



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

6. svibnja 2019*

„Tužba za poništenje – Ekonomska i monetarna unija – Bankovna unija – Jedinstveni sanacijski mehanizam za kreditne institucije i određena investicijska društva (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti – Društvo majka i društvo kći – ESB-ova izjava da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti – Uredba br. (EU) br. 806/2014 – Pripremni akti – Akti koji se ne mogu pobijati – Nedopuštenost”

U predmetu T-281/18,

ABLV Bank AS, sa sjedištem u Rigi (Latvija), koji zastupaju O. Behrends, M. Kirchner i L. Feddern, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske središnje banke (ESB), koju zastupaju G. Marafioti i E. Koupepidou, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Rodrígueza Cárcama, odvjetnika,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluka ESB-a od 23. veljače 2018. kojima je on izjavio da tužitelj i njegovo 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.),

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu: A. M. Collins, predsjednik, R. Barents i J. Passer (izvjestitelj), suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeće

* Jezik postupka: engleski

Rješenje

Okolnosti

- 1 Tužitelj, ABLV Bank AS, kreditna je institucija sa sjedištem u Latviji i društvo majka grupe ABLV. ABLV Bank Luxembourg SA (u daljnjem tekstu: ABLV Luxembourg) kreditna je institucija sa sjedištem u Luksemburgu koja je jedno od društava kćeri grupe ABLV i čiji je tužitelj jedini dioničar.
- 2 Tužitelj je okvalificiran kao „značajan subjekt” te po toj osnovi podliježe nadzoru od strane Europske središnje banke (ESB) u okviru Jedinog nadzornog mehanizma (SSM) uvedenog na temelju Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća ESB-u u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.).
- 3 Dana 22. veljače 2018. ESB je Jedinom sanacijskom odboru (Odbor) dostavio svoj nacrt procjene o tome da tužitelj i ABLV Luxembourg propadaju ili je vjerojatno da će propasti, s ciljem da se s tim u vezi savjetuje s njime, u skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom 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.).
- 4 Dana 23. veljače 2018. ESB je zaključio da se smatra da tužitelj i ABLV Luxembourg propadaju ili je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014. Ocjene o tužitelju i ABLV Luxembourg priopćene su istog dana Odboru. One čine prvi i drugi pobijani akt (u daljnjem tekstu, zajedno nazvani: pobijani akti).
- 5 Izravni i neizravni dioničari tužitelja podnijeli su tužbu protiv tih akata koja je zavedena pod brojem T-283/18.
- 6 Dana 23. veljače 2018., Odbor je donio dvije odluke (SRB/EES/2018/09 i SRB/EES/2018/10) glede tužitelja i ABLV Luxembourg, u kojima se pridružio procjenama o propasti ili vjerojatnosti propasti u smislu članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 806/2014, ali je zaključio da, uzimajući u obzir posebna obilježja tužitelja i društva ABLV Luxembourg kao i njihov financijski i gospodarski položaj, sanacijska mjera u odnosu na njih nije nužna u javnom interesu.
- 7 Istog dana, navedene odluke Odbora dostavljene su njihovim odnosnim adresatima, nacionalnim sanacijskim tijelima Latvije i Luksemburga, to jest Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala, Latvija, u daljnjem tekstu: CMFC) i Commission de surveillance du secteur financier (Komisija za nadzor financijskog sektora, CSSF, Luksemburg).
- 8 Dana 26. veljače 2018. dioničari tužitelja pokrenuli su postupak koji potonjem omogućuje da do kraja provede svoju likvidaciju te su CMFC-u podnijeli zahtjev za odobrenje njegova plana dobrovoljne likvidacije.
- 9 Dana 11. srpnja 2018. ESB je nakon prijedloga CMFC-a donio odluku o oduzimanju tužiteljeva odobrenja za rad.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 10 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 3. svibnja 2018. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak za poništenje.

- 11 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 1. kolovoza 2018. ESB je istaknuo prigovor nedopuštenosti.
- 12 Tužitelj je 18. rujna 2018. podnio svoja očitovanja o prigovoru nedopuštenosti.
- 13 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije prigovor nedopuštenosti;
 - proglasi tužbu dopuštenom;
 - poništi pobijane akte;
 - naloži ESB-u snošenje troškova.
- 14 ESB od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbaci tužbu kao nedopuštenu;
 - naloži tužitelju snošenje svih troškova.

Pravo

- 15 Na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, tuženik može zatražiti da Opći sud odluči o nedopuštenosti bez ulaženja u raspravljanje o meritumu. Primjenom članka 130. stavka 6. tog poslovnika, Opći sud može odlučiti otvoriti usmeni dio postupka o prigovoru nedopuštenosti.
- 16 U predmetnom slučaju, s obzirom na to da je ESB zahtijevao da se donese odluka o nedopuštenosti, Opći sud smatra da je na temelju sadržaja spisa to dovoljno razjašnjeno te će o tom zahtjevu odlučiti bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.
- 17 ESB ističe dva prigovora nedopuštenosti u odnosu na tužbu. U okviru prvog prigovora nedopuštenosti, on smatra da su pobijani akti pripremne mjere koje čine ocjenu činjenica bez obvezujućeg učinka, da o tim aktima nije obaviještena dotična institucija nego Odbor, da ih se ne može pobijati tužbom za poništenje, nego da čine osnovu za to da Odbor donese sanacijski program ili odluku kojom se utvrđuje da sanacija nije u javnom interesu. Tužiteljev zaključak da procjene da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti čine odluke jest pogrešan, jer ESB nema nikakvu ovlast odlučivanja u okviru predviđenom za donošenje sanacijskog programa. Ocjena da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti jest pretpostavka nužna za donošenje sanacijskog programa. Međutim, sanacijski program nije nužna posljedica procjene da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti.
- 18 ESB također podsjeća da Uredbom br. 806/2014 nije predviđena mogućnost podnošenja tužbe za poništenje protiv procjene da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti. S druge strane, članak 86. stavak 2. navedene uredbe izričito utvrđuje da odluke Odbora mogu biti predmet takve tužbe.
- 19 Osim toga, ESB tvrdi da stoga što je tužitelj osporio odluke Odbora podnijevši tužbu za poništenje zavedenu pod brojem T-280/18, navodne povrede prava, kojima su zahvaćene procjene da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti, mogu se, dakle, istaknuti u toj tužbi protiv odluka Odbora, a što tužitelju može osigurati dostatnu sudsku zaštitu. U tom pogledu ESB navodi da namjerava intervenirati u predmet zaveden pod broj T-280/18 u potporu tužbenom zahtjevu Odbora, kako bi branio zakonitost procjena da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti.

- 20 U okviru drugog prigovora nedopuštenosti, ESB tvrdi da se procjene da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti ne odnose izravno na tužitelja, jer, s jedne strane, te procjene nisu izravno proizvele učinke na njegov pravni položaj, te, s druge strane, one daju potpunu slobodu tijelima zaduženima za njihovu provedbu.
- 21 Glede postupka pred luksemburškim sudovima, ESB ističe osobito da je tužitelj tamo mogao navesti da je procjena da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti bila nezakonita i zatražiti sudsku zaštitu u tom pogledu, s obzirom na mogućnost da se od nacionalnih sudova zahtijeva upućivanje prethodnog pitanja Sudu. No, tužitelj nije iznio nikakav argument takve naravi pred tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Okružni sud u Luxembourg, Luksemburg), nego je naveo da procjena da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti ne proizvodi obvezujući pravni učinak u odnosu na taj sud, jer je to samo puka činjenična procjena.
- 22 Osim toga, ESB smatra da tužiteljev navodni pravni interes u okviru njegove tužbe dokazuje da je potonja neosnovana.
- 23 U odgovoru na ESB-ov prvi prigovor nedopuštenosti tužitelj iznosi brojne argumente za tvrdnju, da su pobijani akti izmijenili njegov pravni položaj. Kao prvo, ti su akti formalna utvrđenja o povredama regulatornih obveza koja moraju biti podložna sudskom nadzoru. Kao drugo, pobijani akti su formalne negativne procjene o svakoj od banaka koje moraju biti podložne sudskom nadzoru. Kao treće, pobijanim aktima banke se izlažu sanacijskim mjerama koje se inače ne bi mogle donijeti. Obvezatnost tih procjena za Odbor, koju prema tužiteljevu mišljenju ESB priznaje, znači da niti jedna od banaka ne može izbjeći donošenje sanacijskih mjera u odnosu na sebe iz razloga što ne propada ili nije vjerojatno da će propasti, i to čak i ako Odbor dijeli to mišljenje. Kao četvrto, pobijani akti su doveli da znatnog prijenosa odgovornosti na Odbor, što je izmijenilo pravni položaj dotične institucije. Kao peto, pobijani akti doveli su do izmjene pravnog statusa banaka koja mora biti podložna sudskom nadzoru. Naposljetku i kao šesto, svojom su objavom pobijani akti doveli do zatvaranja banaka i time povrijedili prava svake od banaka i njihovih dioničara.
- 24 Osim toga, tužitelj tvrdi da je izjava o tome da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti funkcionalno istovrijedna oduzimanju dozvole za rad te također mora biti podložna sudskom nadzoru.
- 25 Osim toga, tužitelj tvrdi da tekst pobijanih akata kao javno objavljene izjave ne odgovara ESB-ovoj tvrdnji da je procjena da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti tek puka obavijest o činjeničnim elementima, jer je ta procjena bila javno objavljena kao krajnje tehničko i pravno utvrđenje.
- 26 Tužitelj smatra da su pobijani akti obvezujući i čine konačne ocjene. U potporu ovom stajalištu on spominje, među ostalim, ulomak iz pobijanih akata, kako su objavljeni na internetskoj stranici ESB-a, a prema kojemu je „nakon ocjene da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti, ESB [...] pravilno obavijestio Jedinostveni sanacijski odbor (SRB) koji je utvrdio da se ne nameće nikakva sanacijska mjera jer to nije bilo u javnom interesu za te banke”, te će se „[s]ijedom toga provest[i...] likvidacija tih banaka prema zakonima Latvije odnosno Luksemburga”. Tim je izjavama ESB konačno riješio pitanje propadaju li subjekti ili je vjerojatno da će propasti.
- 27 Omogućiti sudski nadzor nad procjenom da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti samo u okviru odluka Odbora jest prema tužiteljevu mišljenju protivno pravu na djelotvoran pravni lijek, a osobito u slučajevima u kojima nakon ESB-ove procjene ne bi uslijedila odluka Odbora. Usto, svaka institucija Europske unije treba biti odgovorna za svoje akte.
- 28 Glede drugog prigovora nedopuštenosti, koji je ESB istaknuo, tužitelj smatra da on počiva na pogrešnoj pretpostavci.

- 29 Uvodno valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi, svaka fizička ili pravna osoba na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a može pobijati samo akte koji proizvode obvezujuće pravne učinke te koji time utječu na tužiteljeve interese, bitno mijenjajući njegov pravni položaj (presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9.; rješenja od 30. travnja 2003., Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Komisija, T-167/01, EU:T:2003:121, t. 46., i od 31. siječnja 2006., Schneider Electric/Komisija, T-48/03, EU:T:2006:34, t. 44.).
- 30 Kada je riječ o aktima čije se donošenje odvija u nekoliko faza internog postupka, akti koji se mogu pobijati predstavljaju u načelu samo mjere koje konačno određuju položaj institucije nakon završetka tog postupka, osim prijelaznih mjera čija je svrha priprema konačne odluke (presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 10., i od 27. lipnja 1995., Guérin automobiles/Komisija, T-186/94, EU:T:1995:114, t. 39.) i čija nezakonitost može biti valjana istaknuta u okviru tužbe protiv nje (rješenje od 31. siječnja 2006., Schneider Electric/Komisija, T-48/03, EU:T:2006:34, t. 45.).
- 31 Drukčije bi bilo samo ako su akti ili odluke doneseni tijekom pripremnog postupka sami bili konačni akti ili odluke posebnog postupka različitog od onog koji treba omogućiti instituciji da odluči o meritumu (presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 11., i rješenje od 9. lipnja 2004., Camós Grau/Komisija, T-96/03, EU:T:2004:172, t. 30.).
- 32 Osim toga, međuodluka se ne može pobijati tužbom ako se ustanovi da će se nezakonitost vezana uz taj akt moći iznijeti u prilog tužbi podnesenoj protiv konačne odluke čiji je ta međuodluka pripremni akt. U tim okolnostima tužba koja se podnosi protiv odluke kojom se okončava postupak osigurat će dovoljnu sudsku zaštitu (presuda od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 53.; u tom smislu vidjeti također presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 12., i od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisija, 53/85, EU:C:1986:256, t. 19.).
- 33 U ovom slučaju valja, razmatrajući sadržaj akata, provjeriti čine li pobijani akti, kao što to ESB tvrdi, obavijest Odboru na kojoj se temelji njegovo donošenje sanacijskog programa ili odluke kojom se utvrđuje da sanacija nije u javnom interesu, ali koja ne mijenja pravni položaj tužitelja kao takvog.
- 34 Pobijani akti sadržavaju ESB-ovu procjenu da subjekti propadaju ili je vjerojatno da će propasti. On nema nikakvu ovlast odlučivanja u okviru predviđenom za donošenje sanacijskog programa. Naime, na temelju uvodne izjave 26. Uredbe br. 806/2014, iako ESB i Odbor trebaju biti u mogućnosti ocijeniti propada li kreditna institucija ili je vjerojatno da će propasti, isključivo je na Odboru da ocijeni uvjete potrebne za sanaciju i donese sanacijski program, ako smatra da su svi uvjeti ispunjeni. Usto, iz članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 izričito proizlazi da je na Odboru procjena jesu li tri uvjeta predviđena u toj odredbi ispunjena. Doduše, ESB ima ovlast obavijestiti o procjeni glede prvog uvjeta, to jest propada li subjekt ili je vjerojatno da će propasti, ali se radi upravo samo o procjeni koja uopće ne vezuje Odbor.
- 35 Nesporno je da je procjene da tužitelj i ABLV Luxembourg propadaju ili je vjerojatno da će propasti ESB dao nakon savjetovanja s Odborom.
- 36 Stoga pobijane akte treba smatrati pripremnim mjerama u postupku na temelju kojeg Odbor može donijeti odluku glede sanacije predmetnih bankovnih institucija i ne može ih se stoga pobijati tužbom za poništenje.
- 37 Osim toga, valja utvrditi da je tužitelj također podnio tužbu, upisanu pod brojem T-280/18, protiv odluka koje je nakon ESB-ove obavijesti o pobijanim aktima Odbor donio na temelju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014.
- 38 Stoga, i nasuprot onome što tužitelj tvrdi, pobijani akti ne mogu se pobijati u smislu članka 263. UFEU-a.

- 39 Ovaj zaključak nije doveden u pitanje argumentima koje ističe tužitelj.
- 40 Kao prvo i suprotno onome što tužitelj tvrdi, pobijani akti uopće nisu formalne odluke glede povreda regulatornih obveza od strane tužitelja i njegova društva kćeri, nego procjene koje je ESB dao o tome propadaju li te institucije ili je vjerojatno da će propasti.
- 41 Kao drugo, argument da formalna negativna ocjena mora podlijegati sudskom nadzoru bespredmetan je s obzirom na elemente navedene u točki 37. ovog rješenja.
- 42 Kao treće, pogrešan je zaključak da se pobijanim aktima banke izlažu sanacijskim mjerama koje se inače ne bi mogle donijeti. Naime, odluka o donošenju takvih mjera u cijelosti je na Odboru, kao što je to navedeno u točki 34. ovog rješenja.
- 43 Kao četvrto, argument da su pobijani akti doveli do znatnog prijenosa odgovornosti na Odbor uopće nije relevantan.
- 44 Kao peto, glede navodne nužnosti da se omogući sudski nadzor nad izmjenom zakonskog statusa banaka na temelju pobijanih akata, valja istaknuti, s jedne strane, da zakonski status banaka nije bio izmijenjen pobijanim aktima, te, s druge strane, da je taj argument u svakom slučaju bespredmetan s obzirom na elemente navedene u točki 37. ovog rješenja.
- 45 Naposljetku, u odgovoru na šesti tužiteljev argument dovoljno je utvrditi da pobijani akti nisu bili predmet objave, nego da je ESB objavio dvije obavijesti koje uopće nisu pobijani akti. Stoga je taj argument bespredmetan.
- 46 Glede navodne funkcionalne istovrijednosti, koju je istaknuo tužitelj, između procjene da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti i oduzimanja dozvole za rad, valja primijetiti da iako je točno da se takva procjena može zasnivati na činjeničnoj 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. U tom je pogledu dovoljno utvrditi da se uvjeti za oduzimanje odobrenja za rad navedeni u članku 18. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.), očito razlikuju od razloga na kojima se temelji procjena da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti, kako su navedeni u članku 18. stavku 4. Uredbe br. 806/2014.
- 47 Glede navodne razlike u tekstu između objave na internetskoj stranici ESB-a i pobijanih akata, treba podsjetiti da, radi utvrđivanja je li akt odluka, valja provjeriti, uzimajući u obzir njegov sadržaj i namjeru institucije koja ga je donijela, je li na kraju preliminarnе faze ispitivanja potonja razmatranim aktom konačno zauzela svoje stajalište o prijavljenoj mjeri (vidjeti po analogiji presudu od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 46.). U ovom slučaju, iz razloga navedenih u točkama 32. do 36. ovog rješenja, očito je iz sadržaja pobijanih akata da se uopće ne radi o odlukama, nego o pripremnim mjerama.
- 48 Osim toga, sâm je tužitelj prihvatio utvrđenje da je procjena da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti samo puka činjenična ocjena koja ne proizvodi pravni učinak. Naime, u presudi okružnog suda u Luxembourggu od 9. ožujka 2018. izričito se spominje da su „stranke suglasne oko toga da procjene i utvrđenja koje su ESB i Odbor dali u okviru Uredbe nisu obvezujuće za sud pred kojim se vodi postupak povodom ovog zahtjeva”.

- 49 S obzirom na sve te elemente, valja zaključiti da su pobijani akti pripremni akti koji ne mijenjaju tužiteljev pravni položaj. Naime, u njima je ESB iznio činjeničnu ocjenu glede pitanja propadaju li tužitelj i njegovo društvo kći ili je vjerojatno da će propasti, a koja uopće nije obvezujuća, nego čini osnovu za to da Odbor donese sanacijske programe ili odluke kojima se utvrđuje da sanacija nije u javnom interesu.
- 50 S obzirom na sve prethodno navedeno, tužbu valja u cijelosti odbaciti kao nedopuštenu, pri čemu nije potrebno ispitati drugi prigovor nedopuštenosti koji je ESB istaknuo.

Troškovi

- 51 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova, sukladno zahtjevu ESB-a.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

rješava:

- 1. Tužba se odbacuje kao nedopuštena.**
- 2. Društvu ABLV Bank AS nalaže se snošenje vlastitih troškova i troškova Europske središnje banke (ESB).**

U Luxembourggu 6. svibnja 2019.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik
A. M. Collins