiváltó, megtámadható jogi aktus.

54 Mindenekelőtt a Bizottság rámutat, hogy ő vagy adott esetben a Tanács tulajdonít kötelező joghatásokat a szanálási programnak a Meroni kontra Főhatóság ítéletből eredő ítélkezési gyakorlat értelmében vett „felelősség valódi áthelyezésének” elkerülése érdekében. A Törvényszék azáltal, hogy a megtámadott ítélet 132. pontjában azt állította, hogy a Bizottság egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel a szanálási program módosítását illetően, megsértette az ESZM-rendelet 18. cikke (7) bekezdése első, második és hetedik albekezdésének rendelkezéseit.

55 Továbbá az az értelmezés, amely szerint a vitatott szanálási program a Bizottság vagy adott esetben a Tanács általi jóváhagyásától függetlenül önálló joghatásokat vált ki, ellentétes a Meroni kontra Főhatóság ítéletből eredő ítélkezési gyakorlattal. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis a diszkrecionális jogkör gyakorlásával járó hatáskörök nem ruházhatók át olyan önálló jogalanyokra, amelyekről a Szerződések nem rendelkeztek. Az ilyen jogalanyok által hozott kötelező erejű határozatoknak általában szigorúan technikai kérdésekre kell korlátozódniuk, és nem léphetik túl az alapul szolgáló jogi aktusban meghatározott szűk korlátokat. Márpedig az ESZM-rendelet (24) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az említett ítélkezési gyakorlat vezérelte az uniós

jogalkotót e rendelet elfogadása során, amellyel a szanálási program diszkrecionális szempontjainak felülvizsgálatát a hitelintézetek szanálására vonatkozó politika terén hatáskörrel rendelkező uniós intézmények számára tartotta fenn.

56 Ezenkívül a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék azáltal, hogy a megtámadott ítélet 130., 132. és 137. pontjában rámutatott, hogy csak bizonyos, a szanálási program jóváhagyása szempontjából meghatározó diszkrecionális szempontokat kell értékelnie, elmulasztotta figyelembe venni azt a tényt, hogy a diszkrecionális szempontok elválaszthatatlanul kapcsolódnak a technikaibb jellegű szempontokhoz. Ily módon, amikor a Bizottság kifogásokat emel a szanálási program diszkrecionális szempontjait illetően, e program egészét ellenzi.

57 Az ESZM-rendelet összetett közigazgatási eljárást hozott létre abban az értelemben, hogy e rendelet 18. cikke (7) bekezdésének megfelelően a szanálási eljárás a Bizottság vagy adott esetben a Tanács azon határozatát eredményezi, amely jóváhagyja vagy ellenzi a benyújtott szanálási programot. Ezzel szemben az ESZT értékelése nem határozza meg előre ezen eljárás eredményét. Ennélfogva az említett eljárás keretében kizárólag azok az intézkedések minősülnek megtámadható jogi aktusnak, amelyek ugyanezen eljárás végén véglegesen rögzítik a Bizottság vagy a Tanács álláspontját, és nem tartoznak e körbe azon közbenső intézkedések, amelyek a végleges határozat előkészítésére irányulnak.

58 Végül az ESZM-rendelet 86. cikkében előírt, az ESZT határozataival szembeni keresetindítási jogra alapított – a megtámadott ítélet 122., 124. és 140. pontjában szereplő – érvet illetően a Bizottság emlékeztet arra, hogy e rendelet rendelkezései nem módosíthatják a Szerződésekben előírt jogorvoslati rendszert.

59 Az SFL és az ESZT vitatja ezt az érvelést. Azt állítják, hogy a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a vitatott szanálási program önálló joghatásokat kiváltó, megtámadható jogi aktusnak minősül.

60 Mindenekelőtt rámutatnak, hogy többek között az ESZM-rendelet 7. cikke, 18. cikkének (1) bekezdése, valamint 20. cikke értelmében az ESZT feladata a szanálási program tervezése, kidolgozása és elfogadása. Ezzel szemben az e rendelet (24) és (26) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 18. cikkének (7) bekezdése szerint a Bizottság és a Tanács szerepe a szanálási eljárásban való részvételre és a szanálási program diszkrecionális szempontjainak ellenőrzésére korlátozódik. E tekintetben az SFL pontosítja, hogy amennyiben a Bizottság vagy a Tanács a szanálási program továbbítását követő 24 órán belül nem emel kifogást, az hatályba lép. Ezenkívül, abban az esetben, ha a Bizottság vagy a Tanács nem ért egyet az ESZT által kialakított szanálási programmal, az ESZT feladata, hogy iránymutatásaiknak megfelelően hozza meg a végleges határozatot.

61 Az ESZT azt állítja, hogy bár az ESZM-rendelet 18. cikkének (7) bekezdése a szanálási program diszkrecionális szempontjaival kapcsolatos jogi és politikai felelősséget a Bizottságra vagy adott esetben a Tanácsra ruházza, a szanálási program többi elemét kifejezetten az ESZT hatáskörébe utalja. Ezen intézmények a szanálási program jóváhagyásában vagy elutasításában játszanak szerepet, de semmiképpen sem e program megtervezésében, kidolgozásában vagy alkalmazásában. Az uniós jogalkotó az ESZT-re, azaz külön erre a célra létrehozott uniós szintű ügynökségre bízta az olyan igencsak technikai jellegű értékelések elvégzésének feladatát, mint amelyeket a szanálási program elfogadása tesz szükségessé. Az ESZT feladata a szanálási intézkedések tervezése, megtervezése és elfogadása, valamint azok nemzeti hatóságok általi

végrehajtásának felügyelete. E körülmények között nem tagadható meg tőle annak joga, hogy fellépjen a szanálási program védelmében, ellenkező esetben ugyanis sérülne a védelemhez való joga.

62 Ezt követően az SFL és az ESZT azt állítja, hogy azon megállapítás, amely szerint az ESZT határozata lezárja az eljárást, és így azt pénzügyi intézmény szanálása esetén megtámadható jogi aktusnak kell tekinteni, nem mond ellent a Meroni kontra Főhatóság ítéletből eredő ítélkezési gyakorlatnak. Az ESZM-rendelet ugyanis elkerüli az ezen ítélkezési gyakorlat értelmében vett „felelősség valódi áthelyezését”, biztosítva, hogy a Bizottság és adott esetben a Tanács ellenőrizhesse vagy akár ellenezhesse a szanálási határozat bármely diszkrecionális elemét. Az ESZT szerint nem áll fenn ellentmondás egyrészt az ESZT-vel mint a szanálási program szerzőjével szembeni keresetindításhoz való jog, másrészt pedig azon tény között, hogy a Bizottság és adott esetben a Tanács részt vesz az e szanálási programról szóló határozat meghozatalában, valamint azon tény között, hogy e program nem léphet hatályba, ha ezen intézmények azt ellenzik. Mindenesetre az ESZT úgy véli, hogy az összes szanálási határozat elfogadására vonatkozó, az ESZM-rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján ráruházott hatáskör nem olyan hatáskörnek minősül, amelyet a Szerződés ruház a Bizottságra, és amelynek az átruházásáról a Bizottság döntött, hanem az az uniós jogalkotó által e rendeletben létrehozott hatáskört képez.

63 Végül az SFL rámutat, hogy az ESZM-rendelet (90) és (120) preambulumbekezdése, valamint e rendelet 7., 20. és 86. cikke utal az ESZT hatásköreire, pontosítva ugyanakkor, hogy az utóbbi által elfogadott határozatok bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik a Bíróság előtt. Így az említett rendelet 86. cikkének (2) bekezdése előírja az ESZT valamennyi olyan határozatának ilyen felülvizsgálatát, amelyek – mint a szanálási programokkal kapcsolatos határozatok is – nem támadhatók meg a fellebbviteli testület előtt. A Bizottság ezzel ellentétes érvelése ellentmond ugyanezen rendelet fenti preambulumbekezdéseinek és cikkeinek, és ennélfogva *contra legem* értelmezésnek minősül.

– *A Bíróság álláspontja*

64 Az első jogalap arra a kérdésre vonatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot, amikor a megtámadott ítélet 116–120., 127., 137., 149. és 150. pontjában úgy ítélte meg, hogy a vitatott szanálási program az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett megtámadható jogi aktusnak minősül.

65 Állandó ítélkezési gyakorlat, hogy az EUMSZ 263. cikk első bekezdésével összefüggésben értelmezett első bekezdése alapján megsemmisítés iránti kereset nyújtható be az Unió intézményei, szervei vagy szervezetei által elfogadott bármely olyan rendelkezés vagy intézkedés ellen, függetlenül azok formájától, amelyek célja olyan kötelező joghatások kiváltása, amelyek valamely természetes vagy jogi személy érdekeit érinthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét. Annak megállapításához, hogy a jogi aktus kivált-e ilyen joghatásokat, és ezáltal ilyen kereset tárgyát képezheti-e, a jogi aktus lényegét kell figyelembe venni, és e hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett jogi aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az elfogadásának körülményeit, valamint az azt elfogadó intézmény hatáskörét (lásd ebben az értelemben: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet, 60/81, EU:C:1981:264, 9. pont; 2021. május 6-i ABLV Bank és társai kontra EKB ítélet, C-551/19 P és C-552/19 P, EU:C:2021:369, 39. és 41. pont; 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 62–64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

66 Ami először is a vitatott szanálási program tartalmát illeti, kétségtelen, hogy az mindenekelőtt az 1–4. cikkében kimondja, hogy az ESZT „úgy határoz”, hogy a Banco Populart szanálási eljárás alá vonja azzal az indokkal, hogy teljesülnek az ESZM-rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek, ezt követően az 5–7. cikkében meghatározza az alkalmazandó szanálási eszközöket, végül a 9. és 10. cikkében jelzi, hogy a FROB feladata, hogy megtegyen minden szükséges intézkedést e határozat végrehajtása érdekében, és hogy e végrehajtást az ESZT fogja nyomon követni.

67 Mindazonáltal a vitatott szanálási program 12. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy e program 2017. június 7-én „lép hatályba”, nem pedig azt – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 117. pontjában tévesen megállapította –, hogy a program ebben az időpontban „hatályba lépett”. Egyébiránt e program 13. cikke kimondja, hogy annak címzettje a FROB, és a programot azt követően közlik vele, hogy a Bizottság vagy a Tanács jóváhagyta.

68 Az előző pontban említett információkból kitűnik, hogy az ESZT által az ügyvezetői testületének 2017. június 7-i SRB/EES/2017/08 határozatával elfogadott vitatott szanálási programot, amely a jelen ügyben a Törvényszék előtt megtámadott jogi aktusnak minősül, még nem hagyták jóvá, amit a megtámadott ítélet 77. és 78. pontjában említett azon tény is megerősít, hogy az elfogadását követően 2017. június 7-én 5 óra 13 perckor értesítették róla a Bizottságot a jóváhagyása céljából, amely jóváhagyásra ugyanazon a napon 6 óra 30 perckor került sor. Ezen információkból az is kitűnik, hogy e program hatálybalépése, és ennélfogva a kötelező joghatásainak kiváltása annak jóváhagyásától függött.

69 Másodszor, a vitatott szanálási program elfogadásának összefüggéseit illetően meg kell állapítani, hogy – amint az az ESZM-rendelet preambulumában szerepel – annak jogalapja e rendelet, különösen annak 18. cikke. Az e rendelettel bevezetett rendszer azon a – lényegében e rendelet (24) és (26) preambulumbekezdésében szereplő – megállapításon alapul, hogy az említett rendeletben előírt szanálási hatáskörök gyakorlása az Unió szanálási politikájának körébe tartozik, amelyet kizárólag az uniós intézmények határozhatnak meg, és hogy minden egyes konkrét szanálási program elfogadása tekintetében mérlegelési mozgástér áll rendelkezésre, figyelembe véve a szanálási határozatoknak a tagállamok pénzügyi stabilitására és magára az Unióra, valamint a tagállamok költségvetési szuverenitására gyakorolt jelentős hatásait. E preambulumbekezdésekből kitűnik, hogy az uniós jogalkotó ezen okokból szükségesnek tartotta a Tanács és a Bizottság megfelelő részvételének, azaz olyan részvétel előírását amely megerősíti az ESZT szükséges működési függetlenségét, tiszteletben tartva ugyanakkor a hatáskörök ügynökségekre való átruházásának a Meroni kontra Főhatóság ítéletben (C-270/12, EU:C:2014:18) kialakított és a 2014. január 22-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítéletben (C-270/12, EU:C:2014:18) felidézett elveit.

70 Ítéleteiben a Bíróság lényegében kimondta, hogy a hatáskör-átruházásból eredő következmények nagymértékben eltérnek aszerint, hogy az egyrészről olyan végrehajtási hatáskörökre irányul, amelyek egyértelműen körülhatároltak, és amelyek gyakorlása ezért szigorúan ellenőrizhető a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott objektív kritériumok alapján, vagy másrészről olyan „diszkrecionális jogkörre, amely széles mérlegelési szabadsággal jár, és amely gyakorlása révén egy valódi gazdaságpolitikát jeleníthet meg” (lásd ebben az értelemben: Meroni kontra Főhatóság ítélet, 43., 44. és 47. o.; 2014. január 22-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18, 41. pont).

71 Az első típusú hatáskör-átruházás nem alkalmas arra, hogy jelentősen módosítsa azokat a következményeket, amelyekkel az általa érintett hatáskörök gyakorlása jár, míg a második típusú hatáskör-átruházás azzal, hogy a hatáskört átruházó hatóság döntéseit az átruházott hatáskörrel rendelkező hatóság döntéseivel helyettesíti, „a felelősség valódi áthelyezését” végzi el (Meroni kontra Főhatóság ítélet, 43. o.; 2014. január 22-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18, 42. pont). A Meroni kontra Főhatóság ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ebben az ügyben szóban forgó hatáskör-átruházás, amennyiben az az érintett szervezetek számára olyan „értékelési szabadságot biztosított, amely széles diszkrecionális jogkört foglalt magában”, nem tekinthető összeegyeztethetőnek a „Szerződés követelményeivel”, és kifejtette, hogy mivel a Főhatóság csupán azt a lehetőséget tartotta fenn magának, hogy e szervezetek határozatai tekintetében megtagadja a jóváhagyását, nem tartott fenn elegendő hatáskört magának a felelősség ilyen áthelyezésének elkerülése céljából (lásd ebben az értelemben: Meroni kontra Főhatóság ítélet, 47. o.).

72 A Meroni kontra Főhatóság ítélet 44. oldalán szereplő megfontolásokból következik, hogy az ezen ítéletből eredő ítélkezési gyakorlat azon az előfeltevésen alapul, amely szerint a hatáskörök egyensúlya, amely az Unió intézményi struktúrájának jellemzője, a Szerződések által biztosított alapvető garanciának minősül, és hogy a széles mérlegelési jogkör átruházása sértené e garanciát, amennyiben e jogkört azon hatóságoktól eltérő hatóságokra ruházza, amelyeket a Szerződések annak érdekében hoztak létre, hogy e jogkör gyakorlását saját hatáskörükön belül biztosítsák és ellenőrizzék. Az ezen ítélet 43. és 46. oldalán szereplő megfontolásokra tekintettel az ezen ítélkezési gyakorlatban említett széles mérlegelési jogkör többek között az érintett politikai terület alapvető kérdéseire vonatkozik, amelyek széles mérlegelési mozgásteret tesznek szükségessé a különböző, olykor egymásnak ellentmondó célok összeegyeztetése érdekében.

73 Konkrétabban az említett ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a hatáskörök ügynökségekre történő átruházására vonatkozó, ezen ítélkezési gyakorlatból eredő elvek alkalmazhatósága nem azon jogi aktusok egyedi vagy általános jellegétől függ, amelyek elfogadására az ügynökségek jogosultak, hanem kizárólag attól a kérdéstől, hogy a hatáskör-átruházás széles mérlegelési jogkörre, vagy ellenkezőleg, pontosan körülhatárolt végrehajtási hatáskörökre vonatkozik-e (lásd ebben az értelemben: 2014. január 22-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18, 54., 65. és 66. pont).

74 Márpedig, amint az az ESZM-rendelet (24) és (26) preambulumbekezdéséből kitűnik, az e rendelet által létrehozott rendszer a Meroni kontra Főhatóság ítéletből eredő és a 2014. január 22 -i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítéletben (C-270/12, EU:C:2014:18) felidézett elvek konkretizálására irányul.

75 Igaz, hogy az ESZM-rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében az ESZT feladata a többek között az Unión belüli pénzügyi stabilitás szempontjából fontosnak tekintett pénzügyi intézményekre és csoportokra, valamint más, határokon átnyúló csoportokra vonatkozó valamennyi szanálási határozat elfogadása. E célból az ESZM-rendelet 18. cikkének (1) és (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ESZT csak akkor fogad el szanálási programot e szervezetek és csoportok tekintetében, ha az EKB-nak az érintett szervezet fizetésképtelenségére vagy valószínű fizetésképtelenné válására vonatkozó értékeléséről szóló értesítés kézhezvételét követően vagy saját kezdeményezésére úgy ítéli meg, hogy teljesülnek az e rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a)–c) pontjában meghatározott szanálási feltételek. E feltételek a szervezet fizetésképtelenségére vagy valószínű fizetésképtelenné válására, a szanáláshoz képest alternatív intézkedések hiányára, valamint a szanálás közérdekből fennálló szükségességére vonatkoznak.

76 Amennyiben e feltételek teljesülnek, az ESZT az ESZM-rendelet 18. cikkének (6) bekezdése alapján szanálási programot fogad el, amely az érintett szervezetet szanálási eljárás alá vonja, és meghatározza az e rendelet 22. cikkének (2) bekezdésében említett szanálási eszközök e szervezetre történő alkalmazását, valamint rendelkezik az Egységes Szanálási Alap igénybevételéről. Az említett rendelet 22. cikkének (4) bekezdése pontosítja, hogy ezek az eszközök – az eszközelkülönítési eszköz kivételével – külön vagy együttesen is alkalmazhatók az ugyanezen rendelet 14. cikkében meghatározott szanálási célok elérése érdekében, az e rendelet 15. cikkében meghatározott szanálási elvekkel összhangban.

77 Mindazonáltal, bár az előző két pontban említett rendelkezések széles mérlegelési jogkört biztosítanak az ESZT számára azon kérdést illetően, hogy az érintett szervezetet szanálási eljárás alá kell-e vonni, és ha igen, milyen eszközökkel, e hatáskört az ESZM-rendelet 18. cikkének (1) és (4)–(6) bekezdése értelmében olyan objektív kritériumok és feltételek szabályozzák, amelyek behatárolják az ESZT hatáskörét, és amelyek mind a szanálási feltételekre, mind pedig a szanálási eszközökre vonatkoznak. Ezenkívül e rendelet előírja a Bizottságnak és a Tanácsnak a szanálási program elfogadásához vezető eljárásban való részvételét, amely programot a hatálybalépése érdekében a Bizottságnak és adott esetben a Tanácsnak jóvá kell hagynia.

78 Így az ESZM-rendelet 30. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint az ESZT tájékoztatja a Bizottságot minden olyan intézkedésről, amelyet a szanálás előkészítése érdekében tesz, és a Bizottság és a Tanács rendelkezésére bocsátja a feladataik ellátásához szükséges valamennyi információt. E rendelet 43. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság kijelöl egy képviselőt, aki jogosult állandó megfigyelőként részt venni a Testület ülésein, ügyvezetői testületében és plenáris ülésén, és e képviselő jogosult részt venni a vitában, és hozzáférhet minden dokumentumhoz.

79 Egyébiránt az ESZM-rendelet 18. cikkének (7) bekezdése az első albekezdésében kimondja, hogy az ESZT köteles a szanálási programot közvetlenül az elfogadását követően továbbítani a Bizottságnak, a második és harmadik albekezdésében pedig azt, hogy e továbbítását követő huszonnégy órán belül a Bizottság vagy támogatja a szanálási programot, vagy kifogást emel ellene annak diszkrecionális szempontjaira vonatkozóan, kivéve azokat, amelyek a közérdek kritériumának teljesítésével vagy az Egységes Szanálási Alapból biztosított összeggel kapcsolatosak. Ami az utóbbi diszkrecionális szempontokat illeti, e harmadik albekezdés pontosítja, hogy a Bizottság az említett továbbítástól számított tizenkét órán belül javasolhatja a Tanácsnak, hogy emeljen kifogást. Végül az ESZM-rendelet 18. cikke (7) bekezdésének ötödik albekezdése szerint a szanálási program „csak abban az esetben léphet hatályba, ha a Tanács vagy a Bizottság a szanálási tervnek a Testület általi továbbítását követő 24 órán belül nem emel kifogást”.

80 Így az ESZM-rendelet 18. cikke (7) bekezdésének rendelkezései a szanálási program hatálybalépését annak a Bizottság általi jóváhagyásától teszik függővé, amennyiben sem a Bizottság, sem a Tanács nem emelt kifogást. Amikor a Bizottság jóváhagyja ezt a programot, teljes mértékben vállalnia kell a Szerződések által ráruházott felelősséget.

81 A jelen ítélet 75–80. pontjából kitűnik, hogy az ESZM-rendelet 18. cikkének azon rendelkezései, amelyek alapján a vitatott szanálási programot elfogadták, alkalmasak arra, hogy elkerüljék a Meroni kontra Főhatóság ítéletből eredő ítélkezési gyakorlat értelmében vett „felelősség áthelyezését”. E rendelkezések ugyanis, miközben az ESZT-re ruházzák az annak értékelésére vonatkozó jogkört, hogy a szanálási program elfogadásának feltételei az adott ügyben teljesülnek-e, valamint az ilyen programhoz szükséges eszközök meghatározására vonatkozó jogkört, a Bizottságra vagy adott esetben a Tanácsra ruházzák a program azon diszkrecionális

szempontjainak végső értékeléséért való felelősséget, amelyek a hitelintézetek szanálására vonatkozó uniós politika körébe tartoznak, amely szempontok amint az az ESZM-rendelet 14. cikkéből, valamint (24), (26) és (62) preambulumbekezdéséből kitűnik, az Unió pénzügyi stabilitásának és a belső piac integritásának megőrzéséhez, a tagállamok költségvetési szuverenitásának figyelembevételéhez, valamint a részvényesek és hitelezők érdekeinek védelméhez kapcsolódó különböző célkitűzések és érdekek súlyozását igénylik.

82 Harmadszor, ami az ESZT hatásköreit illeti, meg kell állapítani, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítélet 129. és 130. pontjában elfogadott értelmezés, amely szerint a szanálási program a Bizottság jóváhagyó határozatától függetlenül kötelező joghatásokat válthat ki, sérti mind az ESZM-rendelet által az ESZT-re ruházott hatásköröket, mind pedig a Meroni kontra Főhatóság ítéletből eredő ítélkezési gyakorlatot.

83 Ugyanis, noha e rendelet 7. és 18. cikke előírja, hogy az ESZT feladata a szanálási program kidolgozása és elfogadása, e cikkek nem biztosítanak számára arra vonatkozó hatáskört, hogy önálló joghatásokat kiváltó jogi aktust fogadjon el. Az ESZM-rendelet 18. cikkéből következő szanálási eljárás keretében a Bizottság jóváhagyása – amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 128. pontjában helyesen rámutatott – a szanálási program hatálybalépéséhez elengedhetetlen elemnek minősül.

84 E jóváhagyás a szóban forgó szanálási program tartalma szempontjából is meghatározó.

85 Ugyanis, bár az ESZM-rendelet 18. cikkének (7) bekezdése lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy anélkül hagyjon jóvá egy ilyen programot, hogy kifogást emelne annak diszkrecionális szempontjaival kapcsolatban, vagy azt javasolná a Tanácsnak, hogy kifogást emeljen, azt is lehetővé teszi a Bizottság és a Tanács számára, hogy az ESZT e diszkrecionális szempontokra vonatkozó értékelését a saját értékelésével helyettesítse, kifogást emelve azokkal szemben, amely esetben az ESZT e 18. cikk (7) bekezdésének hetedik albekezdése értelmében köteles nyolc órán belül a Bizottság vagy a Tanács által kifejtett indokolással összhangban módosítani e programot, annak érdekében, hogy az említett program hatályba léphessen.

86 Meg kell továbbá állapítani, hogy – amint az e rendelet 18. cikkének (8) bekezdéséből kitűnik – a Tanács arra alapított kifogása, hogy a közérdekre vonatkozó kritérium nem teljesül, végső soron megakadályozza az érintett szervezet e rendelet alapján történő szanálását, és e szervezetet ebben az esetben az alkalmazandó nemzeti jogszabályok szerinti rendes eljárással összhangban kell felszámolni.

87 A jelen ügyben a Bizottság 2017/1246 határozatában jóváhagyta a vitatott szanálási programot. Amint azt e határozatának (4) preambulumbekezdésében kifejezetten hangsúlyozta, e program jóváhagyásával a Bizottság kifejezi, hogy „egyetért” annak tartalmával, valamint „[az ESZT által annak igazolására előadott] azon indoklással, hogy a szanálásra miért van szükség közérdekből,”. E tekintetben, amint arra a Bizottság a tárgyaláson rámutatott, a szanálási program diszkrecionális szempontjai – amelyek mind a szanálási feltételek megállapítására, mind pedig a szanálási eszközök meghatározására vonatkoznak – elválaszthatatlanul kapcsolódnak a szanálás technikaibb szempontjaihoz. Ellentétben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítélet 137. pontjában állított, ezért nem lehet különbséget tenni e diszkrecionális szempontok és a fent említett technikai szempontok között a megtámadható jogi aktusnak a Bizottság által egészében jóváhagyott szanálási program összefüggésében történő meghatározása céljából.

88 Így az ESZT által a vitatott szanálási programban elfogadott szanálási intézkedést csak a Bizottság jóváhagyó határozata határozta meg véglegesen, és csak e határozat váltott ki kötelező joghatásokat, így különösen a Meroni kontra Főhatóság ítéletben kialakított elvekre tekintettel a Bizottságnak, nem pedig az ESZT-nek kell felelősséget vállalnia az említett szanálási intézkedésért az uniós bíróság előtt.

89 Így a vitatott szanálási program tartalmából, elfogadásának körülményeiből és az ESZT hatásköreiből kitűnik, hogy e program nem váltott ki olyan kötelező joghatásokat, amelyek valamely jogi vagy természetes személy érdekeit érinthetik, így nem minősül olyan jogi aktusnak, amely az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti.

90 A Törvényszék által a megtámadott ítélet 121–123. pontjában kifejtett megfontolások nem alkalmasak arra, hogy megkérdőjelezzék a fenti értékelést.

91 E tekintetben, ellentétben azzal, amit a Törvényszék e pontokban megállapított, az ESZM-rendelet 86. cikkének (1) és (2) bekezdéséből nem lehet arra következtetni, hogy a vitatott szanálási program megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezhette. Amint ugyanis arra a Bizottság rámutat, egy rendelet rendelkezései nem módosíthatják az EUM-Szerződésben előírt jogorvoslati rendszert. Ezenkívül az ESZM-rendelet e rendelkezéseinek szövegéből is kitűnik, hogy az e rendelkezésekben említett kereseteket „az [EUMSZ] 263. cikk[nek] megfelelően” kell benyújtani a Bírósághoz, ami azt feltételezi, hogy azok tiszteletben tartják az e rendelkezésekben szereplő, a vitatott jogi aktus megtámadható jellegére vonatkozó feltételt.

92 Kétségtelen, hogy a 2021. május 6-i ABLV Bank és társai kontra EKB ítélet (C-551/19 P és C-552/19 P, EU:C:2021:369) 56. és 66. pontjában a Bíróság lényegében úgy ítélte meg, hogy a szanálási program az összetett szanálási eljárás végső eredményeként bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti az uniós bíróság előtt. Mindazonáltal az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bíróságnak a Törvényszék azon határozatának jogszerűségét kellett értékelnie, amely az ESZM-rendelet 18. cikkének (1) bekezdése értelmében vett szervezetek fizetésképtelenségének vagy valószínű fizetésképtelenné válásának fennállását megállapító, az EKB által elfogadott előkészítő aktusok ellen, nem pedig az említett program ellen irányuló megsemmisítés iránti kereseteket nyilvánította elfogadhatatlannak. Az említett 56. és 66. pontban kifejtett megfontolásokat tehát a Bíróság összetett eljárásokra vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata fényében kell értelmezni, amely szerint olyan jogi aktusok esetében, amelyek kidolgozása több eljárási szakaszban történik, főszabály szerint csak azon intézkedés minősül megsemmisítés iránti keresettel megtámadható aktusnak, amely az eljárás végén véglegesen meghatározza az illetékes uniós intézmény, szerv vagy szervezet álláspontját, kizárva ebből a körből azokat a közbenső intézkedéseket, amelyek célja e végleges intézkedés előkészítése, különösen valamely ideiglenes álláspont kifejtése révén, és amelyek nem váltanak ki önálló joghatásokat (lásd ebben az értelemben: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet, 60/81, EU:C:1981:264, 10. pont; 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítélet, C-650/18, EU:C:2021:426, 43. és 46. pont; 2022. szeptember 22-i IMG kontra Bizottság ítélet, C-619/20 P és C-620/20 P, EU:C:2022:722, 103. pont).

93 Az ilyen összetett eljárásban a végleges jogi aktus elfogadását előkészítő szakaszok során elfogadott jogi aktusok, amennyiben nem váltanak ki önálló joghatásokat, nem képezhetik megsemmisítés iránti kereset tárgyát.

94 Ellentétben tehát azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítélet 122–124. pontjában megállapított, az ESZM-rendelet 86. cikkéből és a 2021. május 6-i ABLV Bank és társai kontra EKB ítéletből (C-551/19 P és C-552/19 P, EU:C:2021:369) nem lehet arra következtetni, hogy a vitatott szanálási program olyan jogi aktus, amely a Törvényszék előtt megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti annak ellenére, hogy nem tekinthető a szóban forgó szanálási eljárás végeredményének, amely csak e program Bizottság általi jóváhagyása folytán valósul meg, és amint az a fenti elemzésből kitűnik, nem váltott ki önálló joghatásokat.

95 Nem kérdőjelezhetik meg a fenti megállapítást a Törvényszék által a megtámadott ítélet 146. és 147. pontjában kifejtett azon megfontolások sem, amelyek szerint a vitatott szanálási program megtámadhatósága elismerésének hiánya az elsőfokú eljárás felperesei hatékony bírói jogvédelemhez való jogának megsértéséhez vezetne.

96 A 2017/1246 határozathoz hasonló bizottsági jóváhagyó határozat ugyanis olyan jogi aktus jellemzőivel rendelkezik, amely az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti. Márpedig az ilyen határozat ellen irányuló megsemmisítés iránti kereset keretében az érintett természetes vagy jogi személyek hivatkozhatnak azon szanálási program jogellenességére, amelyet ezen intézmény jóváhagyott, és ezáltal annak kötelező joghatásokat tulajdonított, ami megfelelő bírói jogvédelmet biztosít a fenti személyek számára (lásd ebben az értelemben: 2011. október 13-i Deutsche Post és Németország kontra Bizottság ítélet, C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:656, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E tekintetben pontosítani kell, hogy – amint az a jelen ítélet 87. és 88. pontjából kitűnik – az ilyen jóváhagyás folytán a Bizottságot úgy kell tekinteni, mint amely magáévá teszi az e rendelkező részben foglalt elemeket és indokokat, így adott esetben felelősséggel kell tartoznia értük az uniós bíróság előtt.

97 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy a vitatott szanálási program nem minősül az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett megtámadható jogi aktusnak.

98 Következésképpen a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni annyiban, amennyiben az elfogadhatónak nyilvánította az e szanálási program megsemmisítésére irányuló keresetet.

A második és harmadik jogalapról

99 Mivel a Bíróság a megtámadott ítéletet az első jogalap alapján hatályon kívül helyezi, a második és a harmadik fellebbezési jogalapot nem szükséges megvizsgálni.

A Törvényszék előtt előterjesztett keresetről

100 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondata értelmében a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén, ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti.

101 A jelen ügyben ez a helyzet, mivel a Bíróság rendelkezik az első fokon benyújtott kereset elfogadhatóságáról való döntéshez szükséges valamennyi információval.

102 A jelen ítélet 66–97. pontjában kifejtett indokok miatt a vitatott szanálási program nem minősül az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett megtámadható jogi aktusnak.

103 E körülmények között a Fundación és az SFL által a Törvényszékhez benyújtott keresetet mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

A költségekről

104 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről.

105 Ugyanezen szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet annak 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

106 A jelen ügyben az SFL-t, mivel pervesztes lett a fellebbezési eljárásban, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül az ezen eljárásban az ezen intézmény részéről felmerült költségek viselésére. Mivel a Fundación és az SFL pervesztes lett az elsőfokú eljárásban, az ESZT és a Banco Santander kérelmének megfelelően kötelezni kell őket a saját költségeiken felül az ESZT és a Banco Santander részéről az utóbbi eljárás keretében felmerült költségek viselésére.

107 Ugyanezen szabályzat 138. cikkének (3) bekezdése alapján, amelyet annak 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli a költségeit. Mivel az ESZT pervesztes lett a kereset elfogadhatóságát illetően, amelyet a fellebbezés keretében egyedüliként vitattak, maga viseli a fellebbezéssel összefüggésben felmerült saját költségeit.

108 Az eljárási szabályzata 140. cikkének (1) bekezdése, amelyet ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, előírja, hogy az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket. Következésképpen az elsőfokú eljárásba beavatkozó Spanyol Királyság, Parlament és Tanács maguk viselik az elsőfokú eljárással, valamint a fellebbezési eljárással összefüggésben felmerült saját költségeiket. A Bizottság mint az elsőfokú eljárásba beavatkozó fél maga viseli az ezen eljárással kapcsolatban felmerült saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2022. június 1-jei Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno és SFL kontra ESZT ítéletét (T-481/17, EU:T:2022:311) hatályon kívül helyezi annyiban, amennyiben az elfogadhatónak nyilvánítja a Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno és a Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) által az Egységes Szanálási Testület (ESZT) ügyvezetői testülete 2017. június 7-i SRB/EES/2017/08. sz. azon határozatának megsemmisítése iránt benyújtott keresetet, amely a Banco Popular Español SA-val szemben szanálási programot fogadott el.**

2) **A Bíróság a Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno és a Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) által a SRB/EES/2017/08. sz. határozat megsemmisítése iránti keresetet mint elfogadhatatlant elutasítja.**

3) A Bíróság a Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenót és a Stiftung für Forschung und Lehrét (SFL) kötelezi a saját költségeiken felül az Európai Szanálási Testület és a Banco Santander SA részéről az elsőfokú eljárásban felmerült költségek viselésére. Az SFL viseli a saját költségeit és a Bizottság részéről a jelen fellebbezéssel kapcsolatban felmerült költségeket.

4) Az Egységes Szanálási Testület maga viseli a jelen fellebbezéshez kapcsolódó saját költségeit.

5) A Spanyol Királyság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa maga viseli az elsőfokú eljáráshoz és a jelen fellebbezéshez kapcsolódó saját költségeit. Az Európai Bizottság maga viseli az elsőfokú eljáráshoz kapcsolódó saját költségeit.

Aláírások