



## Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (åttonde avdelningen)

den 6 maj 2019\*

”Talan om ogiltigförklaring – Ekonomisk och monetär union – Bankunion – Enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag – Rekonstruktionsmekanism som är tillämplig på en enhet som fallerar eller sannolikt kommer att falla – Moderbolag och dotterbolag – Uttalande från ECB om att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla – Förordning (EU) nr 806/2014 – Förberedande rättsakter – Rättsakter mot vilka talan inte kan väckas – Avvisning”

I mål T-281/18,

**ABLV Bank AS**, Riga (Lettland), företrätt av advokaterna O. Behrends, M. Kirchner och L. Feddern,

sökande,

mot

**Europeiska centralbanken (ECB)**, företrädd av G. Marafioti och E. Koupepidou, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten J. Rodríguez Cárcamo,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av ECB:s beslut av den 23 februari 2018 genom vilka ECB förklarade att sökanden och dess dotterbolag, ABLV Bank Luxembourg SA, fallerar eller sannolikt kommer att falla, i den mening som avses i artikel 18.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1),

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av ordföranden A.M. Collins samt domarna R. Barents och J. Passer (referent),

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

\* Rättegångsspråk: engelska.

## Beslut

### Bakgrund

- 1 Sökanden, ABLV Bank AS, är ett kreditinstitut med säte i Lettland och är moderbolag för ABLV-koncernen. ABLV Bank Luxembourg SA (nedan kallat ABLV Luxemburg) är ett kreditinstitut med säte i Luxemburg. Det är ett av ABLV-koncernens dotterbolag, i vilket sökanden är ensam aktieägare.
- 2 Sökanden har kvalificerats som en "betydande enhet" och står under tillsyn av Europeiska centralbanken (ECB) inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanism som införts genom rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till [ECB] i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63).
- 3 Den 22 februari 2018 översände ECB till Gemensamma resolutionsnämnden sitt förslag till bedömning huruvida sökanden och ABLV Luxemburg fallerar eller sannolikt kommer att falla, för samråd i enlighet med artikel 18.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1).
- 4 Den 23 februari 2018 beslutade ECB att förklara att sökanden och ABLV Luxemburg fallerar eller sannolikt kommer att falla, i den mening som avses i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014. En bedömning avseende sökanden och ABLV Luxemburg meddelades Gemensamma resolutionsnämnden samma dag. De är den första respektive den andra angripna rättsakten (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna).
- 5 Direkta och indirekta delägare i sökanden väckte talan mot dessa rättsakter, som har registrerats med målnummer T-283/18.
- 6 Den 23 februari 2018 utfärdade Gemensamma resolutionsnämnden två beslut (SRB/EES/2018/09 och SRB/EES/2018/10) avseende sökanden respektive ABLV Luxemburg, i vilka nämnden anslöt sig till bedömningarna att dessa institut fallerar eller sannolikt kommer att falla, i den mening som avses i artikel 18.1 a i förordning nr 806/2014, samtidigt som den förklarade att, på grund av de särdrag som kännetecknar sökanden och ABLV Luxemburg samt deras finansiella och ekonomiska ställning, var resolutionsåtgärder i deras fall inte nödvändiga med hänsyn till allmänintresset.
- 7 Samma dag delgavs dessa beslut från Gemensamma resolutionsnämnden deras respektive mottagare, de nationella resolutionsmyndigheterna i Lettland och i Luxemburg, Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Kommissionen för tillsyn av finans- och kapitalmarknaderna, Lettland) (nedan kallad FKTK) och Commission de surveillance du secteur financier (Finansinspektionen i Luxemburg) (nedan kallad CSSF).
- 8 Den 26 februari 2018 inledde sökandens aktieägare ett förfarande för att sökanden skulle kunna slutföra sin egen likvidation och ansökte hos FKTK om godkännande av dess plan om frivillig likvidation.
- 9 Den 11 juli 2018 antog ECB ett beslut om att dra in sökandens auktorisation, efter förslag från FKTK.

## Förfarandet och parternas yrkanden

- 10 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 3 maj 2018 väckte sökanden förevarande talan om ogiltigförklaring.
- 11 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 1 augusti 2018 har ECB framställt en invändning om rättegångshinder.
- 12 Den 18 september 2018 inkom sökanden med yttrande över invändningen om rättegångshinder.
- 13 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
  - avslå invändningen om rättegångshinder,
  - förklara att talan kan upptas till sakprövning,
  - ogiltigförklara de angripna rättsakterna, och
  - förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.
- 14 ECB har yrkat att tribunalen ska
  - avvisa talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta samtliga rättegångskostnader.

## Rättslig bedömning

- 15 Enligt artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler kan tribunalen, om svaranden begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan. Enligt artikel 130.6 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att inleda den muntliga delen av förfarandet i fråga om invändningen om rättegångshinder.
- 16 Eftersom ECB i förevarande mål har yrkat att tribunalen ska meddela beslut i fråga om rättegångshinder och tribunalen anser sig ha tillräckliga upplysningar genom handlingarna i målet, beslutar tribunalen att meddela beslut i frågan utan vidare handläggning.
- 17 ECB har anfört två invändningar om rättegångshinder mot talan. Inom ramen för den första grunden för avvisning har ECB angett att de angripna rättsakterna utgör förberedande åtgärder som omfattar en utvärdering av de faktiska omständigheterna, utan bindande verkan, att dessa rättsakter inte överlämnats till den berörda institutionen utan till Gemensamma resolutionsnämnden, att de inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, utan utgör grunden för ett beslut varigenom Gemensamma resolutionsnämnden antar en resolutionsordning eller ett beslut om att en resolution inte skulle ligga i det allmännas intresse. Sökandens påstående att bedömningen att sökanden fallerar eller sannolikt kommer att falla utgör ett beslut är felaktigt, eftersom ECB saknar beslutanderätt enligt de bestämmelser som reglerar antagandet av en resolutionsordning. En bedömning att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla är en nödvändig förutsättning för antagande av en resolutionsordning. En resolutionsordning är emellertid inte en nödvändig följd av en bedömning att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla.

- 18 ECB har även påpekat att förordning nr 806/2014 inte ger möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring mot en bedömning att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla. I artikel 86.2 i nämnda förordning föreskrivs däremot uttryckligen att Gemensamma resolutionsnämndens beslut kan bli föremål för en sådan talan.
- 19 ECB har dessutom hävdad att, i den del sökanden vill ifrågasätta nämndens beslut genom den talan om ogiltigförklaring som registrerats under målnummer T-280/18, kan påstådda rättsstridigheter i bedömningarna att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla således återopas i en talan mot nämndens beslut, vilket får anses garantera sökanden ett tillräckligt domstolsskydd. I detta sammanhang har ECB angett att den har för avsikt att intervensera i det mål som registrerats under målnummer T-280/18 för att försvara lagenligheten av bedömningarna huruvida ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla.
- 20 ECB har i den andra invändningen om rättegångshinder hävdad att sökanden inte direkt berörs av de bedömningarna huruvida ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla, eftersom sådana bedömningar dels inte direkt påverkar sökandens rättsliga ställning, dels lämnar ett utrymme för skönsmässig bedömning åt de myndigheter som ansvarar för deras genomförande.
- 21 Vad gäller förfarandet vid de luxemburgska domstolarna, har ECB särskilt påpekat att sökanden vid dessa domstolar kunde göra gällande att bedömningen att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla var rättsstridig, och begära domstolsskydd i detta avseende, eftersom det finns en möjlighet att begära att de nationella domstolarna ska hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen. Sökanden har emellertid inte anfört något argument med denna innebörd till Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg), men den påstår att den gjort gällande att bedömningen att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla inte medför bindande rättsverkningar gentemot denna domstol, eftersom denna bedömning endast utgör en bedömning av de faktiska omständigheterna.
- 22 ECB anser dessutom att sökandens påstående om sitt berättigade intresse av att få saken prövad är grundat.
- 23 Som svar på ECB:s första invändning om rättegångshinder har sökanden anfört flera argument till stöd för att de angripna rättsakterna har ändrat sökandens rättsliga ställning. För det första utgör dessa rättsakter formella konstateranden om åsidosättanden av lagstadgade krav, som måste kunna bli föremål för domstolsprövning. För det andra utgör de angripna rättsakterna negativa formella bedömningar avseende respektive bank, som måste kunna bli föremål för domstolsprövning. För det tredje innebär de angripna rättsakterna att bankerna kan utsättas för resolutionsåtgärder, vilket annars inte skulle kunna ske. Den omständigheten att dessa utvärderingar är bindande för Gemensamma resolutionsnämnden, vilket ECB, enligt sökanden, tycks medge, betyder att respektive bank inte kan förhindra att det antas resolutionsåtgärder mot densamma, på grund av att den fallerar eller sannolikt kommer att falla, och detta inte ens om nämnden delar denna ståndpunkt. För det fjärde har de angripna rättsakterna lett till att Gemensamma resolutionsnämnden fått ett mycket större ansvar, vilket förändrat denna institutions rättsliga situation. För det femte har de angripna rättsakterna lett till en förändring av bankernas rättsliga ställning, som måste kunna bli föremål för domstolsprövning. För det sjätte och slutligen har de angripna rättsakterna, genom att de offentliggjordes, lett till att bankerna lagts ned, vilket påverkar bankernas och deras aktieägares rättigheter.
- 24 Sökanden har dessutom påstått att en förklaring att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla är funktionellt likvärdig med att dra in en auktorisation och således också bör kunna bli föremål för domstolsprövning.

- 25 Sökanden har dessutom hävdats att lydelsen i de angripna rättsakterna, såsom de offentliggjorts, inte motsvarar ECB:s påstående att bedömningen att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla endast utgör ett enkelt meddelande avseende de faktiska omständigheterna, eftersom denna bedömning enligt offentliga uttalanden var ytterst teknisk och juridisk.
- 26 Sökanden anser att de angripna rättsakterna är bindande och utgör slutliga bedömningar. Till stöd för denna ståndpunkt har sökanden bland annat hänvisat till ett utdrag ur de angripna rättsakterna, såsom de publicerats på ECB:s webbplats, enligt vilket ”ECB, efter en bedömning att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla, informerat Gemensamma resolutionsnämnden därom, varefter nämnden konstaterat att inga resolutionsåtgärder behövs, eftersom det inte ligger i allmänhetens intresse vad avser dessa banker” och enligt vilket ”dessa banker således ska likvideras i enlighet med lagstiftningen i Lettland respektive Luxemburg”. Genom dessa förklaringar har ECB slutgiltigt tagit ställning i frågan huruvida ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla
- 27 Att endast tillåta en domstolsprövning av en bedömning att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla vad avser beslut som fattats av Gemensamma resolutionsnämnden skulle, enligt sökanden, strida mot rätten till ett effektivt rättsmedel, särskilt i fall där ECB:s bedömning inte följs av ett beslut från nämndens sida. Dessutom bör varje EU-institution vara ansvarig för sina egna rättsakter.
- 28 Vad beträffar ECB:s andra invändning om rättegångshinder anser sökanden att den bygger på en felaktig premis.
- 29 Det ska inledningsvis erinras om att det framgår av fast rättspraxis att fysiska och juridiska personer med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF endast kan väcka talan mot rättsakter som har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning (dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 9, beslut av den 30 april 2003, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/kommissionen, T-167/01, EU:T:2003:121, punkt 46, och dom av den 31 januari 2006, Schneider Electric/kommissionen, T-48/03, EU:T:2006:34, punkt 44).
- 30 När det gäller rättsakter som utarbetas i olika etapper, efter ett internt förfarande, kan talan i princip väckas endast mot de åtgärder genom vilka en institution slutgiltigt fastställer sin ståndpunkt efter detta förfarande, medan talan inte kan väckas mot preliminära åtgärder vilkas syfte är att förbereda det slutliga beslutet (dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 10, och dom av den 27 juni 1995, Guérin automobiles/kommissionen, T-186/94, EU:T:1995:114, punkt 39), vars rättsstridighet kan åberopas inom ramen för en talan avseende detta (beslut av den 31 januari 2006, Schneider Electric/kommissionen, T-48/03, EU:T:2006:34, punkt 45).
- 31 Det förhåller sig annorlunda endast om de rättsakter eller beslut som antagits under det förberedande förfarandet i sig själva utgör slutet på ett särskilt förfarande som skiljer sig från det som gör det möjligt för institutionen att fatta ett beslut i saken (dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 11, och beslut av den 9 juni 2004, Camós Grau/kommissionen, T-96/03, EU:T:2004:172, punkt 30).
- 32 Talan kan dessutom inte väckas mot en mellankommande rättsakt om det kan fastställas att den rättsstridighet som denna rättsakt är behäftad med kan åberopas till stöd för en talan mot det slutliga beslut i vars beredning den ingår. I ett sådant fall innebär det faktum att talan kan väckas mot det beslut genom vilket förfarandet avslutas att det föreligger ett tillräckligt effektivt domstolsskydd (dom av den 13 oktober 2011, Deutsche Post och Tyskland/kommissionen, C-463/10 P och C-475/10 P, EU:C:2011:656, punkt 53; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 12, och dom av den 24 juni 1986, AKZO Chemie och AKZO Chemie UK/kommissionen, 53/85, EU:C:1986:256, punkt 19).

- 33 I förevarande fall är det nödvändigt att, utifrån rättsakternas materiella innehåll, pröva huruvida de angripna rättsakterna, såsom ECB har hävdad, utgör ett meddelande till Gemensamma resolutionsnämnden som utgör grunden för ett beslut varigenom nämnden antar en resolutionsordning eller ett beslut om att en resolution inte skulle ligga i det allmännas intresse, men som inte i sig ändrar sökandens rättsliga situation.
- 34 De angripna rättsakterna innehåller ECB:s bedömning huruvida ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla. ECB har ingen beslutanderätt enligt de bestämmelser som reglerar antagande av en resolutionsordning. Det framgår nämligen av skäl 26 i förordning nr 806/2014 att ECB och Gemensamma resolutionsnämnden visserligen bör kunna bedöma om ett kreditinstitut fallerar eller kommer att falla, men att endast nämnden är behörig att bedöma huruvida villkoren för en resolution är uppfyllda och att anta en resolutionsordning om den så anser vara fallet. Det framgår dessutom av artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 att det ankommer på nämnden att bedöma om de tre villkor som uppställs i denna bestämmelse är uppfyllda. ECB har visserligen befogenhet att tillhandahålla en bedömning vad avser det första villkoret, det vill säga om ett kreditinstitut fallerar eller kommer att falla, men det rör sig endast om en bedömning, som inte är bindande för nämnden.
- 35 Det är ostridigt att ECB:s bedömningar att sökanden och ABLV Luxemburg fallerar eller kommer att falla utförts efter samråd med nämnden.
- 36 De angripna rättsakterna bör därför ses som förberedande steg i förfarandet för att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut om resolution av bankerna i fråga och de kan således inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- 37 Dessutom bör det noteras att sökanden även har väckt talan mot de beslut som nämnden, på grundval av artikel 18.1 i förordning nr 806/2014, antagit efter det att ECB meddelat den de angripna rättsakterna. Detta mål har registrerats under nummer T-280/18.
- 38 Tvärtemot vad sökanden har hävdad utgör de angripna rättsakterna således inte rättsakter mot vilka talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 FEUF.
- 39 Denna slutsats påverkas inte av sökandens argument.
- 40 För det första, och tvärtemot vad sökanden har gjort gällande, är de angripna rättsakterna inte formella beslut i vilka det konstateras att sökanden och dess dotterbolag har åsidosatt sina lagstadgade skyldigheter, utan utgör bedömningar från ECB i frågan huruvida dessa fallerar eller sannolikt kommer att falla.
- 41 För det andra är argumentet att en negativ formell bedömning borde kunna bli föremål för en domstolsprövning verkningslöst, med hänsyn till de förhållanden som redovisats i punkt 37 ovan.
- 42 För det tredje är det felaktigt att anse att de angripna rättsakterna innebär att bankerna kan utsättas för resolutionsåtgärder, vilket annars inte skulle kunna ske. Beslutet att vidta sådana åtgärder är nämligen helt upp till Gemensamma resolutionsnämnden, såsom har påpekats i punkt 34 ovan.
- 43 För det fjärde är argumentet att de angripna rättsakterna har lett till att Gemensamma resolutionsnämnden fått ett mycket större ansvar helt irrelevant.
- 44 För det femte, vad gäller det påstådda behovet av att säkerställa en effektiv domstolskontroll av den ändring av bankernas rättsliga ställning som tillkommit genom de angripna rättsakterna, ska det påpekas att bankernas rättsliga situation inte har ändrats genom de angripna rättsakterna och att detta argument under alla omständigheter är verkningslöst med beaktande av de omständigheter som anges i punkt 37 ovan.

- 45 Som svar på sökandens sjätte argument konstaterar tribunalen slutligen att de angripna rättsakterna inte har publicerats men att ECB har publicerat två meddelanden som inte motsvarar de angripna rättsakterna. Detta argument saknar således bäring.
- 46 När det gäller sökandens påstående att det råder funktionell likvärdighet mellan en bedömning att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla och ett återkallande av auktorisationen, ska det påpekas att, även om det är riktigt att en sådan bedömning kan grundas på det faktum att villkoren för auktorisation inte längre är uppfyllda enligt artikel 18.4 a i förordning nr 806/2014, är dessa två rättsakter på intet sätt likvärdiga. I detta avseende räcker det att påpeka att villkoren för att dra in auktorisationen enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338), tydligt skiljer sig från de överväganden som ligger till grund för bedömningen huruvida ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla, i enlighet med vad som anges i artikel 18.4 i förordning nr 806/2014.
- 47 När det gäller den påstådda skillnaden i ordalydelse mellan det meddelande som ECB publicerat på sin webbplats och de angripna rättsakterna, ska det påpekas att det vid bedömningen av huruvida en rättsakt utgör ett beslut är nödvändigt att utröna huruvida den institution som antagit den, mot bakgrund av rättsaktens innehåll och avsikten hos densamma, slutgiltigt har tagit ställning till den påtalade åtgärden genom denna rättsakt, efter att den preliminära fasen av granskningsförfarandet avslutats (se, analogt, dom av den 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/kommissionen, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 46). I förevarande fall framgår det, av de skäl som anges i punkterna 32–36 ovan, tydligt av de angripna rättsakternas innehåll att det inte handlar om beslut, utan om förberedande åtgärder.
- 48 Konstaterandet att dessa bedömningar huruvida ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla endast utgör en utvärdering av de faktiska omständigheterna som inte har någon rättslig verkan har för övrigt erkänts av sökanden själv. I domen från Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg) av den 9 mars 2018 anges uttryckligen att ”parterna är eniga om att bedömningar och konstateranden från ECB och Gemensamma resolutionsnämnden som avgetts enligt förordningen inte är bindande för den domstol som handlägger talan”.
- 49 Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter finner tribunalen att de angripna rättsakterna är förberedande rättsakter som inte innebär någon förändring av sökandens rättsliga ställning. De aktuella rättsakterna består nämligen av ECB:s bedömning av de faktiska omständigheterna i frågan huruvida sökanden och dess dotterbolag fallerar eller sannolikt kommer att falla. Denna bedömning har inga obligatoriska verkningar men utgör grunden för Gemensamma resolutionsnämndens beslut att anta en resolutionsordning eller ett beslut om att en resolution inte skulle ligga i det allmännas intresse.
- 50 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan avvisas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva ECB:s andra invändning om rättegångshinder.

### **Rättegångskostnader**

- 51 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet ska denne förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, i enlighet med vad ECB har yrkat.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

följande:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **ABLV Bank AS ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska centralbanken (ECB).**

Luxemburg den 6 maj 2019.

Justitiesekreterare  
E. Coulon

Ordförande  
A.M. Collins