



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

6. svibnja 2021.*

„Žalba – Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Uredba (EU) br. 806/2014 – Sanacija kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma (SRM) i Jedinstvenog fonda za sanaciju – Članak 18. – Sanacijski postupak – Pretpostavke – Propadanje ili vjerojatna propast subjekta – Izjava Europske središnje banke (ESB) o propadanju ili vjerojatoj propasti subjekta – Pripremni akt – Akt koji se ne može pobijati – Nedopuštenost”

U spojenim predmetima C-551/19 P i C-552/19 P,

povodom dviju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesenih 17. srpnja 2019.,

ABLV Bank AS, sa sjedištem u Rigi (Latvija) (C-551/19 P),

i

Ernests Bernis, sa stalnom adresom u Jurmali (Latvija),

Oļegs Fiļs, sa stalnom adresom u Jurmali,

OF Holding SIA, sa sjedištem u Rigi (Latvija),

Cassandra Holding Company SIA, sa sjedištem u Jurmali (C-552/19 P),

koje su zastupali u početku O. Behrends i M. Kirchner, *Rechtsanwälte*, a zatim O. Behrends,

žalitelji,

a druge stranke postupka su:

Europska središnja banka (ESB), koju su zastupali u početku E. Koupepidou i G. Marafioti, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Rodrígueza Cárcama, *abogado*, a zatim E. Koupepidou, G. Marafioti i R. Ugena, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

koju podupire:

Europska komisija, koju su zastupali u početku D. Triantafyllou, A. Nijenhuis, K.-P. Wojcik i A. Steiblyté, a zatim D. Triantafyllou, A. Nijenhuis i A. Steiblyté, u svojstvu agenata,

intervenijent u žalbenom postupku,

* Jezik postupka: engleski

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, N. Wahl (izvjestitelj), F. Biltgen i L. S. Rossi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. listopada 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. siječnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim žalbama društvo ABLV Bank AS, s jedne strane, te Ernests Bernis, Oļegs Fiļs i društva OF Holding SIA i Cassandra Holding Company SIA, s druge strane, zahtijevaju poništenje rješenja od 6. svibnja 2019., ABLV Bank/ESB (T-281/18, EU:T:2019:296) (predmet C-551/19 P) odnosno rješenja od 6. svibnja 2019., Bernis i dr./ESB (T-283/18, neobjavljeno, EU:T:2019:295) (predmet C-552/19 P) (u daljnjem tekstu: pobijana rješenja), kojima je Opći sud kao nedopuštene odbacio njihove tužbe za poništenje akata Europske središnje banke (ESB) od 23. veljače 2018. kojima je potonja proglasila da društvo ABLV Bank i njezino društvo kći ABLV Bank Luxembourg SA propadaju ili je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. Uredbe (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.) (u daljnjem tekstu: sporni akti).

Pravni okvir

- 2 Na temelju uvodnih izjava 8., 11., 24. i 26. Uredbe br. 806/2014:
„(8) Učinkovitiji sanacijski mehanizmi ključan su instrument za izbjegavanje šteta do kojih je u prošlosti dolazilo zbog propadanja banaka.
[...]
(11) Za države članice sudionice, u kontekstu jedinstvenog sanacijskog mehanizma, centralizirana ovlast za sanaciju uspostavljena je i povjerena Jedinstvenom sanacijskom odboru osnovanom u skladu s ovom Uredbom (Odbor) i nacionalnim sanacijskim tijelima. [...]
[...]
(24) Uzimajući u obzir da samo institucije Unije mogu oblikovati politiku Unije na području sanacije i budući da pri usvajanju svakog pojedinog sanacijskog programa postoji pravo diskrecijske ocjene, nužno je predvidjeti odgovarajuću uključenost [Vijeća Europske unije] i [Europske komisije] kao institucija koje u skladu s člankom 291. UFEU-a mogu izvršavati provedbene ovlasti. Ocjenu diskrecijskih aspekata odluka o sanaciji koje donese Odbor trebala bi provoditi Komisija. Uzimajući u obzir značajan učinak odluka o sanaciji na financijsku stabilnost država članica i na Uniju kao takvu, kao i na fiskalni suverenitet država članica, važno je da se provedbene ovlasti za

donošenje određenih odluka koje se odnose na sanaciju dodijele Vijeću. Na Vijeću bi stoga trebalo biti da, na prijedlog Komisije, provodi učinkovitu kontrolu ocjenjivanja, koje provodi Odbor, postojanja javnog interesa te da ocjenjuju sve materijalne promjene iznosa sredstava [Jedinstvenog fonda za sanaciju] koji će se koristiti u određenoj mjeri sanacije. [...]

[...]

(26) ESB, u funkciji nadzornog tijela unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma [SSM], te Odbor trebali bi moći ocijeniti propada li kreditna institucija ili je vjerojatno da će propasti te postoji li razumna mogućnost da se u razumnom roku alternativnim mjerama privatnog sektora ili nadzornog tijela spriječi njezina propast. Ako smatra da su ispunjeni svi kriteriji povezani s pokretanjem sanacije, Odbor bi trebao usvojiti sanacijski program. Postupak koji se odnosi na usvajanje sanacijskog programa, koji uključuje Vijeće i Komisiju, jača potrebnu operativnu neovisnost Odbora poštujući pritom načelo delegiranja ovlasti agencijama na način na koji to tumači Sud Europske unije [...]. Stoga se ovom Uredbom predviđa da sanacijski program koji usvoji Odbor stupa na snagu samo ako Vijeće ili Komisija ne ulože prigovor u razdoblju od 24 sata nakon što ga usvoji Odbor, ili ako program sanacije odobri Komisija. Razlozi na osnovi kojih je Vijeću dopušteno, na prijedlog Komisije, uložiti prigovor na sanacijski program Odbora trebali bi biti strogo ograničeni na postojanje javnog interesa i na materijalne promjene Komisije koje se odnose na iznos korištenja sredstava Fonda koji je predložio Odbor.

[...]”

3 Člankom 7. Uredbe br. 806/2014, naslovljenim „Podjela zadaća unutar jedinstvenog sanacijskog mehanizma”, određuje se:

„1. Odbor je odgovoran za učinkovito i dosljedno funkcioniranje jedinstvenog sanacijskog mehanizma.

2. Podložno odredbama iz članka 31. stavka 1. Odbor je odgovoran za izradu sanacijskih planova i donošenje svih odluka povezanih sa sanacijom za:

(a) subjekte iz članka 2. koji nisu dio grupe i za grupe:

- i. koji se smatraju značajnima u skladu s člankom 6. stavkom 4. Uredbe [Vijeća] (EU) br. 1024/2013 [od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.)]; ili
- ii. u odnosu na koje je ESB odlučio u skladu s člankom 6. stavkom 5. točkom (b) Uredbe [br. 1024/2013] izravno izvršavati sve relevantne ovlasti; i

(b) druge prekogranične grupe.

3. U odnosu na subjekte i grupe, osim onih iz stavka 2., i ne dovodeći u pitanje odgovornosti Odbora za zadaće koje su mu ovom uredbom dodijeljene, nacionalna sanacijska tijela provode i odgovorna su za sljedeće zadaće:

[...]

4. Ako je potrebno osigurati dosljednu primjenu visokih sanacijskih standarda u okviru ove uredbe, Odbor može:

[...]

(b) u bilo koje vrijeme, osobito ako njegovo upozorenje iz točke (a) nije na odgovarajući način uzeto u obzir, na vlastitu inicijativu, nakon savjetovanja s predmetnim nacionalnim sanacijskim tijelom ili na zahtjev predmetnog nacionalnog sanacijskog tijela, donijeti odluku o izravnoj provedbi svih relevantnih ovlasti iz ove uredbe također u pogledu svih subjekata ili grupa iz stavka 3. ovog članka.

5. Neovisno o stavku 3. ovog članka, države članice sudionice mogu donijeti odluku da Odbor izvršava sve relevantne ovlasti i odgovornosti koje su mu dodijeljene ovom Uredbom, u odnosu na subjekte i grupe koje imaju poslovni nastan na njihovom državnom području, osim onih navedenih u stavku 2. [...]"

4 Članak 18. Uredbe br. 806/2014, naslovljen „Sanacijski postupak”, glasi:

„1. Odbor usvaja sanacijski program u skladu sa stavkom 6. u pogledu subjekata i grupa iz članka 7. stavka 2. te subjekata i grupa iz članka 7. stavka 4. točke (b) i članka 7. stavka 5. ako su zadovoljeni uvjeti za primjenu tih stavaka samo ako na svojoj izvršnoj sjednici nakon primitka obavijesti iz četvrtog podstavka ili na vlastitu inicijativu procijeni da su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

(a) subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti;

(b) uzimajući u obzir vrijeme i druge relevantne okolnosti, nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora, uključujući mjere sustava zaštite institucija, ili nadzorne mjere, uključujući mjere rane intervencije ili otpis ili konverziju relevantnog instrumenata kapitala u skladu s člankom 21., poduzete u pogledu subjekta, spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju;

(c) sanacijske mjere nužne su radi javnog interesa iz stavka 5.

Nakon što se savjetuje s Odborom, ESB ocjenjuje je li ispunjen uvjet iz prvog podstavka točke (a). Odbor to može ocijeniti na izvršnoj sjednici samo nakon što obavijesti ESB o svojoj namjeri te samo ako ESB u roku od tri kalendarska dana od primitka te informacije to nije ocijenio. ESB pruža Odboru bez odgode sve relevantne informacije koje Odbor zatraži kako bi se informirao prije ocjene.

Ako ESB ocijeni da je zadovoljen uvjet iz prvog podstavka točke (a) u pogledu subjekta ili grupe iz prvog podstavka, o toj ocjeni bez odgode obavješćuje Komisiju i Odbor.

Uvjet iz prvog podstavka točke (b) ocjenjuje Odbor na svojoj izvršnoj sjednici ili po potrebi nacionalna sanacijska tijela u bliskoj suradnji s ESB-om. ESB također može obavijestiti Odbor ili dotična nacionalna sanacijska tijela da smatra da je zadovoljen uvjet iz [točke (b)].

2. Ne dovodeći u pitanje slučajeve u kojima je ESB odlučio izravno provesti nadzor nad kreditnim institucijama u skladu s člankom 6. stavkom 5. točkom (b) Uredbe [...] br. 1024/2013, u slučaju primitka obavijesti iz stavka 1. ili ako Odbor namjerava donijeti ocjenu u skladu sa stavkom 1. na vlastitu inicijativu, u pogledu subjekta ili grupe iz članka 7. stavka 3., Odbor o toj procjeni bez odgode obavješćuje ESB.

[...]

4. Za potrebe stavka 1. točke (a) za subjekt se smatra da propada ili da je vjerojatno da će propasti u jednoj ili više sljedećih okolnosti:

- (a) subjekt krši ili postoje objektivni elementi na temelju kojih se utvrđuje da će institucija uskoro kršiti zahtjeve za nastavak rada na način kojim bi se opravdalo povlačenje ovlaštenja ESB-a između ostalog zašto što je institucija pretrpjela ili je moguće da će pretrpjeti gubitke kojima će se istrošiti sav njezin regulatorni kapital ili njegov znatan iznos, ali ne samo iz tog razloga;
- (b) imovina subjekta je manja od njegovih obveza ili postoje objektivni elementi na temelju kojih se utvrđuje da će imovina subjekta uskoro biti manja od obveza;
- (c) subjekt nije u mogućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze pri njihovu dospjeću ili postoje objektivni elementi na temelju kojih se utvrđuje da institucija uskoro neće biti u mogućnosti to uraditi;
- (d) nužna je izvanredna javna financijska potpora [...]

5. Za potrebe stavka 1. točke (c) ovog članka smatra se da su sanacijske mjere u javnom interesu ako su potrebne da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. i ako su razmjerne njima te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri.

6. Ako su ispunjeni svi uvjeti utvrđeni u stavku 1., Odbor pokreće postupak usvajanja sanacijskog programa. Sanacijskim programom:

- (a) pokreće se postupak sanacije subjekta;
- (b) utvrđuje se primjena sanacijskih instrumenata na instituciju u sanaciji iz članka 22. stavka 2., posebno svako izuzeće iz primjene *bail-in-a* u skladu s člankom 27. stavcima 5. i 14.;
- (c) utvrđuje se korištenje Fonda kako bi se pružila potpora sanacijskim mjerama u skladu s člankom 76. te u skladu s odlukom Komisije donesenom u skladu s člankom 19.

7. Odmah nakon usvajanja sanacijskog programa Odbor ga dostavlja Komisiji.

Nakon što Odbor dostavi sanacijski program, Komisija ga u roku od 24 sata potvrđuje ili ulaže prigovor u odnosu na diskrecijske aspekte sanacijskog programa u slučajevima koji nisu obuhvaćeni trećim podstavkom ovog stavka.

Nakon što Odbor dostavi sanacijski program, Komisija u roku od 12 sati može Vijeću predložiti da:

- (a) uloži prigovor na sanacijski program jer sanacijski program koji je Odbor usvojio ne zadovoljava kriterij javnog interesa iz stavka 1. točke (c);
- (b) potvrdi ili uloži prigovor na materijalnu promjenu iznosa sredstava iz Fonda predviđenih sanacijskim programom Odbora.

Za potrebe trećeg podstavka Vijeće odlučuje relativnom većinom.

Sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga Odbor dostavi.

[...]

9. Odbor osigurava da relevantna nacionalna sanacijska tijela poduzimaju potrebne sanacijske mjere kako bi se proveo sanacijski program. O sanacijskom programu obavještavaju se relevantna nacionalna sanacijska tijela i njome se daju upute tim tijelima koja poduzimaju sve potrebne mjere kako bi se provela odluka Odbora u skladu s člankom 29. tako da izvršava sanacijske ovlasti. Ako postoji državna potpora ili potpora iz Fonda, Odbor djeluje u skladu s odlukom o toj potpori koju je donijela Komisija.

[...]"

5 Članak 86. Uredbe br. 806/2014, naslovljen „Postupci pred Sudom”, u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. U skladu s člankom 263. UFEU-a, pred Sudom može se pokrenuti postupak kojim se osporava odluka koju je donijelo Žalbeno vijeće ili Odbor, kad ne postoji pravo žalbe Žalbenom vijeću.

2. Države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu pokrenuti postupak pred Sudom protiv odluka Odbora u skladu s člankom 263. UFEU-a.

3. U slučaju da Odbor ima obvezu djelovati, a ne donese odluku, postupak zbog propuštanja djelovanja može se pokrenuti pred Sudom u skladu s člankom 265. UFEU-a.

4. Odbor poduzima potrebne mjere kako bi se postupilo u skladu s presudom Suda.”

Okolnosti spora

6 ABLV Bank, tužitelj u predmetu C-551/19 P, kreditna je institucija sa sjedištem u Latviji i društvo majka grupe ABLV. ABLV Bank Luxembourg kreditna je institucija sa sjedištem u Luksemburgu koja je jedno od društava kćeri grupe ABLV, čije je društvo ABLV Bank jedini dioničar.

7 E. Bernis i O. Fišs te društva OF Holding i Cassandra Holding Company, žalitelji u predmetu C-552/19 P, izravni su i neizravni dioničari društva ABLV Bank.

8 Društva ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg bila su smatrana značajnima u smislu članka 6. stavka 4. Uredbe br. 1024/2013 te su stoga bila podvrgnuta ESB-ovu nadzoru u okviru SSM-a.

9 United States Department of the Treasury (Ministarstvo financija Sjedinjenih Američkih Država) objavio je 13. veljače 2018., putem *Financial Crimes Enforcement Networka*, da namjerava donijeti posebne mjere kako bi spriječio da grupa ABLV pristupi financijskom sustavu u dolarima Sjedinjenih Država (USD).

10 Dana 18. veljače 2018. ESB je od Finanšu un kapitāla turgus komisije (Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala, Latvija, u daljnjem tekstu: CMFC), nacionalnog sanacijskog tijela (NSF) Latvije, zatražio da obustavi plaćanje financijskih obveza društva ABLV Bank. ESB je pozvao Commission de surveillance du secteur financier (Komisija za nadzor financijskog sektora, Luksemburg) da poduzme slične mjere u pogledu društva ABLV Bank Luxembourg.

11 ESB je 22. veljače 2018. SRB-u dostavio svoj nacrt procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti društava ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg, s ciljem međusobnog savjetovanja s tim u vezi, u skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014.

12 ESB je 23. veljače 2018. zaključio da društva ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg propadaju ili da je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. drugog podstavka točke (a) Uredbe br. 806/2014. ESB je o svojim procjenama o stanju društava ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg istog dana obavijestio SRB-u. Oni čine sporne akte.

- 13 Istog je dana SRB dvjema odlukama koje se odnose na društva ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg zaključio da, unatoč ESB-ovim procjenama o propadanju ili vjerojatnoj propasti tih kreditnih institucija, u njihovu slučaju nije potrebno donijeti sanacijski program jer, s obzirom na njihova posebna obilježja te financijski i gospodarski položaj, sanacijska mjera nije nužna radi javnog interesa u smislu članka 18. stavka 1. prvog podstavka točke (c) i članka 18. stavka 5. te uredbe.
- 14 Te su SRB-ove odluke tog istog dana, 23. veljače 2018., priopćene njihovim adresatima, odnosno CMFC-u i Komisiji za nadzor financijskog sektora.
- 15 Dioničari društva ABLV Bank 26. veljače 2018. pokrenuli su postupak koji tom društvu omogućuje da provede svoju likvidaciju te su CMFC-u podnijeli zahtjev za odobrenje njegova plana dobrovoljne likvidacije.
- 16 ESB je 11. srpnja 2018., slijedom CMFC-ova prijedloga u tom smislu, donio odluku o oduzimanju odobrenja za rad društvu ABLV Bank.

Tužba pred Općim sudom i pobijana rješenja

- 17 Tužbama podnesenima tajništvu Općeg suda 3. svibnja 2018. žalitelj u predmetu C-551/19 P, s jedne strane, i žalitelji u predmetu C-552/19 P, s druge strane, pokrenuli su postupke radi poništenja spornih akata. Te su dvije tužbe bile upisane pod brojevima T-281/18 i T-283/18.
- 18 Usto su žalitelj u predmetu C-551/19 P, s jedne strane, i žalitelji u predmetu C-552/19 P, s druge strane, tužbama također podnesenima tajništvu Općeg suda 3. svibnja 2018. pokrenuli postupke radi poništenja SRB-ovih odluka od 23. veljače 2018. iz točke 13. ove presude. Te su dvije tužbe upisane pod brojevima T-280/18 i T-282/18 te je odlučivanje o njima u tijeku pred Općim sudom.
- 19 U prilog svojim tužbama navedenima u točki 17. ove presude žalitelji su istaknuli deset istovjetnih tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na pogrešnoj ocjeni kriterija propadanja ili vjerojatne propasti; drugi na povredi prava na saslušanje i drugih povezanih prava; treći na povredi obveze obrazlaganja; četvrti na nedostatku sveobuhvatnog i nepristranog ispitivanja svih relevantnih aspekata spisa; peti na povredi načela proporcionalnosti; šesti na povredi načela jednakog postupanja; sedmi na povredi prava vlasništva i slobode poduzetništva; osmi na povredi načela *nemo auditur*; deveti na zlouporabi ovlasti i, deseti, na povredi članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 20 ESB je, u zasebnom aktu, protiv svake tužbe istaknuo prigovor nedopuštenosti, koji se sastoji od dvaju dijelova.
- 21 Kao prvo, ESB je tvrdio da sporni akti predstavljaju samo pripremne mjere i da činjenična ocjena koju sadržavaju nema nikakvu obvezujuću snagu. Dodao je da Uredbom br. 806/2014 nije predviđena mogućnost podnošenja tužbe za poništenje protiv procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta. Naposljetku, ESB je podsjetio na to da su žalitelji podnijeli tužbe za poništenje protiv SRB-ovih odluka, tako da su se navodne povrede prava počinjene u spornim aktima mogle istaknuti u okviru tih tužbi, čime se tužiteljima jamči dovoljna sudska zaštita.
- 22 Kao drugo, ESB je tvrdio da se sporni akti ne odnose izravno na žalitelje.
- 23 Opći je sud u pobijanim rješenjima prihvatio taj prigovor nedopuštenosti te je, slijedom toga, obje tužbe odbacio kao nedopuštene.
- 24 U tu svrhu, nakon što je podsjetio na to da se tužbom za poništenje mogu pobijati samo akti koji proizvode obvezujuće pravne učinke te koji time utječu na interese tužitelja, bitno mijenjajući njegov pravni položaj, te na to da, kad je riječ o aktima čije se donošenje odvija u nekoliko faza internog

postupka, akti koji se mogu pobijati su u načelu samo mjere kojima se konačno određuje položaj institucije nakon završetka tog postupka, osim prijelaznih mjera čija je svrha priprema konačne odluke, Opći je sud zaključio da pobijani akti predstavljaju pripremne mjere u postupku, kojima se SRB-u omogućuje da donese odluku, pozitivnu ili negativnu, u pogledu sanacije predmetnih bankovnih institucija te da ih se stoga ne može pobijati tužbom za poništenje.

Zahtjevi stranaka

- 25 Žalitelj u predmetu C-551/19 P zahtijeva od Suda da:
- ukine pobijano rješenje;
 - proglasi tužbu za poništenje dopuštenom;
 - vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o tužbi za poništenje i
 - naloži ESB-u snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.
- 26 Žalitelji u predmetu C-552/19 P zahtijevaju od Suda da:
- ukine pobijano rješenje;
 - proglasi tužbu za poništenje dopuštenom;
 - vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o tužbi za poništenje i
 - naloži ESB-u snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.
- 27 ESB od Suda zahtijeva da žalbe u cijelosti odbije kao očito neosnovane ili da ih, podredno, odbije djelomično kao nedopuštene i djelomično neosnovane te da žaliteljima naloži snošenje troškova.
- 28 Komisija, koja intervenira u potporu ESB-u, zahtijeva da se žalbe odbiju kao neosnovane i da Sud zamijeni obrazloženje iz točke 34. pobijanih rješenja „na način da pojasni autoritativnu prirodu ESB-ove procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta, koju SRB i Komisija moraju slijediti, u slučaju da se, nakon što SRB, Komisija i, ovisno o slučaju, Vijeće, ocijene druge uvjete sanacije, sanacijska mjera naposljetku donese”.
- 29 Odlukom predsjednika Suda od 24. rujna 2019., predmeti C-551/19 P i C-552/19 P spojeni su za potrebe pisanog i usmenog postupka kao i donošenja presude.

O žalbi

- 30 U prilog svojoj žalbi žalitelj u predmetu C-551/19 P ističe dva žalbena razloga istovjetna dvama žalbenim razlozima koje su žalitelji u predmetu C-552/19 P istaknuli u prilog svojoj žalbi.
- 31 U okviru svojeg prvog žalbenog razloga žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava i povrijedio članak 263. UFEU-a time što pobijana rješenja nije utemeljio na odlukama koje je ESB stvarno donio, iako je dopuštenost tužbi trebalo ocijeniti s obzirom na prirodu procjene koju je ESB izvršio u ovom slučaju. U okviru svojeg drugog žalbenog razloga tvrde da se ta rješenja usto temelje na pogrešnom tumačenju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014.

- 32 Najprije, prije detaljne analize svakog od tih žalbenih razloga, valja istaknuti da ESB ističe da su žalbe u cijelosti očito neosnovane zbog bespredmetnosti navedenih žalbenih razloga. Naime, Opći sud je u pobijanim rješenjima samo radi potpunosti utvrdio da su procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti, sadržane u spornim aktima, neobvezujuće prirode. U tom kontekstu ESB iznosi četiri argumenta. Kao prvo, budući da je Opći sud utvrdio da su sporni akti pripremljene mjere te s obzirom na to da žalitelji tu ocjenu nisu osporili, neobvezujuća priroda, u odnosu na SRB, ESB-ovih procjena o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta nije relevantna za primjenu članka 263. UFEU-a. Kao drugo, žalitelji ne osporavaju ocjenu Općeg suda prema kojoj njihov pravni status spornim aktima nije bio promijenjen. Kao treće, pitanje jesu li ESB-ove procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta u ovom slučaju za SRB obvezujuće teoretski je pitanje koje u ovom slučaju ne utječe na meritum spora. Kao četvrto, Opći je sud odbacio tužbe kao nedopuštene, uzimajući u obzir, u skladu s člankom 263. UFEU-a, i tužbe koje su žalitelji podnijeli u predmetima T-280/18 i T-282/18 a da nisu osporili takvu ocjenu.
- 33 U ovom slučaju dovoljno je istaknuti da, s obzirom na to da je Opći sud u točki 49. pobijanih rješenja zaključio da su sporni akti pripremljeni akti kojima se ne mijenja pravni položaj žalitelja – s obzirom na to da se u njima iznosi ESB-ova činjenična ocjena u vezi s pitanjem propadaju li društvo ABLV Bank i njegovo društvo kći odnosno je li vjerojatno da će propasti, koja uopće nije obvezujuća, nego u ovom slučaju čini osnovu za to da SRB donese odluke kojima se utvrđuje da sanacija nije nužna radi javnog interesa – navedena rješenja očito se temelje na utvrđenju prema kojem ESB-ove procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta nisu obvezujuće za SRB, protivno onomu što tvrdi ESB.
- 34 Iz toga proizlazi da se žalba ne može odbiti kao očito neosnovana zbog bespredmetnosti žalbenih razloga žalitelja, tako da te žalbene razloge valja redom ispitati.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 35 U okviru svojeg prvog žalbenog razloga, navedenog u točki 31. ove presude, žalitelji ističu da Opći sud nije razlikovao pitanje je li ESB bio ovlašten provesti obvezujuću procjenu od pitanja je li u ovom slučaju procjena koju je ESB izvršio u spornim aktima bila namijenjena stvaranju pravno obvezujućih učinaka. Oni u biti smatraju da Opći sud u pobijanim rješenjima nije odbacio tužbe kao nedopuštene s obzirom na prirodu spornih akata kako ih je donio ESB, nego na prirodu akata koje je, u skladu s tumačenjem članka 18. Uredbe br. 806/2014 koje je Opći sud smatrao pravilnim, ESB trebao donijeti. Međutim, prema tumačenju žalitelja potonje odredbe, u slučaju kada tijelo donese obvezujući akt jer smatra da je ta obvezujuća priroda u skladu sa zakonodavstvom, tada je tužba za poništenje protiv tog akta dopuštena, s obzirom na to da je pitanje zakonitosti donošenja takvog akta obuhvaćeno ocjenom merituma takve tužbe, a ne ocjenom njezine dopuštenosti.
- 36 Kako bi dokazali da je donošenjem spornih akata ESB, u ovom slučaju i neovisno o pravilnom tumačenju članka 18. Uredbe br. 806/2014, zapravo donio obvezujuće akte koji mogu biti predmet tužbe za poništenje, žalitelji se pozivaju na različite elemente, kao što su činjenica da se ESB nije ograničio na priopćavanje činjeničnih informacija kako bi pripremio naknadnu SRB-ovu odluku, činjenica da je sam ESB, kako u spornim aktima tako i u popratnoj javnoj obavijesti, naveo da je izvršio procjenu propadanja ili vjerojatne propasti subjekta, u smislu članka 18. stavka 1. prvog podstavka točke (a) Uredbe br. 806/2014, činjenica da je ESB-ova procjena bila priopćena predmetnim bankovnim institucijama odnosno pak analiza Općeg suda u pogledu presude od 9. ožujka 2018. tribunala d'arrondissement de Luxembourg (Okružni sud u Luxembourg, Luksemburg), navedena u pobijanim rješenjima.

- 37 ESB osporava argumentaciju žaliteljâ smatrajući, ponajprije, da je prvi žalbeni razlog nedopušten jer u njemu nisu precizirani sporni elementi pobijanih rješenja i, podredno, da je neosnovan. U pogledu potonje točke podupire ga Komisija, koja tvrdi da je procjena propadanja ili vjerojatne propasti subjekta pripremna mjera.

Ocjena Suda

- 38 Kad je riječ o dopuštenosti prvog žalbenog razloga, valja istaknuti da, suprotno onomu što tvrdi ESB, pogreška koja se tiče prava na koju se pozivaju žalitelji jasno proizlazi iz različitih argumenata istaknutih u prilog tom žalbenom razlog, a koji su sažeti u točkama 35. i 36. ove presude, tako da je navedeni žalbeni razlog dopušten.
- 39 S druge strane, valja utvrditi da prigovori izneseni protiv rasuđivanja Općeg suda nisu osnovani. Naime, kao što je to taj sud pravilno istaknuo, iz sudske prakse proizlazi da, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pobijati samo akte koji proizvode obvezujuće pravne učinke te koji time utječu na njezine interese, bitno mijenjajući njezin pravni položaj (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9.; od 12. rujna 2006., Reynolds Tobacco i dr./Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, t. 54. i od 31. siječnja 2019., International Management Group/Komisija, C-183/17 P i C-184/17 P, EU:C:2019:78, t. 51.). Stoga su akti koje je moguće pobijati načelno mjere koje konačno utvrđuju stajalište institucije na kraju upravnog postupka i čija je svrha proizvoditi obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na tužiteljeve interese, isključujući međumjere čiji je cilj pripremiti konačnu odluku, a koje nemaju takve učinke (presuda od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 48. i navedena sudska praksa). Slijedom toga, međumjere kojima se izražava procjena institucije i čiji je cilj priprema konačne odluke načelno nisu akti protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje (vidjeti u tom smislu presude od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 50. i od 15. ožujka 2017., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-415/15 P, EU:C:2017:216, t. 44.).
- 40 Kako bi se utvrdilo jesu li sporni akti pripremni akti, kao što je to Opći sud presudio u pobijanim rješenjima, ili su, kao što to tvrde žalitelji, akti koji se mogu pobijati, u smislu članka 263. UFEU-a, valja razmotriti samu bit tih akata (vidjeti u tom smislu presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 46. i navedenu sudsku praksu) i namjeru njihova donositelja, u ovom slučaju ESB-a (vidjeti u tom smislu presude od 17. srpnja 2008., Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 42. i od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 52.).
- 41 U tom je pogledu Sud pojasnio da razmatranje biti nekog akta podrazumijeva ocjenu njegovih učinaka s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja predmetnog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije koja ga je donijela (vidjeti u tom smislu presude od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 55. i od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 47.), pri čemu te ovlasti ne treba razumjeti na apstraktan način, nego kao elemente koji mogu pojasniti konkretnu analizu sadržaja navedenog akta, koja je od središnjeg i neophodnog značaja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 49., 51., 52. i 55.).
- 42 Budući da žalitelji ESB-ovoj namjeri koju je imao prilikom donošenja spornih akata pripisuju značaj jednog od središnjih elemenata prvog žalbenog razloga, usto valja navesti da je Sud istaknuo da, iako iz sudske prakse proizlazi da se u obzir može uzeti i subjektivni kriterij koji se odnosi na namjeru koja je navela instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije koja je donositelj pobijanog akta na njegovo donošenje, taj subjektivni kriterij može imati samo komplementarnu ulogu u odnosu na objektivne

kriterije spomenute u prethodnoj točki te mu se, posljedično, ne može pridati veća važnost od one koja se pridaje potonjima ni dovesti u pitanje ocjena učinaka pobijanog akta koji iz njega proizlaze (presuda od 21. siječnja 2021., Njemačka/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, t. 65.).

- 43 Opći je sud pak očito postupio u skladu s tom sudskom praksom kada je u točkama 33. do 36. pobijanih rješenja detaljno ispitao bit spornih akata, osobito uzimajući u obzir, kao elemente kojima se može pojasniti konkretna analiza njihova sadržaja, ESB-ove ovlasti, kada se od njega zahtijeva da izvrši procjenu o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta na temelju članka 18. Uredbe br. 806/2014, u usporedbi s onima koje se tim člankom dodjeljuju SRB-u kada je o takvoj procjeni obaviješten. Osim toga, u točki 47. tih rješenja smatrao je da ESB-ova namjera prilikom donošenja spornih akata ne dovodi u pitanje njihovu prirodu pripremnog akta. Ta metoda analize u skladu je sa sudskom praksom navedenom u prethodnoj točki, na temelju koje namjera donositelja akta koji je predmet postupka ima samo komplementarnu ulogu prilikom utvrđivanja može li se taj akt pobijati ili ne.
- 44 Prema tome, žalitelji pogrešno prigovaraju Općem sudu da se *in abstracto* oslonio na neobvezujući akt koji je prema njegovu tumačenju članka 18. Uredbe br. 806/2014 ESB trebao donijeti, a ne na mjere koje je ESB stvarno donio.
- 45 Žalitelji pokušavaju dovesti u pitanje ocjene Općeg suda navedene u točki 43. ove presude, pozivajući se na pretpostavku prema kojoj svaka ocjena tijela proizvodi obvezujući učinak, osim ako to tijelo jasno ne navede da ta ocjena nije takve prirode. Oni objašnjavaju da je sam ESB, kako u spornim aktima tako i u popratnoj javnoj obavijesti, naveo da je izvršio procjenu o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta u smislu članka 18. stavka 1. prvog podstavka točke (a) Uredbe br. 806/2014. Žalitelji također ističu više drugih okolnosti, kao što su ocjena proporcionalnosti koju je proveo ESB, što pretpostavlja da odluka kojom izvršena takva procjena proizvodi obvezujuće pravne učinke, javna obavijest i priopćavanje spornih akata predmetnim kreditnim institucijama ili pak javna tvrdnju prema kojoj je likvidacija tih kreditnih institucija neizbježna. Isto tako, žalitelji ističu da je Opći sud neprikladno protumačio pojam „obvezujući”, kad je riječ o njegovoj analizi presude Tribunala d’arrondissement de Luxembourg (Okružni sud u Luxembourgu) od 9. ožujka 2018., s obzirom na to da taj pojam zapravo, u kontekstu članka 18. te uredbe, znači da je ESB-ova procjena o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta za SRB obvezujuća jer on ne može donijeti mjeru sanacije ako ESB zaključi da predmetna bankovna institucija ne propada odnosno da nije vjerojatno da će propasti i, obrnuto, jer je takvu mjeru dužan donijeti kada ESB utvrdi da bankovna institucija propada ili je vjerojatno da će propasti.
- 46 Međutim, pretpostavka čije priznanje žalitelji traže nije u skladu sa zahtjevom koji se sastoji od toga da eventualnu obvezujuću prirodu danog akta treba utvrditi s obzirom na njegovu bit i namjeru njegova donositelja, što je u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 40. do 42. ove presude. Usto, time bi se članak 263. UFEU-a u velikom dijelu lišilo smisla, s obzirom na to da bi njezina primjena dovela do toga da bi sud Unije morao poći od načela da svi akti institucija, tijela, ureda ili agencija Unije imaju svojstvo odluke, osim ako su potonji izričito naveli da to u slučaju određenog akta nije tako. Štoviše, takva bi pretpostavka – time što tim institucijama, tijelima, uredima ili agencijama ostavlja da sami kvalificiraju svoje akte kao one kojima se donose odluke ili ne, i time što podrazumijeva da su ti akti, ako nije drukčije navedeno, obvezujući te da stoga predstavljaju odluke – bila protivna sudskoj praksi navedenoj u točki 39. ove presude, prema kojoj nije relevantno jesu li institucija, tijelo, ured ili agencija Unije akt kvalificirali kao odluku ili ne (vidjeti u tom smislu presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 47 Osim toga, iako je točno da svaki akt institucije, tijela, ureda ili agencije Unije kojim se donosi odluka mora biti u skladu s općim načelima prava Unije, među kojima je i načelo proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2009., Nijemeisland, C-170/08, EU:C:2009:369, t. 41. i navedenu sudsku praksu), i da stoga postoji velik broj pravno obvezujućih akata koji sadržavaju analizu proporcionalnosti, prisutnost takve analize ne može se, zaključivanjem *a contrario*, podići na razinu

elementa kojim se potvrđuje obvezujuća priroda akta. Naime, u potpunosti je moguće da predmetno tijelo provede analizu proporcionalnosti mjere tijekom upravnog postupka koji se sastoji od više faza a da se pritom ne izmijeni bit akta koji bi trebao biti međuakt.

- 48 Također treba odbiti argument žalitelja u vezi s javnom obavijesti i priopćavanjem spornih akata predmetnim kreditnim institucijama. Naime, iz točke 45. pobijanih rješenja proizlazi da je Opći sud smatrao da potonji „nisu bili predmet objave, nego da je ESB [bio] objavio dvije obavijesti koje uopće nisu [sporni] akti”. Međutim, takvo razmatranje ulazi u ocjenu činjenica Općeg suda, koja, osim u slučaju njihova iskrivljavanja, na što se žalitelji ne pozivaju, ne može biti predmet nadzora u okviru žalbe (vidjeti u tom smislu rješenje od 5. veljače 2015., Grčka/Komisija, C-296/14 P, neobjavljeno, EU:C:2015:72, t. 32. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, valja navesti, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 63. svojeg mišljenja, da ESB-ova objava priopćenja za javnost u vezi s procjenom o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta ne znači da je ESB tu procjenu namjeravao učiniti obvezujućom ili da je ta procjena sama po sebi takva.
- 49 Kad je riječ o argumentu koji se temelji na tome da ESB-ova javna tvrdnja prema kojoj je likvidacija predmetnih kreditnih institucija neizbježna potvrđuje obvezujući karakter spornih akata, valja istaknuti da se on ne temelji ni na njihovoj biti ni na namjeri njihova donositelja. Usto, takva likvidacija, u skladu s latvijskim pravom kad je riječ o društvu ABLV Bank, nije proizišla iz navedenih akata, nego iz odluke koju su dioničari tog društva donijeli slijedom SRB-ove odluke prema kojoj nije bilo nužno radi javnog interesa primijeniti sanacijske programe na društva ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg, u skladu s Uredbom br. 806/2014.
- 50 Naposljetku, valja odbiti argument prema kojem se Opći sud, kao što to osobito proizlazi iz točke 48. pobijanih rješenja, oslonio na neprikladno tumačenje pojma „obvezujući” u kontekstu članka 18. Uredbe br. 806/2014. Naime, Opći je sud u toj točki samo ponovio obrazloženje iz presude Tribunala d’arrondissement de Luxembourg (Okružni sud u Luxembourgu) od 9. ožujka 2018., u kojem se izričito navodi da su „stranke suglasne oko toga da procjene i utvrđenja koje su ESB i SRB dali u okviru [navedene] [u]redbe nisu obvezujući za sud pred kojim se vodi postupak povodom ovog zahtjeva”, kako bi naveo da, prema mišljenju samih žalitelja, procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta predstavljaju običnu činjeničnu ocjenu koja ne proizvodi pravni učinak.
- 51 Iz prethodno navedenog proizlazi da prvi žalbeni razlog treba odbiti.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 52 U okviru svojeg drugog žalbenog razloga žalitelji tvrde da se pobijana rješenja temelje na pogrešnom tumačenju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Taj drugi žalbeni razlog sadržava, u biti, dvije skupine argumenata, koji se odnose, s jedne strane, na tumačenje u strogom smislu navedenog članka 18., koje je Opći sud navelo na zaključak da sporni akti nisu akti koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a, i, s druge strane, na pogrešku koju je Opći sud navodno počinio kada je utvrdio da položaj društava ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg tim aktima nije bio izmijenjen.
- 53 ESB, koji podupire Komisija, tvrdi da je drugi žalbeni razlog neosnovan.

Ocjena Suda

- 54 Prije ispitivanja dviju skupina argumenata koje su žalitelji iznijeli u okviru drugog žalbenog razloga, valja izložiti određen broj uvodnih razmatranja.

– *Uvodna razmatranja*

- 55 Kao prvo, valja istaknuti da je Uredba br. 806/2014 posljedica volje zakonodavca Unije da spriječi nastanak kriza poput takozvane krize hipotekarnih kredita iz 2008. Zbog toga je cilj te uredbe uspostaviti, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 8., učinkovitije sanacijske mehanizme koji moraju biti ključan instrument za izbjegavanje šteta do kojih je u prošlosti dolazilo zbog propadanja banaka. Međutim, takav cilj pretpostavlja brzo donošenje odluka, kao što to pokazuju kratki rokovi predviđeni u članku 18. navedene uredbe, kako se ne bi ugrozila financijska stabilnost. Takav se cilj stoga ne može zanemariti prilikom tumačenja potonje odredbe kako bi se utvrdilo predstavlja li ESB-ova procjena o propadanju ili vjerojatnoj propasti nekog subjekta, u okviru postupka sanacije, akt koji se može pobijati jer bi priznavanje svojstva odluke takvoj procjeni moglo znatno utjecati na brzinu tog postupka.
- 56 Kao drugo, valja navesti da je člankom 86. stavkom 2. Uredbe br. 806/2014 predviđeno da države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu, u skladu s člankom 263. UFEU-a, pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije protiv odluka SRB-a, pri čemu se uz potonji ne navodi nijedna druga institucija, tijelo, ured ili agencija. Stoga se nigdje u toj odredbi na spominje ESB ni, konkretno, procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta koje on može izvršiti, a što, čini se, potvrđuje to da zakonodavac Unije ESB-u nije namjeravao dodijeliti nadležnost za odlučivanje u tom području. Usto, SRB-ovo donošenje sanacijskog programa u skladu s člankom 18. stavkom 6. te uredbe ili odluka o nedonošenju takvog programa može biti predmet tužbe pred sudovima Unije, u okviru koje ESB-ova procjena o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta može biti predmet sudskog nadzora.
- 57 Dvije skupine argumenata žalitelja valja ispitati s obzirom na ta razmatranja.

– *Prva skupina argumenata, u vezi s tumačenjem članka 18. Uredbe br. 806/2014*

- 58 Žalitelji u biti smatraju da je Opći sud prilikom tumačenja članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 propustio uzeti u obzir drugi podstavak te odredbe, tako da je pogrešno smatrao da se njome predviđa puko ESB-ovo priopćavanje neobvezujućih činjeničnih informacija SRB-u i da je potonji jedini nadležan za utvrđivanje jesu li ispunjena tri uvjeta iz prvog podstavka navedene odredbe. Žalitelji dodaju da zaključak o propadanju ili vjerojatnoj propasti pretpostavlja, s obzirom na definiciju tog pojma iz članka 18. stavka 4. navedene uredbe, provedbu analize i donošenje pravnog zaključka.
- 59 Žalitelji također prigovaraju Općem sudu da u točki 46. pobijanih rješenja nije pridao dovoljnu važnost „funkcionalnoj istovrijednosti” koja postoji između procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta i oduzimanja odobrenja tom subjektu. Time što je odbio priznati da procjena o propadanju ili propasti subjekta, koja je na nadzornom tijelu, ima obvezujući karakter, Opći sud dovodi u pitanje usklađenost bankovnog i sanacijskog sustava jer članak 18. Uredbe br. 806/2014 treba tumačiti na način da je sanacijsko tijelo vezano procjenom o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta koju je izvršilo nadzorno tijelo.
- 60 U tom pogledu valja navesti, kao prvo, da je na SRB-u, u skladu s člankom 18. stavcima 1. i 6. Uredbe br. 806/2014, da donese sanacijski program koji zatim, na temelju članka 18. stavka 7. te uredbe, mora potvrditi Komisija ili, ovisno o slučaju, Vijeće, pri čemu takav program može stupiti na snagu samo ako te institucije tomu ne prigovore. Usto, sanacijski program može se usvojiti, u skladu s izričitim tekstom članka 18. stavka 1. prvog podstavka točaka (a) do (c) navedene uredbe, samo ako su ispunjena tri uvjeta, odnosno da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti, da nije razumno očekivati da bi druge mjere spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju i da je sanacijska mjera nužna radi javnog interesa, u smislu članka 18. stavka 5. iste uredbe.

- 61 Stoga najprije valja istaknuti, kao što su to učinili ESB i Komisija, da, s obzirom na to da je donošenje sanacijskog programa uvjetovano ispunjenjem triju uvjeta navedenih u prethodnoj točki i da se ESB-ova procjena o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta odnosi samo na prvi od tih uvjeta, ta procjena ne može prejudicirati ishod sanacijskog postupka.
- 62 U tom pogledu, kad je riječ o prvom uvjetu, člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 806/2014 ESB-u je dana primarna uloga, iako ne isključiva, s obzirom na to da je u pravilu na ESB-u da procijeni propada li subjekt ili je vjerojatno da će propasti. Iako SRB također može izvršiti tu procjenu, on to može učiniti samo nakon što je o svojoj namjeri da to učini obavijestio ESB te samo ako ESB u roku od tri kalendarska dana od primitka te informacije ne izvrši tu procjenu. ESB-u se stoga priznaje primarna nadležnost za izvršavanje takve procjene, koja se, kao što to ističe Komisija, temelji na stručnom znanju kojim raspolaže kao nadzorno tijelo jer je, s obzirom na to da u tom svojstvu ima pristup svim informacijama o bonitetu u vezi s predmetnim subjektom, u najboljem položaju za utvrđivanje – s obzirom na definiciju propadanja ili vjerojatne propasti iz članka 18. stavka 4. te uredbe, koja se odnosi, među ostalim, na elemente povezane s bonitetnim stanjem poput uvjeta za odobrenje, iznosa imovine u usporedbi s onim obveza odnosno trenutačnog ili budućeg dugovanja – je li taj uvjet ispunjen.
- 63 To tumačenje potvrđuje obveza koju ESB ima na temelju članka 18. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 806/2014 da SRB-u bez odgode priopći, u slučaju da potonji sam namjerava izvršiti procjenu o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta, sve relevantne informacije koje on zatraži. S druge strane, kad je riječ o drugim dvama uvjetima predviđenima člankom 18. stavkom 1. prvim podstavkom te uredbe, SRB je isključivo nadležan za odlučivanje o tome jesu li oni ispunjeni.
- 64 Osim toga, uvodna izjava 26. Uredbe br. 806/2014 istodobno potvrđuje podijeljenu nadležnost između ESB-a, nadzornog tijela unutar SSM-a, i SRB-a, sanacijskog tijela, za ocjenu propada li kreditna institucija ili je vjerojatno da će propasti te SRB-ovu isključivu nadležnost za ocjenu jesu li ispunjeni drugi uvjeti potrebni za donošenje sanacijskog programa.
- 65 ESB-ova uloga stoga je ograničena na ocjenu prvog uvjeta iz članka 18. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 806/2014 i obavještanje SRB-a o toj procjeni ili, u slučaju da je potonji izrazio svoju namjeru da sam provede takvu procjenu, da mu pomogne u izvršavanju tog zadatka.
- 66 Slijedom toga, u ovom slučaju ESB-ova procjena propadanja ili vjerojatne propasti društava ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg kao takva nije proizvela obvezujući pravni učinak koji utječe na interese žalitelja, bitno mijenjajući njihov pravni položaj, s obzirom na to da samo donošenje, a potom stupanje na snagu sanacijskog programa i provedba sanacijskih instrumenata u smislu članka 22. stavka 2. Uredbe br. 806/2014 mogu promijeniti taj položaj. Sanacijski postupak stoga treba smatrati složenim upravnim postupkom koji uključuje više tijela i čiji samo konačni rezultat, koji proizlazi iz SRB-ova izvršavanja svojih ovlasti, može biti predmet sudskog nadzora iz članka 86. stavka 2. te uredbe.
- 67 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, ESB-ova procjena uvjeta iz članka 18. stavka 1. prvog podstavka točke (a) Uredbe br. 806/2014 nije obvezujući akt i, konkretno, ne dovodi SRB u situaciju u kojoj je u pogledu svojih ovlasti vezan za tu procjenu. Naime, ESB u svojoj procjeni smatra bilo da subjekt propada ili da je vjerojatno da će propasti, što ima za posljedicu pokretanje postupka predviđenog u članku 18. te uredbe, ili da to nije slučaj, pa se postupak stoga ne pokreće. Ništa u tekstu te odredbe ne upućuje na to da je u bilo kojem od tih dvaju slučajeva SRB-u uskraćena mogućnost da procijeni propada li predmetni subjekt odnosno je li vjerojatno da će propasti.
- 68 Naime, u prvom od slučajeva spomenutih u prethodnoj točki moguće je da se SRB, s obzirom na procjenu koju ESB priopći i spis na kojem se ona temelji, ne složi u potpunosti ili djelomično s ESB-ovom analizom ili da u njoj otkrije nepravilnost koju je tada dužan ispraviti kako bi izbjegao da je sud Unije, prema potrebi, naknadno ne sankcionira u okviru tužbe za poništenje iz članka 86. stavka 2.

Uredbe br. 806/2014. U tom pogledu valja ustrajati na činjenici da je, kao što je to navedeno u točki 62. ove presude, SRB nadležan, kada to odluči, za ocjenu prvog od uvjeta iz članka 18. stavka 1. prvog podstavka navedene uredbe i da se stoga u tu svrhu može koristiti dokumentima koje mu ESB stavi na raspolaganje.

- 69 Točno je da će SRB u praksi, zbog ESB-ova stručnog znanja i njegova poznavanja informacija o bonitetu predmetnog subjekta, vjerojatno najčešće prihvatiti ESB-ovu procjenu. Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 111. svojeg mišljenja, iako ne postoji prepreka za „pretpostavk[u] da ESB-ova procjena može imati *auctoritas*, u klasičnom smislu te riječi, i da je SRB ne može ne uzeti u obzir niti odbiti njezin sadržaj na nekritički način”, „to ne znači da ta procjena ima i *potestas* svojstven pravnim odlukama koje se nalažu u odnosima među institucijama kad jedna od njih, što se tiče merituma, ne može odstupiti od odluke ili rješenja druge institucije”.
- 70 U drugom od slučajeva navedenih u točki 67. ove presude SRB isto tako nije pravno vezan ESB-ovom procjenom. Doduše, kada potonji zaključi da predmetni subjekt ne propada niti da je vjerojatno da će propasti, SRB-u se ne dostavlja nikakva procjena te se sanacijski postupak stoga ne pokreće jer je člankom 18. stavkom 1. trećim podstavkom Uredbe br. 806/2014 propisano da ESB o svojoj procjeni obavješćuje Komisiju i SRB samo kada smatra da subjekt propada ili da je vjerojatno da će propasti.
- 71 ESB-ova procjena uvjeta predviđenog u članku 18. stavku 1. prvom podstavku točki (a) Uredbe br. 806/2014 stoga za SRB nema obvezujući učinak, i to tim manje jer je na njemu da od primitka te procjene sam ocijeni, u okviru ispitivanja uvjeta iz članka 18. stavka 1. prvog podstavka točke (b) te uredbe, je li razumno očekivati da bi druge alternativne mjere spriječile propadanje predmetnog subjekta.
- 72 Kao drugo, kad je riječ o argumentima žalitelja koji se temelje na razlikovanju nadzora i sanacije kreditnih institucija, valja istaknuti, kao što je to učinio ESB, da se on, kao nadzorno tijelo za značajne subjekte i grupe iz članka 6. stavka 4. Uredbe br. 1024/2013, poput u ovom slučaju društava ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg, u načelu nalazi u najboljem položaju za davanje procjene o propadanju ili vjerojatoj propasti subjekta. Međutim, kao što je to navedeno u točkama 62., 68. i 70. ove presude, člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 ESB-u nije dodijeljena isključiva nadležnost za izvršavanje takve procjene, s obzirom na to da je SRB također može izvršiti nakon što obavijesti ESB o svojoj namjeri da to učini i ako ESB tu procjenu ne izvrši u roku od tri kalendarska dana od primitka te informacije.
- 73 Usto, ESB-ova intervencija u okviru postupka predviđenog člankom 18. Uredbe br. 806/2014 temelji se ne toliko na razdvajanju zadaća nadzora i sanacije koliko na posebnom stručnom znanju kojim ta institucija raspolaže kao nadzorno tijelo. Slijedom toga, iako je točno da se bankovnim propisima pravi razlika između nadzora i sanacije kreditnih institucija i da se njima u tu svrhu uspostavlja podjela zadaća između ESB-a i SRB-a, ta dihotomija ne utječe na prirodu ESB-ove procjene o propadanju ili vjerojatoj propasti subjekta, koja zadržava svojstvo pripremnog akta.
- 74 Kad je riječ o argumentu koji se temelji na postojanju funkcionalne istovrijednosti između procjene o propadanju ili vjerojatoj propasti subjekta i oduzimanja potonjem odobrenja za rad, valja podsjetiti na to da je Opći sud u točki 46. pobijanih rješenja u odgovoru na taj argument istaknuo da, iako se takva procjena može zasnivati na ocjeni da uvjeti za nastavak rada više nisu ispunjeni na temelju članka 18. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 806/2014, ta dva akta uopće nisu istovrijedna.
- 75 U tom pogledu, iako je točno da se prema članku 18. stavku 4. Uredbe br. 806/2014 smatra da subjekt propada ili da je vjerojatno da će propasti u slučaju postojanja jedne ili više okolnosti navedenih u toj odredbi, procjena o propadanju ili vjerojatoj propasti subjekta formalno ne zahtijeva odluku o tome treba li tom subjektu oduzeti odobrenje za rad. Iz toga slijedi da, suprotno onomu što tvrde žalitelji,

takav argument iznesen u prethodnoj točki ni na koji način ne podrazumijeva da je procjena o propadanju ili vjerojatnoj propasti subjekta isključivo i nužno u nadležnosti ESB-a kao nadzornog tijela, tako da je može izvršiti i SRB kao sanacijsko tijelo.

– *Druga skupina argumenata žalitelja, u vezi s promjenom pravnog položaja društava ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg*

- 76 Žalitelji u tom pogledu ističu tri argumenta.
- 77 Kao prvo, žalitelji ističu da je položaj društava ABLV Bank i ABLV Bank Luxembourg bio promijenjen ESB-ovom objavom procjene o propadanju ili vjerojatnoj propasti tih subjekata. Međutim, najprije valja utvrditi da žalitelji u tom pogledu ne pružaju nikakva pojašnjenja. U svakom slučaju, iako se ne može isključiti to da je navedena objava imala posljedice na situaciju, osobito ekonomsku, tih istih subjekata, ona ipak nije dovela ni do kakve promjene njihova pravnog položaja.
- 78 Kao drugo, kad je riječ o argumentu žalitelja koji se odnosi na točku 47. pobijanih rješenja, dovoljno je utvrditi da se on temelji na njezinu pogrešnom tumačenju. Naime, Opći je sud, kako bi odbio argument žalitelja koji se temeljio na navodnoj razlici u tekstu između objave na ESB-ovoj internetskoj stranici i spornih akata, samo podsjetio na to da iz točaka 32. do 36. navedenih rješenja proizlazi da te akte, s obzirom na njihov sadržaj, treba smatrati pripremnim mjerama.
- 79 Kao treće, žalitelji smatraju da je Opći sud počinio pogrešku time što se oslonio na sudsku praksu koja nije relevantna jer vrijedi samo za slučajeve u kojima predmetni akti nisu obvezujući, što ovdje nije slučaj.
- 80 U tom pogledu, iako je sudska praksa na koju se odnosi taj argument razvijena, kao što to ističu žalitelji, u okolnostima različitim od onih o kojima je riječ u ovom slučaju, ona je ipak relevantna za utvrđivanje jesu li sporni akti koji se mogu pobijati. Konkretno, pretpostavka na kojoj se temelji navedeni argument – da su sporni akti obvezujući – pogrešna je, kao što to proizlazi iz ispitivanja prve skupine argumenata iznesenih u okviru ovog žalbenog razloga.

– *Zaključak o drugom žalbenom razlogu*

- 81 Budući da su dvije skupine argumenata žalitelja iznesene u okviru drugog žalbenog razloga odbijene, taj žalbeni razlog treba odbiti.

Zaključak

- 82 Budući da nijedan od dvaju žalbenih razloga nije prihvaćen, treba ih odbiti u cijelosti.
- 83 Kad je riječ o Komisijinu zahtjevu kojim se traži da Sud pojasni dva aspekta točke 34. pobijanih rješenja, valja podsjetiti na to da iz članka 40. Statuta Suda Europske unije kao i članka 129. i 132. Poslovnika Suda, koji se primjenjuju na žalbeni postupak pred Sudom na temelju članka 190. tog Poslovnika, nedvojbeno proizlazi da predmet zahtjeva intervenijenta može biti samo podupiranje, u cijelosti ili djelomično, zahtjeva jedne od stranaka. Međutim, time što od Suda zahtijeva da pojasni točku 34. pobijanih rješenja Komisija je prekoračila ESB-ove zahtjeve jer je on samo zahtijevao da se žalbe odbiju i da se žaliteljima naloži snošenje troškova. Stoga zahtjev koji je istaknula Komisija treba odbaciti kao nedopušten.

Troškovi

- 84 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Usto, u skladu s člankom 140. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se također primjenjuje na žalbeni postupak na temelju navedenog članka 184. stavka 1., države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 85 Budući da je ESB zatražio da se žaliteljima naloži snošenje troškova te da oni nisu uspjeli u postupku, treba im naložiti da, uz vlastite, snose i ESB-ove troškove. Komisija, koja je intervenirala u spor u potporu ESB-u, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalbe se odbijaju.**
- 2. Zahtjev Europske komisije kojim se traži da Sud zamijeni obrazloženje iz točke 34. rješenja Općeg suda Europske unije od 6. svibnja 2019., ABLV Bank/ESB (T-281/18, EU:T:2019:296) i od 6. svibnja 2019., Bernis i dr./ESB (T-283/18, neobjavljeno, EU:T:2019:295), koja su predmet žalbi, odbacuje se kao nedopušten.**
- 3. Društvu ABLV Bank AS nalaže se snošenje troškova u predmetu C-551/19 P.**
- 4. Ernestu Bernisu, Oļegsu Fiļsu te društvima OF Holding SIA i Cassandra Holding Company SIA nalaže se snošenje troškova u predmetu C-552/19 P.**
- 5. Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Potpisi