



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 6. maja 2019*

„Ničnostna tožba – Ekonomska in monetarna unija – Bančna unija – Enotni mehanizem za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij (EMR) – Postopek reševanja, ki se uporablja, ko subjekt propada ali bo verjetno propadel – Matična družba in hčerinska družba – Izjava ECB, da subjekt propada ali bo verjetno propadel – Uredba (EU) št. 806/2014 – Pripravljalni akti – Akti, zoper katere ni pravnega sredstva – Nedopustnost“

V zadevi T-281/18,

ABLV Bank AS s sedežem v Rigi (Latvija), ki jo zastopajo O. Behrends, M. Kirchner in L. Feddern, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski centralni banki (ECB), ki jo zastopata G. Marafioti in E. Koupepidou, agentki, skupaj z J. Rodríguezom Cárcamom, odvetnikom,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti sklepov ECB z dne 23. februarja 2018, s katerima je ta odločila, da tožeča stranka in njena hčerinska družba, ABLV Bank Luxembourg SA, propadata ali bosta verjetno propadli v smislu člena 18(1) Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi A. M. Collins, predsednik, R. Barents in J. Passer (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: angleščina.

Sklep

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, ABLV Bank AS, je kreditna institucija s sedežem v Latviji in matična družba skupine ABLV. ABLV Bank Luxembourg SA (v nadaljevanju: ABLV Luxembourg) je kreditna institucija s sedežem v Luksemburgu, ki je ena od hčerinskih družb skupine ABLV in katere edini delničar je tožeča stranka.
- 2 Tožeča stranka je opredeljena kot „pomemben subjekt“ in je zato pod nadzorom Evropske centralne banke (ECB) v okviru enotnega mehanizma nadzora (EMN), uvedenega z Uredbo Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na ECB (UL 2013, L 287, str. 63).
- 3 ECB je 22. februarja 2018 Enotnemu odboru za reševanje (EOR) poslala osnutek ocene v zvezi s tem, da tožeča stranka in družba ABLV Luxembourg propadata ali bosta verjetno propadli, da bi temu odboru v zvezi s tem svetovala v skladu s členom 18(1), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1).
- 4 ECB je 23. februarja 2018 ugotovila, da se šteje, da tožeča stranka in družba ABLV Luxembourg propadata ali bosta verjetno propadli v smislu člena 18(1) Uredbe št. 806/2014. Ocene tožeče stranke in družbe ABLV Luxembourg sta bili še isti dan poslani EOR. To sta prvi in drugi izpodbijani akt (v nadaljevanju skupaj: izpodbijana akta).
- 5 Neposredni in posredni delničarji tožeče stranke so zoper ta akta vložili tožbo, ki je bila vpisana pod številko T-283/18.
- 6 EOR je 23. februarja 2018 izdal dva sklepa (SRB/EES/2018/09 in SRB/EES/2018/10) v zvezi s tožečo stranko oziroma družbo ABLV Luxembourg, v katerih se je strinjal z ocenami, da subjekta propadata ali bosta verjetno propadla v smislu člena 18(1)(a) Uredbe št. 806/2014, vendar je menil, da ob upoštevanju posebnih značilnosti tožeče stranke in družbe ABLV Luxembourg ter njunega finančnega in gospodarskega položaja ukrep za njuno reševanje ni v javnem interesu.
- 7 Istega dne sta bila navedena sklepa EOR vročena naslovnicama, nacionalnima organoma za reševanje (NOR) v Latviji in Luksemburgu, Finanšu un kapitāla tirgus komisija (komisija za finančne in kapitalske trge, Latvija, v nadaljevanju: FKTK) in Commission de surveillance du secteur financier (komisija za nadzor finančnega sektorja, CSSF, Luksemburg).
- 8 Delničarji tožeče stranke so 26. februarja 2018 začeli postopek, s katerim je bilo tožeči stranki omogočeno, da konča svojo likvidacijo, in pri FKTK vložili prošnjo za odobritev njenega načrta za prostovoljno likvidacijo.
- 9 ECB je 11. julija 2018 na predlog FKTK sprejela sklep o preklicu dovoljenja tožeče stranke.

Postopek in predlogi strank

- 10 Tožeča stranka je 3. maja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to ničnostno tožbo.

- 11 ECB je 1. avgusta 2018 z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovor nedopustnosti.
- 12 Tožeča stranka je 18. septembra 2018 predložila svoje stališče glede ugovora nedopustnosti.
- 13 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- ugovor nedopustnosti zavrne;
 - tožbo razglasi za dopustno;
 - izpodbijana akta razglasi za nična;
 - plačilo stroškov naloži ECB.
- 14 ECB Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno;
 - plačilo vseh stroškov naloži tožeči stranki.

Pravo

- 15 V skladu s členom 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča lahko tožena stranka predlaga, naj Splošno sodišče odloči o nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. V skladu s členom 130(6) navedenega poslovnika lahko Splošno sodišče začne ustni del postopka v zvezi z ugovorom nedopustnosti.
- 16 Ker je v obravnavanem primeru ECB predlagala, naj se odloči o nedopustnosti, bo Splošno sodišče odločilo o tem predlogu, ne da bi nadaljevalo postopek, saj meni, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno.
- 17 ECB je zoper tožbo podala dva ugovora nedopustnosti. V okviru prvega ugovora nedopustnosti meni, da sta izpodbijana akta pripravljala ukrepa, ki predstavljata oceno dejanskega stanja in nista zavezujoča, da ta akta nista bila poslana zadevni instituciji, temveč EOR, da zoper njiju ni mogoče vložiti ničnostne tožbe, temveč sta podlaga za to, da EOR sprejme shemo za reševanje ali sklep, s katerim ugotovi, da reševanje ni v javnem interesu. To, da je tožeča stranka oceni, da subjekta propadata ali bosta verjetno propadla, opredelila kot sklepa, naj bi bilo napačno, saj naj ECB ne bi imela pristojnosti za odločanje v okviru, predvidenem za sprejetje sheme za reševanje. Ocena, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, naj bi bila nujen pogoj za sprejetje sheme za reševanje. Vendar naj shema za reševanje ne bi bila nujna posledica ocene, da subjekt propada ali bo verjetno propadel.
- 18 ECB opozarja še, da v Uredbi št. 806/2014 ni predvidena možnost vložitve ničnostne tožbe zoper oceno, da subjekt propada ali bo verjetno propadel. Nasprotno pa člen 86(2) navedene uredbe izrecno določa, da se taka tožba lahko vložijo zoper sklepe EOR.
- 19 Poleg tega ECB trdi, da ker je tožeča stranka sklepa EOR izpodbijala z vložitvijo ničnostne tožbe, vpisane pod številko T-280/18, se je v tej tožbi zoper sklepa EOR torej mogoče sklicevati na domnevne pravne nepravilnosti ocen, da subjekta propadata ali bosta verjetno propadla, kar bi lahko tožeči stranki zagotovilo zadostno sodno varstvo. ECB v zvezi s tem navaja, da namerava v zadevi, vpisani pod številko T-280/18, intervenirati v podporo predlogom EOR za obrambo zakonitosti ocen, da subjekta propadata ali bosta verjetno propadla.

- 20 V okviru drugega ugovora nedopustnosti ECB trdi, da se oceni, da subjekta propadata ali bosta verjetno propadla, ne nanašata neposredno na tožečo stranko, saj na eni strani ti oceni nista neposredno učinkovali na njen pravni položaj in sta na drugi strani organom, pristojnim za njuno izvajanje, puščali prosto presojo.
- 21 ECB ob upoštevanju postopka pred luksemburškimi sodišči posebej poudarja, da je tožeča stranka v tem postopku lahko trdila, da je ocena, da propada ali bo verjetno propadla, nezakonita, in zaprosila za sodno varstvo v zvezi s tem, ker obstaja možnost, da se nacionalnim sodiščem predlaga, naj Sodišču postavijo vprašanje za predhodno odločanje. Vendar naj tožeča stranka pred Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (okrožno sodišče v Luxembourg, Luksemburg) ne bi navedla take trditve, ampak naj bi trdila, da ocena, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, nima zavezujočega pravnega učinka za to sodišče, saj je le preprosta ocena dejanskega stanja.
- 22 Poleg tega ECB meni, da pravni interes, ki ga tožeča stranka zatrjuje v okviru svoje tožbe, dokazuje, da ta tožba ni utemeljena.
- 23 Tožeča stranka v odgovor na prvi ugovor nedopustnosti, ki ga je podala ECB, navaja številne trditve v podporo temu, da sta izpodbijana akta spremenila njen pravni položaj. Na prvem mestu naj bi bila ta akta formalni ugotovitvi neizpolnitev zakonskih obveznosti, za kateri mora biti omogočen sodni nadzor. Na drugem mestu naj bi bila izpodbijana akta negativni formalni presoji obeh bank, za kateri mora biti omogočen sodni nadzor. Na tretjem mestu naj bi bili z izpodbijanima aktoma banki izpostavljeni ukrepom za reševanje, ki naj jih brez teh aktov ne bi bilo mogoče sprejeti. Zavezujoča narava teh ocen za EOR, ki jo, kot se zdi, ECB po mnenju tožeče stranke priznava, naj bi pomenila, da se nobena od bank ne more izogniti temu, da bi bili zanjo sprejeti ukrepi za reševanje, ker zanjo ne bi veljalo, da propada ali bo verjetno propadla, in to tudi če se EOR strinja s tem mnenjem. Na četrtem mestu naj bi izpodbijana akta vodila k množičnemu prenosu odgovornosti na EOR, kar naj bi spremenilo pravni položaj zadevne institucije. Na petem mestu naj bi izpodbijana akta vodila k spremembi pravnega statusa bank, za katero mora biti omogočen sodni nadzor. Nazadnje in na šestem mestu naj bi izpodbijana akta z objavo dejansko vodila k zaprtju bank in torej posegala v pravice obeh bank in njihovih delničarjev.
- 24 Poleg tega tožeča stranka trdi, da je izjava, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, funkcionalno enakovredna preklicu dovoljenja in da mora torej biti zanjo prav tako omogočen sodni nadzor.
- 25 Tožeča stranka trdi tudi, da besedilo izpodbijanih aktov kot javno razglášena izjava ne ustreza trditvi ECB, da je ocena, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, le preprosto obveščanje o dejanskih okoliščinah, ker je bila ta izjava javno razglášena kot izredno tehnična in pravna.
- 26 Tožeča stranka meni, da sta izpodbijana akta zavezujoča in da pomenita dokončni presoji. V podporo temu stališču navaja med drugim odlomek iz izpodbijanih aktov, kot sta bila objavljena na spletišču ECB, v skladu s katerim je „ECB [...] po presoji, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, ustrezno obvestila Enotni odbor za reševanje (EOR), ki je ugotovil, da ni potreben noben ukrep za reševanje, saj za ti banki ni v javnem interesu«, ter da bo „[z]ato [...] izvedena likvidacija teh bank v skladu z zakonodajo Latvije in Luksemburga“. ECB naj bi s tema izjavama dokončno odločila o tem, da subjekt propada ali bo verjetno propadel.
- 27 Omogočiti sodni nadzor nad oceno, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, le v okviru sklepov EOR bi bilo po mnenju tožeče stranke v nasprotju s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, zlasti v primerih, ko oceni ECB ne bi sledil sklep EOR. Poleg tega naj bi morala biti vsaka institucija Evropske unije odgovorna za svoja dejanja.
- 28 V zvezi z drugim ugovorom nedopustnosti, ki ga je podala ECB, tožeča stranka meni, da temelji na napačni premisi.

- 29 Uvodoma je treba opozoriti, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso fizične ali pravne osebe na podlagi člena 263, četrty odstavky, PDEU izpodbijajo samo akte, ki imajo zavezujoče pravne učinke, ki posegajo v interese tožeče stranke tako, da znatno spreminjajo njen pravni položaj (sodba z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9; sklepa z dne 30. aprila 2003, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Komisija, T-167/01, EU:T:2003:121, točka 46, in z dne 31. januarja 2006, Schneider Electric/Komisija, T-48/03, EU:T:2006:34, točka 44).
- 30 Kadar gre za akte, ki so pripravljene v več fazah notranjega postopka, se lahko načeloma izpodbijajo samo ukrepi, v katerih je izraženo dokončno stališče institucije na koncu postopka, ne pa tudi vmesni ukrepi, katerih namen je pripraviti končno odločbo (sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 10, in z dne 27. junija 1995, Guérin automobiles/Komisija, T-186/94, EU:T:1995:114, točka 39) in na nezakonnost katerih se je mogoče učinkovito sklicevati v okviru postopka proti tej odločbi (sklep z dne 31. januarja 2006, Schneider Electric/Komisija, T-48/03, EU:T:2006:34, točka 45).
- 31 Drugače bi bilo le, če bi se s samimi akti ali odločbami, sprejetimi v pripravljalnem postopku, dokončno končal poseben postopek, ki je ločen od tistega, ki instituciji omogoči, da odloči po vsebini (sodba z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 11, in sklep z dne 9. junija 2004, Camós Grau/Komisija, T-96/03, EU:T:2004:172, točka 30).
- 32 Zoper vmesni akt tudi ni mogoče vložiti tožbe takrat, ko bi se bilo na njegovo nezakonnost mogoče sklicevati v utemeljitev tožbe zoper končno odločbo, za katero predstavlja pripravljalni akt. V tem primeru bi tožba zoper odločbo, s katero se postopek konča, zagotavljala zadostno sodno varstvo (sodba z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 53; glej v tem smislu tudi sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 12, ter z dne 24. junija 1986, AKZO Chemie in AKZO Chemie UK/Komisija, 53/85, EU:C:1986:256, točka 19).
- 33 V obravnavani zadevi je treba ob opiranju na bistvo aktov preveriti, ali izpodbijana akta, kot trdi ECB, pomenita sporočilo za EOR, ki je bilo podlaga za njegovo sprejetje sheme za reševanje ali sklepa, v katerem je ugotovil, da reševanje ni v javnem interesu, ki pa ne spreminja pravnega položaja tožeče stranke kot takega.
- 34 Izpodbijana akta vsebujeta oceno ECB, da subjekt propada ali bo verjetno propadel. ECB nima pristojnosti za odločanje v okviru, določenem za sprejetje sheme za reševanje. V skladu z uvodno izjavo 26 Uredbe št. 806/2014 je namreč izključno EOR pristojen, da presodi zahtevane pogoje za reševanje in sprejme shemo za reševanje, če meni, da so vsi pogoji izpolnjeni, čeprav morata biti ECB in EOR zmožna oceniti, ali kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla. Poleg tega iz člena 18(1) Uredbe št. 806/2014 izrecno izhaja, da mora EOR presoditi, ali so trije pogoji, določeni v tem členu, izpolnjeni. ECB je res pristojna, da sporoči oceno v zvezi s prvim pogojem, to je, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, vendar gre pravzaprav le za oceno, ki v ničemer ne zavezuje EOR.
- 35 Ni sporno, da je oceni, da tožeča stranka in družba ABLV Luxembourg propadata ali bosta verjetno propadli, pripravila ECB po posvetovanju z EOR.
- 36 Zato je treba izpodbijana akta šteti za pripravljalna ukrepa v postopku, s katerima se je EOR omogočilo, da je sprejel odločitev o reševanju zadevnih bančnih institucij, in torej ne moreta biti predmet ničnostne tožbe.
- 37 Poleg tega je treba ugotoviti, da je tožeča stranka vložila tudi tožbo zoper sklepa, ki ju je EOR na podlagi člena 18(1) Uredbe št. 806/2014 sprejel po tem, ko mu je ECB poslala izpodbijana akta, ta tožba pa je bila vpisana pod številko T-280/18.

- 38 Zato v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, izpodbijana akta nista izpodbojna akta v smislu člena 263 PDEU.
- 39 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami, ki jih navaja tožeča stranka.
- 40 Prvič, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, izpodbijana akta nikakor nista formalni odločbi o neizpolnitvi njenih zakonskih obveznosti in zakonskih obveznosti njene hčerinske družbe, temveč oceni, ki ju je ECB izdala v zvezi s tem, da ti instituciji propadata ali bosta verjetno propadli.
- 41 Drugič, trditev, da mora biti omogočen sodni nadzor nad negativno formalno presojo, je glede na elemente, navedene v točki 37 zgoraj, brezpredmetna.
- 42 Tretjič, sklepanje, da sta banki z izpodbijanima aktoma izpostavljeni ukrepom za reševanje, ki jih brez teh aktov ne bi bilo mogoče sprejeti, je napačno. Za odločitev o sprejetju takih ukrepov je namreč pristojen le EOR, kot je bilo opozorjeno v točki 34 zgoraj.
- 43 Četrto, trditev, da bi izpodbijana akta vodila k množičnemu prenosu odgovornosti na EOR, je neupoštevna.
- 44 Petič, kar zadeva domnevno potrebo, da se omogoči sodni nadzor nad tem, da se je z izpodbijanima aktoma spremenil pravni status bank, je treba poudariti, da se na eni strani pravni status bank z izpodbijanima aktoma ni spremenil in da je na drugi strani ta trditev glede na elemente, navedene v točki 37 zgoraj, vsekakor brezpredmetna.
- 45 Nazadnje, v odgovor na šesto trditev tožeče stranke zadostuje ugotovitev, da izpodbijana akta nista bila objavljena, je pa ECB objavila dve sporočili, ki nikakor nista izpodbijana akta. Zato je ta trditev brezpredmetna.
- 46 Kar zadeva domnevno funkcionalno enakovrednost ocene, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, in preklica dovoljenja, na katero se sklicuje tožeča stranka, je treba spomniti, da čeprav je res, da taka ocena lahko temelji na presoji dejstva, da pogoji za ohranitev dovoljenja v skladu s členom 18(4)(a) Uredbe št. 806/2014 niso več izpolnjeni, ta akta nikakor nista enakovredna. V zvezi s tem je dovolj ugotoviti, da se pogoji za preklic dovoljenja, naštetih v členu 18 Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338), očitno razlikujejo od preudarkov, na katerih temelji ocena, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, kot so predstavljeni v členu 18(4) Uredbe št. 806/2014.
- 47 Kar zadeva domnevne razlike v besedilu med objavo na spletišču ECB in izpodbijanima aktoma, je treba spomniti, da je za določitev, ali je neki akt odločba, treba preveriti, ali je, ob upoštevanju njegove vsebine in namena institucije, ki ga je sprejela, ta institucija na koncu predhodne faze preučitve s preučevanim aktom dokončno določila svoje stališče o spornem ukrepu (glej po analogiji sodbo z dne 17. julija 2008, Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 46). V obravnavani zadevi zaradi razlogov, navedenih v točkah od 32 do 36 zgoraj, iz bistva izpodbijanih aktov izhaja, da nikakor ne gre za odločbe, temveč za pripravljalne ukrepe.
- 48 Ugotovitev, da sta ti oceni, da subjekta propadata ali bosta verjetno propadla, le preprosta ocena dejanskega stanja, ki nima pravnega učinka, sicer dopušča tudi sama tožeča stranka. V sodbi Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (okrožno sodišče v Luxembourg) z dne 9. marca 2018 je namreč izrecno navedeno, da se „stranke [...] strinjajo, da ocene in ugotovitve ECB in EOR v okviru Uredbe ne zavezujejo sodišča, ki odloča o tem predlogu“.

- 49 Glede na vse te elemente je treba ugotoviti, da sta izpodbijana akta pripravljata akta, ki ne spreminjata pravnega položaja tožeče stranke. Vsebudeta namreč oceno dejanskega stanja, ki jo je ECB pripravila v zvezi s tem, da tožeča stranka in njena hčerinska družba propadata ali bosta verjetno propadli, in ki nikakor ni zavezujoča, ampak pomeni podlago za to, da EOR sprejme shemi za reševanje ali sklepa, s katerima ugotovi, da reševanje ni v javnem interesu.
- 50 Glede na vse navedeno je treba tožbo v celoti zavreči kot nedopustno, ne da bi bilo treba preučiti drugi ugovor nedopustnosti, ki ga je podala ECB.

Stroški

- 51 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, ji je treba v skladu s predlogom ECB naložiti plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

sklenilo:

- 1. Tožba se zavrne kot nedopustna.**
- 2. Družba ABLV Bank AS nosi svoje stroške in plača stroške Evropske centralne banke (ECB).**

V Luxembourg, 6. maja 2019.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
A. M. Collins