Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 14. januarja 2021 [1]

Združeni zadevi C-551/19 P in C-552/19 P

ABLV Bank AS (C-551/19 P)
Ernests Bernis,
Oļegs Fiļs,
OF Holding SIA,
Cassandra Holding Company SIA (C-552/19 P)
proti

Evropski centralni banki (ECB)

„Pritožba – Bančna unija – Enotni mehanizem za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij (EMR) – Uredba (EU) št. 806/2014 – 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 – Pripravljalni akti – Akti, zoper katere ni mogoče vložiti tožbe – Nedopustnost“

1. Evropska centralna banka (v nadaljevanju: ECB), ki je bila zadolžena za nadzor nad družbo ABLV Bank AS (v nadaljevanju: ABLV Bank), ker je šlo za „pomembno“ finančno institucijo, je 23. februarja 2018 izjavila, da ta institucija in družba ABLV Luxembourg SA (v nadaljevanju: ABLV Luxembourg) „propadata ali bosta verjetno propadli“ v smislu člena 18(1) Uredbe (EU) št. 806/2014. [2]

2. Družba ABLV Bank in nekateri od njenih neposrednih in posrednih delničarjev so to izjavo ECB izpodbijali pred Splošnim sodiščem, ki je z dvema sklepoma [3], izdanima v zadevah T-281/18 [4] in T-283/18 [5], ugotovilo, da zadevni ničnostni tožbi nista dopustni.

3. Tožeče stranke pred Splošnim sodiščem zdaj s pritožbo izpodbijajo ta sklepa.

4. Sodišču se pri odločanju o teh pritožbah ponuja možnost, da se, razen če se motim, prvič izreče o postopku, ki velja za sprejetje „shem za reševanje“ finančnih institucij, ki so podvržene enotnemu mehanizmu nadzora (v nadaljevanju: EMN), za izvajanje katerega je pristojen enotni odbor za reševanje (v nadaljevanju: SRB) v okviru Enotnega mehanizma za reševanje (v nadaljevanju: EMR).

5. Na eni od stopenj tega postopka je predvideno sodelovanje ECB, ki oceni, ali kreditna institucija „propada ali bo verjetno propadla“.

1 Jezik izvirnika: španščina.

2 Uredba 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, v nadaljevanju: Uredba EMR).

3 V nadaljevanju: izpodbijana sklepa.

4 Sklep z dne 6. maja 2019, ABLV Bank/ECB (T-281/18, EU:T:2019:296).

5 Sklep z dne 6. maja 2019, Bernis in drugi/ECB (T-283/18, neobjavljen, EU:T:2019:295).

6. Spor se osredotoča na razjasnitev, ali je zoper to oceno ECB mogoče vložiti ničnostno tožbo. Dve nasproti si stoječi tezi zagovarjata z nasprotnih vidikov:

– da gre za zavezujoč akt, ki je samostojen in ki je lahko, ker ima pravne učinke, predmet ničnostne tožbe (teza pritožnic);

– da je ni mogoče izpodbijati, ker je zgolj pripravljalni akt za končno odločitev, ki je v pristojnosti SRB. Mogoča je samo tožba pred Splošnim sodiščem zoper odločitev, ki jo sprejme SRB (teza ECB, ki jo podpira Evropska komisija).

I. Pravni okvir: Uredba EMR

7. V uvodnih izjavah 24 in 26 je navedeno:

„(24) Ker lahko politiko Unije za reševanje oblikujejo le institucije Unije in ker pri sprejetju posamezne sheme za reševanje obstaja določena raven diskrecije, je treba zagotoviti ustrezno vključenost Sveta in Komisije kot institucij, ki lahko v skladu s členom 291 PDEU izvajata izvedbena pooblastila. Oceno diskrecijskih vidikov odločitev o reševanju, ki jih sprejme odbor, bi morala opraviti Komisija. Glede na znaten vpliv odločitev o reševanju na finančno stabilnost držav članic in Unije kot take ter fiskalno suverenost držav članic je pomembno, da se izvedbeno pooblastilo za sprejemanje nekaterih odločitev v zvezi z reševanjem prenese na Svet. Zato bi moral Svet na predlog Komisije izvajati dejanski nadzor nad oceno odbora o tem, ali obstaja javni interes, in oceniti vse bistvene spremembe zneska iz [Enotnega] sklada [za reševanje], ki se uporabi pri posameznem ukrepu za reševanje. Komisija bi morala biti tudi pooblaščena za sprejemanje delegiranih aktov, s katerimi podrobneje opredeli merila ali pogoje, ki jih mora upoštevati odbor pri izvajanju svojih različnih pristojnosti. Tak prenos nalog reševanja ne bi smel nikakor vplivati na delovanje notranjega trga finančnih storitev. Zato bi moral EBA [Evropski bančni organ] ohraniti svojo vlogo in obdržati svoje pristojnosti in naloge: moral bi razvijati zakonodajo Unije, ki velja za vse države članice, in prispevati k njeni dosledni uporabi ter krepiti zbliževanje praks reševanja v vsej Uniji.

(26) ECB, kot nadzornik znotraj EMN, in odbor bi morala biti zmožna oceniti, ali kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla ter ali ni nobene razumne možnosti, da bi v razumnem času kakršen koli alternativen ukrep zasebnega sektorja ali nadzorni ukrep preprečil njen propad. Če odbor meni, da so izpolnjena vsa merila za sprožitev reševanja, bi moral sprejeti shemo za reševanje. Postopek v zvezi s sprejetjem sheme za reševanje, ki vključuje Svet in Komisijo, krepi potrebno operativno neodvisnost odbora, hkrati pa upošteva načelo prenosa pooblastil agencijam v skladu z razlago Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče). Zato je v tej uredbi določeno, da začne shema za reševanje, ki jo sprejme odbor, veljati le, če ji v roku 24 ur po tem, ko jo odbor sprejme, Svet ali Komisija ne nasprotuje ali če jo Komisija odobri. Razlogi, zaradi katerih je Svetu dovoljeno, da na predlog Komisije nasprotuje shemi za reševanje, ki jo sprejme odbor, bi morali biti strogo omejeni na to, ali obstaja javni interes in ali Komisija bistveno spremeni znesek uporabe [Enotnega] sklada [za reševanje], ki ga predlaga odbor.

[…]“.

8. Člen 18 („Postopki reševanja“) določa:

„1. Odbor sprejme shemo za reševanje v skladu z odstavkom 6 v zvezi s subjekti in skupinami iz člena 7(2) ter subjekti in skupinami iz člena 7(4)(b) in (5), kadar so izpolnjeni pogoji za uporabo teh odstavkov, samo kadar na izvršni seji po prejemu sporočila v skladu s četrtim pododstavkom ali na lastno pobudo oceni, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) subjekt propada ali bo verjetno propadel;

(b) ob upoštevanju časovnega razporeda in drugih relevantnih okoliščin ne obstaja razumna verjetnost, da bi lahko kakršni koli alternativni ukrepi zasebnega sektorja, vključno z ukrepi v okviru institucionalne sheme za zaščito vlog, ali nadzorna dejavnost, vključno z ukrepi zgodnjega posredovanja, odpisom ali konverzijo zadevnih kapitalskih instrumentov v skladu s členom 21, sprejeta v zvezi s subjektom, preprečila propad tega subjekta v razumnem času;

(c) ukrep za reševanje je potreben zaradi javnega interesa v skladu z odstavkom 5.

Oceno pogojev iz točke (a) prvega pododstavka sprejme ECB po posvetovanju z odborom. Odbor lahko na izvršni seji to oceno sprejme šele po tem, ko je obvestil ECB o svoji nameri, in le, če ECB v treh dneh po prejemu te informacije ne sprejme te ocene. ECB odboru brez odlašanja predloži vse zadevne informacije, ki jih odbor zahteva za utemeljitev svoje ocene.

Kadar ECB oceni, da je v zvezi s subjektom ali skupino iz točke (a) prvega pododstavka izpolnjen pogoj iz prvega pododstavka, to oceno brez odlašanja sporoči Komisiji in odboru.

Odbor oceni pogoj iz točke (b) prvega pododstavka na izvršni seji ali, kadar je potrebno, to opravijo nacionalni organi za reševanje, v tesnem sodelovanju z ECB. ECB lahko odboru ali zadevnim nacionalnim organom za reševanje tudi sporoči, da je po njegovem pogoj iz navedene točke izpolnjen.

[…]

4. Za namene točke (a) odstavka 1 se šteje, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, v eni ali več od naslednjih okoliščin:

(a) subjekt krši zahteve za ohranitev dovoljenja ali obstajajo objektivni elementi, ki potrjujejo ugotovitev, da bo v bližnji prihodnosti te zahteve kršila institucija, in to na način, ki bi upravičil preklic takega dovoljenja s strani ECB, med drugim zato, ker je institucija ustvarila ali bo verjetno ustvarila izgube, zaradi katerih bo pošel ves njen kapital ali njegov precejšen del;

(b) sredstva subjekta so manjša od njegovih obveznosti ali obstajajo objektivni elementi, ki potrjujejo ugotovitev, da bodo manjša v bližnji prihodnosti;

(c) subjekt ni zmožen plačevati svojih dolgov ali drugih obveznosti, ko zapadejo v plačilo, ali obstajajo objektivni elementi, ki potrjujejo ugotovitev, da bo v bližnji prihodnosti do tega prišlo;

(d) potrebna je izredna javna finančna podpora, […]

5. Za namene točke (c) odstavka 1 tega člena se šteje, da je ukrep za reševanje v javnem interesu, če je potreben za uresničitev enega ali več ciljev reševanja iz člena 14 in je sorazmeren z njimi ter če s prenehanjem subjekta v skladu z običajnim insolvenčnim postopkom teh ciljev reševanja ne bi bilo mogoče doseči v enaki meri.

6. Če so pogoji iz odstavka 1 izpolnjeni, odbor sprejme shemo za reševanje. S shemo za reševanje se:

(a) subjekt vključi v postopek reševanja;

(b) določi uporaba instrumentov za reševanje za institucijo v postopku reševanja iz člena 22(2), zlasti morebitna izvzetja iz uporabe reševanja s sredstvi upnikov v skladu s členom 27(5) in (14);

(c) določi uporaba sklada, da se podpre ukrep za reševanje v skladu s členom 76 in v skladu z odločitvijo Komisije, sprejeto v skladu s členom 19.

[…]“.

9. Člen 86 („Tožbe pred Sodiščem“) določa:

„1. Tožba pred Sodiščem se lahko vloži v skladu s členom 263 PDEU zoper odločitve, ki jih je sprejela pritožbena komisija ali, kadar ni pravice do pritožbe pri pritožbeni komisiji, odbor.

2. Države članice in institucije Unije ter vsaka fizična ali pravna oseba lahko zoper odločitve odbora sprožijo postopek pri Sodišču v skladu s členom 263 PDEU.

3. Če je odbor zavezan k ukrepanju, vendar ne sprejme odločitve, se lahko pred Sodiščem v skladu s pogoji iz člena 265 PDEU sproži postopek zaradi opustitve ukrepanja.

4. Odbor sprejme potrebne ukrepe za izvršitev sodbe Sodišča.“

II. Dejansko stanje spora [6]

10. Družba ABLV Bank je kreditna institucija s sedežem v Latviji in matična družba skupine ABLV.

11. Družba ABLV Luxembourg je kreditna institucija s sedežem v Luxembourgu. Je ena od hčerinskih družb skupine ABLV, katere edini delničar je družba ABLV Bank.

12. Ernests Bernis, Oļegs Fiļs, družbi OF Holding SIA in Cassandra Holding Company SIA [7] so neposredni in posredni delničarji družbe ABLV Bank.

13. Družba ABLV Bank je bila opredeljena kot „pomemben subjekt“, zaradi česar je predmet nadzora ECB v okviru EMN.

14. Ministrstvo za finance Združenih držav Amerike je 13. februarja 2018 objavilo svojo namero, da bo sprejelo posebne ukrepe, s katerimi bo preprečilo, da bi skupina ABLV dostopala do finančnega sistema v ameriških dolarjih.

15. ECB je 22. februarja 2018 SRB sporočila svoj osnutek ocene, da družbi ABLV Bank in ABLV Luxembourg propadata ali bosta verjetno propadli, da bi se z njim posvetovala v skladu s členom 18(1), drugi pododstavek, Uredbe EMR.

16. ECB je 23. februarja 2018 izjavila, da družbi ABLV Bank in ABLV Luxembourg propadata ali bosta verjetno propadli (*failing or likely to fail*) v smislu člena 18(1) Uredbe EMR. Oceno položaja družb ABLV Bank in ABLV Luxembourg je istega dne sporočila SRB.

6 Dejansko stanje izhaja iz sklepa z dne 6. maja 2019, ABLV Bank/ECB (T-281/18, EU:T:2019:296, točke od 1 do 9).

7 V nadaljevanju jih bom poimenoval zgolj kot „neposredni in posredni delničarji“.

17. SRB je 23. februarja 2018 sprejel dva sklepa (SRB/EES/2018/09 in SRB/EES/2018/10) v zvezi z družbo ABLV Bank oziroma družbo ABLV Luxembourg. V obeh se je strinjal z ocenama, da subjekta propadata ali bosta verjetno propadla v smislu člena 18(1)(a) Uredbe EMR, vendar je menil, da glede na posebne značilnosti teh dveh institucij ter njun finančni in ekonomski položaj njuno reševanje ni v javnem interesu.

18. Istega dne, 23. februarja 2018, sta bila sklepa SRB vročena nacionalnima organoma za reševanje (v nadaljevanju: NOR) v Latviji in Luksemburgu, in sicer Finanšu un kapitāla tirgus komisija (komisija za finančne in kapitalske trge, Latvija) in Commission de surveillance du secteur financier (komisija za nadzor finančnega sektorja, Luksemburg).

19. Tako družba ABLV Bank kot tudi neposredni in posredni delničarji so pri Splošnem sodišču vsak posebej vložili tožbi zoper izjavi ECB z dne 23. februarja 2018. Tožba družbe ABLV Bank je bila vpisana pod številko T-281/18, tožba neposrednih in posrednih delničarjev pa pod številko T-283/18.

20. Hkrati so družba ABLV Bank ter njeni neposredni in posredni delničarji vsak posebej pri Splošnem sodišču vložili ničnostni tožbi (številka T-280/18 oziroma T-282/18) zoper sklepa SRB z dne 23. februarja 2018. [8]

21. Delničarji banke ABLV Bank so 26. februarja 2018 začeli postopek, s katerim bi tožeča stranka lahko izvedla svojo likvidacijo, in pri latvijskem NOR vložili prošnjo za odobritev načrta za prostovoljno likvidacijo.

22. ECB je 11. julija 2018 na predlog latvijskega NOR preklicala dovoljenje družbe ABLV Bank.

III. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sklepa

23. Družba ABLV Bank (tožba T-281/18) ter neposredni in posredni delničarji (tožba T-283/18) so pred Splošnim sodiščem navedli istih deset tožbenih razlogov.

24. V obeh tožbah je ECB navedla več ugovorov nedopustnosti na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča, ki toženi stranki omogoča, da temu sodišču predlaga, da odloči o nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini.

25. ECB je s prvim ugovorom nedopustnosti trdila, če povzamem, da „sta izpodbijana akta pripravljalna ukrepa, ki predstavljata oceno dejanskega stanja in nista zavezujoča, da ta akta nista bila poslana zadevni instituciji, temveč SRB, da zoper njiju ni mogoče vložiti ničnostne tožbe, temveč sta podlaga za to, da SRB sprejme shemo za reševanje ali sklep, s katerim ugotovi, da reševanje ni v javnem interesu“. [9]

26. Splošno sodišče je sprejelo prvi ugovor, ki ga je podala ECB, in ni štelo za potrebno, da se izreče o preostalem.

IV. Postopek pred Sodiščem in trditve strank

27. Pritožbi, ki so ju vložili družba ABLV Bank (zadeva C-551/19 P) ter njeni neposredni in posredni delničarji (zadeva C-552/19 P), imata zelo podobno vsebino, zaradi česar sta bili združeni.

8 Splošno sodišče je obravnavo tožbe v zadevi T-280/18, ABLV Bank/SRB, prekinilo do odločitve o teh pritožbah. Splošno sodišče je s sklepom z dne 14. maja 2020, Bernis in drugi/SRB (T-282/18, neobjavljen, EU:T:2020:209), tožbo v zadevi T-282/18 razglasilo za nedopustno.

9 Točka 17 izpodbijanih sklepov.

28. V obeh pritožbah tisti, ki so ju vložili, Sodišču predlagajo:

– naj razveljavi sklepa Splošnega sodišča, s katerima je to razglasilo nedopustnost njihovih ničnostnih tožb;

– naj ničnostni tožbi šteje za dopustni;

– naj zadevi vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to vsebinsko odloči o tožbi;

– naj stroške naloži ECB.

29. ECB Sodišču predlaga, naj pritožbi zavrne, saj naj bi bili očitno nedopustni, oziroma naj ju zavrže, ker sta delno nedopustni in delno neutemeljeni. Prav tako predlaga, naj se pritožnicama naloži plačilo stroškov.

30. Sodišče je Komisiji dovolilo intervencijo v podporo predlogu ECB. Komisija predlaga zavrnitev pritožbe, ker naj bi bila neutemeljena, in prosi Sodišče, naj nadomesti obrazložitev v točki 34 izpodbijanih sklepov.

31. Družba ABLV Bank, neposredni in posredni delničarji, ECB in Komisija so se udeležili obravnave 22. oktobra 2020.

V. Analiza

A. Dopustnost

32. Po mnenju ECB pritožbeni razlogi temeljijo na tem, da ocena, da finančna institucija propada ali bo verjetno propadla, ki jo poda ECB, ne zavezuje SRB. Vendar naj ta argument ne bi bil podlaga za odločitev, ki jo je sprejelo Splošno sodišče v izpodbijanih sklepih, zaradi česar so pritožbeni razlogi brezpredmetni.

33. Ugovora ECB ni mogoče sprejeti.

34. Ni sporno, da je Splošno sodišče ničnostni tožbi zavrnilo kot nedopustni in se pri tem oprlo na pripravljalno naravo ocen ECB, da finančna institucija propada, v postopku reševanja finančnih institucij.

35. Vendar je Splošno sodišče do te ugotovitve prišlo na podlagi razlage, da v skladu s členom 18 Uredbe EMR ocena ECB „v ničemer ne zavezuje SRB“ in da ECB „nima nobene pristojnosti odločanja v [pravnem] okviru, določenem za sprejetje sheme za reševanje“. [10]

36. Splošno sodišče s tako obrazložitvijo meni, da so ocene ECB pripravljalni akti, ki ne morejo spremeniti pravnega položaja pritožnic, ker nimajo zavezujoče pravne moči v okviru postopka reševanja bank.

37. Splošno sodišče s tem poudari, da je to, da ocene ECB (za SRB) niso zavezujoče, po njegovem mnenju odločilno v razlogovanju, ki pripelje do izreka v izpodbijanih sklepih. V tem obsegu ju pritožnice lahko izpodbijajo.

10 Točka 34 izpodbijanih sklepov.

38. V zvezi s predlogom Komisije, naj se nadomesti točka 34 izpodbijanih sklepov, je treba spomniti, da ta institucija sodeluje v pritožbenem postopku kot intervenientka v podporo predlogom ECB. Med temi zadnjimi ni predloga, naj se nadomesti vsebina točke 34 teh sklepov.

39. Člen 40 Statuta Sodišča ter člena 129 in 132 njegovega Poslovnika, ki se na podlagi njegovega člena 190 uporabita za pritožbe, določajo, da se lahko z intervencijo le v celoti ali delno podprejo predlogi ene od strank. Glede na to, da ECB zgolj predlaga, naj se pritožbi zavrneta (in da naj se stroški naložijo pritožnicam), predlog Komisije presega to, kar je dovoljeno predlagati v okviru intervencije, zaradi česar predlogu ni mogoče ugoditi.[11]

B. Vsebinska presoja

40. Pritožnice navajajo dva pritožbena razloga.

– Splošno sodišče je napačno uporabilo pravo in kršilo člen 263 PDEU, ker izpodbijanih sklepov ni oprlo na odločitev, ki jo je ECB dejansko sprejela.

– Splošno sodišče napačno razlaga člen 18(1) Uredbe EMR.

1. Prvi pritožbeni razlog: kršitev člena 263 PDEU

a) Trditve strank

41. Čeprav na podlagi branja prvega pritožbenega razloga ni mogoče popolnoma jasno razumeti trditev pritožnic, menim, da je iz njih mogoče razbrati elemente izpodbijanih sklepov, o pravilnosti katerih razpravljajo.

42. Če sem dobro razumel, se v prvem pritožbenem razlogu navajajo argumenti, s katerimi se trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je ničnostni tožbi razglasilo za nedopustni na podlagi odločitev, ki *bi* jih ECB *morala* sprejeti (kakor člen 18 Uredbe EMR razume samo Splošno sodišče), in ne na podlagi tistih, ki so bile *dejansko sprejete* v zvezi s propadom ali verjetnim propadom družbe ABLV Bank.

43. Po mnenju pritožnic je teza Splošnega sodišča napačna, saj izjava ECB, da družba ABLV propada ali bo verjetno propadla, po njihovem mnenju pomeni akt z zavezujočimi pravnimi učinki in neposrednimi posledicami za njihov pravni položaj.

44. Na podlagi te domneve pritožnice Splošnemu sodišču očitajo, da je napačno uporabilo pravo s kršitvijo člena 263 PDEU, ker svojega sklepa ni oprlo na odločitev, ki jo je ECB dejansko sprejela. Zato bi moralo ničnostni tožbi dopustiti in bi moralo vsebinsko preučiti zakonitost ukrepanja ECB.

45. Poleg razlage člena 18 Uredbe EMR pritožnice navajajo več elementov v podporo svoji tezi. In sicer navajajo, da je oceno, da družbi ABLV Bank in ABLV Luxembourg propadata, tema družbama sporočila ECB; da je ECB oceni objavila na svoji spletni strani in navedla, da gre za oceni, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, na podlagi člena 18(1)(a) Uredbe EMR, in da ECB ni samo poslala podatkov o finančnem položaju bank.

11 Komisija je Sodišče prosila, naj *razjasni* dva vidika točke 34 izpodbijanih sklepov: (a) morebitno intervencijo Komisije in Sveta v postopku reševanja in (b) stopnjo, do katere ocena ECB zavezuje SRB. Glede tega zadnjega se mora Sodišče izreči, ko bo presojalo pritožbo; nasprotno pa morebitnih intervencij Komisije in Sveta, do katerih v tej zadevi ni prišlo, ni treba obravnavati.

46. ECB meni, da pritožnice ne opredelijo jasno napačne uporabe prava, ki naj bi jo zagrešilo Splošno sodišče zaradi kršitve člena 263 PDEU. V preostalem ECB in Komisija izpodbijata argumente pritožnic.

b) Presoja

47. Menim, da mora Sodišče sprejeti ta pritožbeni razlog, čeprav ga ne odlikuje ravno jasnost. Ob branju, ki ni preprosto, je mogoče identificirati napačno uporabo prava, ki se očita Splošnemu sodišču, in sicer da svojih sklepov ni oprlo na odločitvi, ki ju je dejansko sprejela ECB.

48. Z vsebinskega vidika menim, da je treba ta pritožbeni razlog zavrniti.

49. Splošno sodišče se na splošno ni oprlo na odločitvi, ki *bi* ju ECB *morala* sprejeti glede uspešnosti poslovanja družbe ABLV Bank. Nasprotno, upoštevalo je odločitvi, ki ju je ECB *dejansko in v resnici sprejela*, za kateri je, ne da bi napačno uporabilo pravo, uporabilo sodno prakso Sodišča v zvezi z dopustnostjo ničnostnih tožb.

50. Splošno sodišče je, naj ponovim, upoštevalo sodno prakso Sodišča v zvezi z dopustnostjo ničnostih tožb iz člena 263 PDEU.[12] V skladu s to sodno prakso:

– V skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU lahko fizične ali pravne osebe izpodbijajo samo akte, ki imajo zavezujoče pravne učinke, ki posegajo v interese tožeče stranke tako, da znatno spreminjajo njen pravni položaj.[13]

– V primeru aktov, ki so del več faz internega postopka, izpodbojni akti načeloma samo akti, v katerih je izraženo dokončno stališče institucije na koncu postopka, ne pa tudi vmesni ukrepi, katerih namen je pripraviti končno odločbo in na nezakonitost katerih se je mogoče učinkovito sklicevati v okviru tožbe zoper to odločbo.[14]

– Zoper vmesni akt ni mogoče vložiti tožbe takrat, „ko bi se bilo na njegovo nezakonitost 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 pravno varstvo“.[15]

– 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.[16]

51. Splošno sodišče je po tem, ko je spomnilo na to sodno prakso, ki ji pritožnice ne oporekajo, preverilo, ali imata oceni ECB, da subjekt propada, glede na svojo bistveno vsebino v tej zadevi posledice za pravni položaj tožečih strank, ali pa sta zgolj pripravljalna akta za dokončno odločitev SRB, ali se shema za reševanje uporabi ali ne.[17]

12 Točke od 29 do 32 izpodbijanih sklepov.

13 Sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 9), in z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, točka 44): „v položaj posegajo le akti ali ukrepi, ki imajo take zavezujoče pravne učinke, da s tem, da znatno spreminjajo pravni položaj tožeče stranke, neposredno in nemudoma vplivajo na njene interese“.

14 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 50).

15 Sodbe 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); z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 12), in z dne 24. junija 1986, AKZO Chemie in AKZO Chemie UK/Komisija (53/85, EU:C:1986:256, točka 19).

16 Sodba z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 11).

17 Točka 33 izpodbijanih sklepov.

52. Po mnenju Splošnega sodišča sta oceni ECB, da subjekt propada, pomenili pripravljalna ukrepa v postopku, ki naj bi SRB omogočila, da sprejme odločitev glede reševanja zadevnih bančnih ustanov, zaradi česar zoper njiju ni mogoče vložiti neposredne ničnostne tožbe.

53. Splošno sodišče je ob razlagi člena 18(1) Uredbe EMR menilo, da je bil za odločitev o tem, ali je treba uporabiti shemo za reševanje ali ne, pristojen SRB, ECB pa je zgolj sporočila svojo oceno, da bančna ustanova propada ali bo verjetno propadla. V tem smislu je spomnilo, da so tožeče stranke vložile tudi ničnostni tožbi zoper sklepa SRB v zadevah T-280/18 in T-282/18.

54. V tem razlogovanju Splošnega sodišča ne vidim nobene napake, saj je po mojem mnenju v skladu s sodno prakso Sodišča.

55. Pritožnice navajajo različne argumente, katerih večino je že obravnavalo in zavrnilo Splošno sodišče, s katerimi dokazujejo, da sta bili oceni ECB, da subjekt propada, dejansko zavezujoči in sta posegli v njihove interese tako, da sta znatno spremenili njihov pravni položaj.

56. Nekatere od teh trditev se približajo sklicevanju na izkrivljanje dejstev,[18] čeprav pritožnice tega Splošnemu sodišču ne očitajo.[19] Vsekakor si argumenti, navedeni v tem prvem pritožbenem razlogu, zaslužijo analizo na pritožbeni stopnji,[20] saj se ne omejijo zgolj na ponavljanje ali dobesedno povzemanje tega, kar so pritožnice že pojasnile pred Splošnim sodiščem.[21]

57. Prvič, navajajo, da obstaja domneva, v skladu s katero je vsaka presoja organa zavezujoča, razen če navedeni organ izrecno navede nasprotno.

58. Te trditve ni mogoče sprejeti. Če bi obstajala taka domneva, sodna praksa Sodišča, v skladu s katero je treba analizirati vsebino in naravo akta institucije Unije, da se ugotovi, ali je akt zavezujoč ali ne, ne bi imela smisla. Če bi se sledilo pritožnicam, bi bili vsi akti institucij, organov, uradov ali agencij Unije zavezujoči, razen če bi izrecno navedle nasprotno, kar bi bilo odvisno od izključne volje tistega, ki jih izdaja. Očitno je, da ni tako.

59. Drugič, trdijo, da oceni ECB, da subjekt propada, analizirata sorazmernost in sta zato zavezujoči.

60. Res je, da številni zavezujoči pravni akti institucij, organov, uradov ali agencij Unije vsebujejo analizo sorazmernosti ukrepov, ki jih določajo. Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da je vsak akt, ki vsebuje analizo sorazmernosti, zavezujoč. Vsekakor v pritožbenem razlogu niso navedeni razlogi, zakaj bi z domnevno analizo sorazmernosti, ki jo je ECB izvedla v svojih ocenah, da subjekt propada, te ocene dobile zavezujoče učinke, ki bi posegali v pravni položaj prizadetih bank.

61. Tretjič, pritožnice navajajo, da sta oceni ECB, da subjekt propada, akta z zavezujočo vsebino, ker je ECB javno objavila njuno pripravo in ju sporočila prizadetima bankama.

18 Dejstva se izkrivljajo, če je, ne da bi bilo treba izvesti nove dokaze, očitno, da je bila presoja dokazov v sklepih napačna. Izkrivljanje mora očitno izhajati iz listin v spisu, ne da bi bilo treba opraviti novo presojo dejstev in dokazov. Pritožnik mora, kadar zatrjuje, da je Splošno sodišče izkrivilo dokaze, natančno opredeliti dokaze, ki naj bi jih Splošno sodišče izkrivilo, in dokazati napake pri presoji, ki naj bi po njegovem mnenju Splošno sodišče pripeljale do tega izkrivljanja (sodbi z dne 19. septembra 2019, Poljska/Komisija, C-358/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:763, točka 45, in z dne 3. decembra 2015, Italija/Komisija, C-280/14, EU:C:2015:792, točka 52).

19 Tako potrjujejo v točki 42 replike.

20 V skladu z ustaljeno sodno prakso „če pritožnik izpodbija to, kako je Splošno sodišče razlagalo ali uporabilo pravo Unije, se lahko pravna vprašanja, obravnavana v postopku na prvi stopnji, ponovno obravnavajo v pritožbi. Če namreč pritožnik pritožbe v tem smislu ne bi mogel utemeljiti z razlogi in argumenti, ki jih je že navedel pred Splošnim sodiščem, bi pritožbeni postopek deloma izgubil smisel“ (sodbi z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, točka 42, in z dne 20. septembra 2016, Mallis in drugi/Komisija in ECB, od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702, točka 36 in navedena sodna praksa).

21 „[P]ravna vprašanja, obravnavana na prvi stopnji, [se lahko] ponovno obravnavajo v pritožbenem postopku, kadar pritožnik izpodbija razlago ali uporabo Splošnega sodišča glede prava Unije. Če namreč pritožnik pritožbe v tem smislu ne bi mogel utemeljiti z razlogi in trditvami, ki jih je že navedel pred Splošnim sodiščem, bi pritožbeni postopek deloma izgubil smisel“ (glej sodbo z dne 3. septembra 2015, Italija/Komisija, C-280/14, EU:C:2015:792, točka 43, in sklep z dne 5. septembra 2019, Iceland Foods/EUIPO, C-162/19 P, neobjavljen, EU:C:2019:686, točka 5).

62. Niti tega argumenta ni mogoče sprejeti. Na eni strani temelji na presoji dejstev, ki je na pritožbeni stopnji ni mogoče obravnavati: Splošno sodišče je menilo, da „izpodbijana akta nista bila objavljena, je pa ECB objavila dve sporočili, ki nikakor nista izpodbijana akta“. [22]

63. Na drugi strani objava dveh sporočil za javnost o oceni, da subjekt propada, ne pomeni, da želi ECB navedenima ocenama dati zavezujočo naravo ali da jo že s tem imata. K temu vprašanju se bom vrnil pozneje.

64. Četrtič, po mnenju pritožnic zavezujoča narava ocen ECB, da subjekt propada, izhaja iz tega, da sta sama ECB in SRB izjavila, da je prenehanje družbe ABLV Bank in njene luksemburške hčerinske družbe neizbežna.

65. To sklepanje ni utemeljeno. Cilj vsebine ocen, da subjekt propada, ni odločanje o reševanju obeh bank na podlagi latvijskega in luksemburškega prava, niti to ni bil namen ECB, ko ju je sprejela. To se zgodi kot posledica odločitve SRB, da v skladu z Uredbo EMR ni javnega interesa za uporabo shem za reševanje za obe finančni instituciji.

66. Nazadnje, pritožnice izpodbijajo omembo odlomka iz sodbe tribunal d'arrondissement de Luxembourg (okrožno sodišče v Luxembourgu) z dne 9. marca 2018 s strani Splošnega sodišča, v katerem je navedeno, da se „stranke […] strinjajo, da ocene in ugotovitve ECB in SRB v okviru Uredbe ne zavezujejo sodišča, ki odloča o tem predlogu“. [23]

67. Ta očitek je mogoče zavreči že s tem, da je z navedeno omembo Splošno sodišče zgolj podprlo svoj glavni argument. Če prepis tega odlomka torej ne pomeni *ratio decidendi* sklepa Splošnega sodišča, postane očitek iz pritožbenega razloga, ki se nanaša na to, brezpredmeten.

68. Skratka, Sodišču predlagam, naj ta prvi pritožbeni razlog zavrne.

2. Drugi pritožbeni razlog: napačna razlaga člena 18(1) Uredbe EMR

69. V drugem pritožbenem razlogu se Splošnemu sodišču očita napačna uporaba prava, saj naj bi člen 18(1) Uredbe EMR razlagalo ozko, ko je trdilo, da ocene ECB, da subjekt propada, niso izpodbojni akti.

70. Pritožnice prav tako trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je menilo, da položaj družb ABLV Bank in ABLV Luxembourg ni bil spremenjen zaradi ocen ECB, da subjekt propada.

a) Prvi del pritožbenega razloga: napačna razlaga člena 18 Uredbe EMR

1) Trditve strank

71. Po mnenju pritožnic člena 18(1), drugi pododstavek, Uredbe EMR ni mogoče razlagati tako, kakor ga je razlagalo Splošno sodišče (in sicer tako da je razumelo, da predpisuje samo nezavezujoče sporočanje informacij ECB SRB, ki naj bi bil edini organ, pristojen za sprejetje sheme za reševanje).

72. Po mnenju pritožnic je za oceno, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, potrebna pravna analiza in prav tak sklep. Člen 18(1), drugi pododstavek, Uredbe EMR naj bi ECB dajal možnost, da se izreče z zavezujočimi učinki za SRB.

22 Točka 45 izpodbijanih sklepov.

23 Točka 48 izpodbijanih sklepov.

73. Poleg tega naj bi Splošno sodišče dvomilo o usklajenosti razmerij med sistemom bonitetnega nadzora in sistemom reševanja kreditnih institucij. V skladu s tem sistemom nadzorni organ (v tem primeru ECB) ugotovi, ali banka propada ali bo verjetno propadla, njena presoja pa zavezuje organ za reševanje.

74. Nazadnje, pritožnice trdijo, da Splošno sodišče ni ustrezno ovrednotilo funkcionalne enakovrednosti med oceno, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, in preklicem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

75. ECB in Komisija izpodbijata te argumente.

2) Presoja

76. Tako kot Splošno sodišče menim, da je treba ocene ECB, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, opredeliti kot pripravljalne akte v postopku reševanja bančnih ustanov. Čeprav bi bilo mogoče nekatera razmišljanja v izpodbijanih sklepih, na podlagi katerih je Splošno sodišče prišlo do te opredelitve, izpopolniti, menim, da v bistvenem pri njih pravo ni bilo napačno uporabljeno.

77. Da bi prišel do tega zaključka, bom najprej preučil sestavljen upravni postopek odobritve shem za reševanje. Nato bom obravnaval usklajenost razmerij med EMN in EMR. Nazadnje se bom pomudil pri morebitni funkcionalni enakovrednosti ocene propada in preklica dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

i) Sestavljen upravni postopek odobritve shem za reševanje iz člena 18 Uredbe EMR

78. Odobritev shem za reševanje finančnih institucij ima ogromne finančne in pravne posledice. Zato je Uredba EMR določila postopek, v katerem sodelujejo oziroma lahko sodelujejo različne institucije in agencija Unije.

79. Največja moč odločanja je v rokah SRB. ECB ima pooblastilo, ki sicer ni izključno, da da pobudo, Komisija in Svet Evropske unije pa imata pooblastilo, da nasprotujeta na zadnji stopnji, zlasti v primerih, v katerih je potrebna mobilizacija finančnih sredstev s strani enotnega sklada za reševanje.[24]

80. Sestavljenosti postopka se pridruži še hitrost, s katero morajo te institucije in agencije Unije sprejemati odločitve, da bi preprečile negativen učinek reševanja bančne ustanove na finančne trge. Poleg tega morajo zaradi te hitrosti *de facto* imeti „pripravljeno“ odločbo, preden začnejo postopek, ki se običajno začne in konča v enem vikendu, s čimer se izkoristi dejstvo, da so trgi vrednostnih papirjev zaprti.

81. Sestavljenost postopka odločanja izhaja iz tega, da v njem sodelujejo oziroma lahko sodelujejo:

– nadzorni organ (ECB), ki je odgovoren za nadzor nad banko, ki ima težave s plačilno sposobnostjo;

– organ za reševanje (SRB), ki je zadolžen za odločitev, ali je za kreditno institucijo treba uporabiti shemo za reševanje;

24 SRB shemo za reševanje takoj po njenem sprejetju pošlje Komisiji, ki v 24 urah to shemo podpre ali ji nasprotuje glede diskrecijskih vidikov sheme za reševanje. Če Komisija meni, da odločitev SRB ne izpolnjuje merila javnega interesa ali da pomeni znatno spremembo zneska enotnega sklada za reševanje, v 12 urah Svetu predlaga njeno zavrnitev, ta pa o tem odloči z navadno večino. Odločitev SRB začne veljati, če v 24 urah Komisija ali Svet ne nasprotujeta. Če Svet nasprotuje glede deleža enotnega sklada za reševanje ali pa Komisija nasprotuje v zvezi z diskrecijskimi vidiki sheme za reševanje, lahko SRB svoj predlog spremeni v 8 urah. Kadar Svet nasprotuje začetku postopka reševanja institucije, ker merilo javnega interesa ni izpolnjeno, zadevni subjekt v skladu s členom 18(8) Uredbe EMR preneha na način, ki je v skladu z veljavnim nacionalnim pravom.

– Komisija in Svet, katerih sodelovanje se zahteva, ker je SRB agencija Unije, na katero so bile prenesene omejene pristojnosti in ker obstaja enotni sklad za reševanje, ki ima medvladni element, dokler se dokončno ne poenoti leta 2024.[25]

82. V tem sestavljenem postopku je treba pojasniti, kateri akti so zgolj pripravljalni (zoper katere ni mogoče vložiti tožbe), zato da se jih loči od dokončnih odločb, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo pri Splošnem sodišču.

83. Postopek reševanja[26] se začne z izjavo, da bančna ustanova propada ali bo verjetno propadla.[27] S to izjavo se nekako konča nadzor in opozori na tveganje za finančno stabilnost, ki jo pomeni plačilna nezmožnost ustanove, zaradi česar je lahko potrebno ukrepanje organa za reševanje.

84. Odgovornost ocenjevanja, ali banka, ki je predmet njenega nadzora, propada ali bo verjetno propadla, je v prvi vrsti na ECB, čeprav se mora prej posvetovati s SRB.[28] Če je njena ocena pozitivna, jo ECB takoj sporoči Komisiji in SRB.[29]

85. Logično je, da je za oceno, da subjekt propada, v glavnem odgovorna ECB, saj mora tehtati vrsto okoliščin, s katerimi mora biti kot nadzorni organ v okviru EMN neposredno seznanjena.[30]

86. Vendar ECB ni edina, ki ocenjuje, ali kreditna institucija propada.[31] SRB je udeležen subsidiarno, saj lahko to oceno sprejme šele po tem, ko je obvestil ECB o svoji nameri, in le, če ECB v treh dneh po prejemu te informacije ne sprejme te ocene. V tem primeru ECB brez odlašanja predloži SRB vse zadevne informacije, ki jih odbor zahteva za utemeljitev svoje ocene.[32]

87. Ko ECB opravi oceno, da kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla (oziroma jo subsidiarno opravi SRB), je naloga SRB, da odloči, ali bo sprejel shemo za reševanje ali ne. Da bi jo odobril, morajo biti izpolnjeni trije pogoji, določeni v členu 18(1) Uredbe EMR:

– potrjeno mora biti, da subjekt propada ali bo verjetno propadel;

– ni razumne verjetnosti, da bi lahko kakršna koli nadomestna dejavnost zasebnega sektorja preprečila propad tega subjekta v sprejemljivem času ob upoštevanju časovnega okvira in drugih ustreznih okoliščin;

25 Glej uvodno izjavo 24 Uredbe EMR.

26 Člen 18 Uredbe EMR večinoma povzema vsebino člena 32 Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 173, str. 190).

27 Vsebinski vidiki ocene, da subjekt propada, skupaj z nekaterimi postopkovnimi elementi, so razdelani v Smernicah Evropskega bančnega organa EBA/GL/2015/07 z dne 6. avgusta 2015 o razlagi različnih okoliščin, v katerih se za institucijo šteje, da propada ali bo verjetno propadla, v skladu s členom 32(6) Direktive2014/59/EU (v nadaljevanju: Smernice EBA 2015 o propadu ali verjetnem propadu).

28 Člen 18(1), drugi pododstavek, Uredbe EMR.

29 Člen 18(1), tretji pododstavek, Uredbe EMR.

30 Te okoliščine, omenjene v členu 18(4) Uredbe EMR, so:
– presoja, ali so izpolnjene zahteve za ohranitev dovoljenja za opravljanje bančnih storitev, in utemeljitve preklica takega dovoljenja s strani ECB, med drugim zato, ker je institucija ustvarila ali bo verjetno ustvarila izgube, zaradi katerih bo pošel ves njen kapital ali njegov precejšen del;
– preverjanje, ali so „sredstva subjekta [so] manjša od njegovih obveznosti ali obstajajo objektivni elementi, ki potrjujejo ugotovitev, da bodo manjša v bližnji prihodnosti“;
– ugotovitev, ali „subjekt ni zmožen plačevati svojih dolgov ali drugih obveznosti, ko zapadejo v plačilo, ali obstajajo objektivni elementi, ki potrjujejo ugotovitev, da bo v bližnji prihodnosti do tega prišlo“;
– potreba po izredni javni finančni podpori, razen nekaterih izjem.

31 Člen 21(2) Uredbe EMR določa drug način ocenjevanja, ali kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla, v smislu odločanja o odpisu ali konverziji kapitalskih instrumentov. Ta ocena se ujema z oceno iz člena 18.

32 Člen 18(1), drugi pododstavek, Uredbe EMR.

– reševanje mora biti v javnem interesu.[33]

88. Ko SRB potrdi, da so ti trije pogoji izpolnjeni, v skladu s členom 18(6) Uredbe EMR sprejme shemo za reševanje, s katero se: (a) subjekt vključi v postopek reševanja, (b) določi uporaba instrumentov za reševanje iz člena 22(2) in (c) odloči o „uporab[i] [enotnega] sklada [za reševanje], da se podpre ukrep za reševanje v skladu s členom 76 in v skladu z odločitvijo Komisije, sprejeto v skladu s členom 19“.

89. Iz tega opisa se sklepa, da je odločitev SRB, da sprejme shemo za reševanje (ali odloči, da je ne bo uporabil in napoti na nacionalno zakonodajo za prenehanje bančne ustanove), pravi končni akt v postopku. Če bi sodelovala Komisija ali Svet, bi imeli odločitvi teh institucij isto naravo.[34]

90. Ker je torej sklep SRB končni akt v postopku reševanja, je ocena, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, ki jo mora opraviti ECB, pripravljalni akt v okviru tega postopka, kot je Splošno sodišče upravičeno odločilo v svojih sklepih.[35]

91. Vendar se je treba vprašati, ali ima ocena ECB kljub svojemu statusu pripravljalnega akta lahko posebne pravne učinke (spremembo pravnega položaja) za prizadete banke, zaradi česar bi te ali njihovi delničarji lahko zoper njo vložili neposredno ničnostno tožbo.

92. Odgovor na to vprašanje mora biti nikalen. Vpliv na pravni položaj prizadetih bank, ki bi lahko utemeljil, odvisno od primera, dopustnost ničnostne tožbe pred Splošnim sodiščem,[36] bi se morebiti lahko pripisal sklepoma SRB, ne pa izjavam ECB.

93. Na obravnavi so pritožnice vztrajale pri svojih argumentih glede neobstoja sodnega varstva, če bi se sledilo tezi iz izpodbijanih sklepov. Vendar menim, da ne gre za tak neobstoj sodnega varstva, saj je mogoče (domnevno) nezakonitost vsebine ocen ECB navesti v podporo tožbi, usmerjeni zoper sklepa SRB, ki povzemata to vsebino in s katerima se končna postopek.

94. Ta tožba zoper sklepe SRB zagotavlja zadostno sodno varstvo tistim, ki želijo izpostaviti morebitne napake pripravljalnih aktov ECB, ocene katere SRB vzame za podlago pri sprejemanju svojih odločitev.

95. V prid nikalnemu odgovoru je tudi, da se shemam za reševanje ni treba boriti proti „odvečnim“ tožbam zoper pripravljalne akte, če je mogoče njihovo morebitno nezakonitost napasti brez zadržkov v okviru ničnostnih tožb zoper končni akt SRB, s čimer se zagotavlja sodno varstvo prizadetih oseb.

96. Priznati možnost dvema vzporednima vrstama hkratnih tožb (enih zoper ocene BCE, da subjekt propada, in drugih zoper sklepa SRB z istim datumom) ne koristi pravilnemu delovanju pravosodja in se ne zdi prav ustrezno z vidika procesne ekonomije. Naj ponovim, da je mogoče zakonitost ocen ECB preučiti v tožbah zoper sklepe SRB, ne da bi bile potrebne druge tožbe (za povrh), usmerjene konkretno proti izjavam ECB, da subjekt propada.

97. Nedopustnost tožb zoper izjave ECB, da subjekt propada, je poleg tega v skladu z merili, ki jih je Sodišče določilo v sodbi Berlusconi in Fininvest ter ponovilo v sodbi Iccrea Banca.[37]

33 V skladu s členom 18(5) Uredbe EMR „je ukrep za reševanje v javnem interesu, če je potreben za uresničitev enega ali več ciljev reševanja iz člena 14 in je sorazmeren z njimi ter če s prenehanjem subjekta v skladu z običajnim insolvenčnim postopkom teh ciljev reševanja ne bi bilo mogoče doseči v enaki meri“.

34 V tej zadevi sta samo dva sklepa SRB z dne 23. februarja 2018 (SRB/EES/2018/09 in SRB/EES/2018/10) in nobenega sklepa niti Komisije niti Sveta. SRB je menil, da ni treba sprejeti sheme za reševanje in je tako sporočil latvijskemu in luksemburškemu NOR.

35 To, da sta si en (ocena, da subjekt propada) in drug akt (sklep SRB) časovno blizu, ne more ustvariti zmede glede njune različne narave. V tej zadevi imata oceni ECB o propadu in sklepa SRB isti datum. Glej informacijo na https://srb.europa.eu/en/node/495.

36 Kot sem že pojasnil, so družba ABLV Bank ter njeni neposredni in posredni delničarji vsak posebej pri Splošnem sodišču vložili ničnostni tožbi zoper akta SRB. O njuni usodi glej opombo 8 teh sklepnih predlogov.

37 Sodbi z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), in z dne 3. decembra 2019, Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:1036).

98. To sodno prakso, čeprav se načeloma uporablja za sestavljene vertikalne upravne postopke, v katerih sodelujejo nacionalni organi ter institucije, organi, uradi ali agencije Unije (kot sta ECB in SRB), je mogoče prenesti na postopek Unije, v katerem sodeluje več njenih institucij ali organov.

99. V skladu s tema sodbama je treba sodni nadzor izvajati nad končno odločitvijo v postopku. O morebitnih očitkih nezakonitosti pripravljalnih aktov mora odločati sodišče, ki obravnava tožbo zoper te končne akte, razen če ti akti zavezujejo institucijo, ki ima pooblastilo za končno odločitev.

100. V postopku sprejetja shem za reševanje, kot sem pojasnil, je končna odločitev v pristojnosti SRB.[38] Edino, kar bi bilo še treba razjasniti, je, ali ocena ECB, da subjekt propada, zavezuje SRB. Če je tako, bi se lahko postavilo vprašanje, ali obstaja posebna tožba zoper ta akt ECB, ker je samostojen in vpliva na pravice posameznikov.

101. ECB lahko sproži postopek za reševanje banke, tako da opravi oceno, da subjekt propada, in jo pošlje SRB. Če meni, da bančna ustanova ne propada, ji ni treba SRB poslati ničesar in njena ocena nima nobenega učinka na to ustanovo. V tem primeru, ker se ne začne postopek iz člena 18 Uredbe EMR, ni nobene ničnostne tožbe proti ECB (niti tožbe zaradi opustitve, ker je bila ocena opravljena, vendar njen izid ne pomeni nevarnosti propada).

102. Če pa ECB pošlje svojo oceno, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, mora SRB odločiti, ali bo sprejel shemo za reševanje ali pa subjekt preneha v skladu z nacionalnim pravom.

103. Pravnih učinkov na banko torej ni, dokler SRB ne presodi, ali so izpolnjeni zgoraj opisani trije pogoji iz člena 18(1) Uredbe EMR. Sama ocena ECB nima zavezujočih pravnih učinkov (s pridržkom povedanega v nadaljevanju), saj je, in pri tem vztrajam, nujno, da se SRB izreče o tem, ali so navedeni trije pogoji za uporabo sheme za reševanje izpolnjeni.

104. Ko SRB dobi izjavo ECB, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, ne more, da ne bi odločil: če v nasprotju s tem, kar trdi ECB, meni, da subjekt ni v položaju, da propada ali bo verjetno propadel, mora sam SRB zavrniti uporabo sheme za reševanje. Ta odločitev bi torej bila končni akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo: ocena ECB bi imela naravo pripravljalnega akta, katerega zakonitost bi se lahko izpodbijala v okviru tiste tožbe zoper končno odločitev SRB.

105. V tem istem smislu člen 86(1) Uredbe EMR zgolj določa možnost vložiti ničnostno tožbo zoper sklepe SRB (ali pritožbene komisije, če ta posreduje), vendar ne omenja ocene ECB, da subjekt propada ali bo verjetno propadel.

106. Ocena ECB, da subjekt propada, pomeni, da SRB mora sprejeti končno odločitev glede sprejetja sheme za reševanje, vendar ne določa njegove vsebine: SRB ima sposobnost, da pri odločanju prav tako presoja, ali subjekt propada ali bo verjetno propadel.

107. Pooblastilo ECB je skratka omejeno na sprožitev postopka. Čeprav si je težko predstavljati, da se mnenje nadzornega organa in mnenje organa za reševanje v zvezi s tem, ali banka propada (člen 18 Uredbe EMR spodbuja k sodelovanju teh dveh), razlikujeta, se funkcije in odgovornosti obeh organov med seboj razlikujejo.[39]

108. Splošno sodišče trdi, da gre pri izjavi, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, „le za oceno, ki v ničemer ne zavezuje [SRB]“. Ta trditev, ki je razumljiva in pravilna v kontekstu točke 34 izpodbijanih sklepov, zahteva podrobnejše pojasnilo.

38 V skladu z uvodno izjavo 11 Uredbe EMR se v okviru EMR „centralizirana pooblastila za reševanje vzpostavijo in podelijo enotnemu odboru za reševanje[…], ustanovljenemu v skladu s to uredbo in nacionalnim organom za reševanje“.

39 Smernice EBA/GL/2015/07 o propadu ali verjetnem propadu v točkah od 32 do 38 predpisujejo posvetovanja in izmenjavo informacij med obema organoma.

109. SRB je resnično organ, ki ima pooblastilo za končno odločitev v postopku reševanja, ne pa ECB. Vendar ima ta sposobnost, da sproži navedeni postopek in na ta način „primora“ SRB, da odloči, potem ko mu je poslala rezultat svoje ocene, da subjekt propada ali bo verjetno propadel. Samo v tem smislu ima izjava ECB zavezujoče učinke za SRB, vendar so postopkovne narave in se ne nanašajo na vsebino ocene, od katere se SRB lahko oddalji.

110. Na obravnavi je Komisija vztrajala pri tem, da ima izjava ECB, da subjekt propada, „avtoriteto“, ki izhaja iz tega, da ECB najbolje pozna položaj bank pod njenim nadzorom, vendar ni predlagala, da njena vsebina zavezuje SRB do te točke, da z vseh vidikov vnaprej določa njegovo končno odločitev.

111. Nimam težav z domnevo, da ima ocena ECB lahko *auctoritas* v klasičnem pomenu besede in da je SRB ne more prezreti niti nekritično zavrniti njene vsebine. Vendar to ne pomeni, da ima poleg tega *potestas*, ki je tesno povezana s pravnimi odločitvami in ki je potrebna v razmerjih med institucijami, če ena od njih vsebinsko gledano ne more odstopiti od tega, kar je druga sprejela ali odločila.[40] Ravno v tem je zaveza.

ii) Usklajenost razmerij med sistemom bonitetnega nadzora in sistemom reševanja kreditnih institucij

112. Pritožnice ne preveč jasno navajajo, da je Splošno sodišče pri rešitvi, ki jo je sprejelo, napačno uporabilo pravo, saj je rešitev v nasprotju s primernim usklajevanjem razmerij med EMN in EMR.

113. Po njihovem mnenju mora biti ocena, da kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla, vedno naloga nadzornega organa (v tem primeru ECB) in mora biti zavezujoča, in ne bi bilo logično dovoliti, da SRB sprejme reševanje banke v nasprotju z mnenjem nadzornega organa.

114. Ta argument spregleda, da ima SRB subsidiarno pooblastilo, da neposredno opravi oceno, da subjekt propada, če je ECB ni opravila.

115. Člen 18(1), drugi pododstavek, Uredbe EMR določa, da lahko SRB na izvršni seji to oceno sprejme šele po tem, ko je obvestil ECB o svoji nameri, in le, če ECB v treh dneh po prejemu te informacije ne sprejme te ocene. ECB odboru brez odlašanja predloži vse zadevne informacije, ki jih odbor zahteva za izvedbo svoje ocene.

116. Čeprav nastanek takega položaja ni običajen (ECB kot nadzorni organ upravlja informacije, ki so primerne za oceno), Uredba EMR SRB dovoli, da začne postopek reševanja, ne da bi računal na oceno ECB.

117. Utemeljitev pritožnic v tem delu drugega pritožbenega razloga je torej treba zavrniti.

iii) Morebitna funkcionalna enakovrednost ocene propada ali verjetnega propada in preklica dovoljenja za opravljanje bančnih storitev

118. Pritožnice v pritožbi ponovno navajajo enakovrednost ocene propada ali verjetnega propada in preklica dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

40 Člen 266 PDEU je izraz tipičnega primera zavezujočih odločitev.

119. Splošno sodišče jim je že primerno odgovorilo v izpodbijanih sklepih. Navedlo je, 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 [EMR] niso več izpolnjeni, ta akta nikakor nista enakovredna. V zvezi s tem je dovolj ugotoviti, da se pogoji za preklic dovoljenja, našteti v členu 18 Direktive 2013/36/EU[41], očitno razlikujejo od preudarkov, na katerih temelji ocena, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, kot so predstavljeni v členu 18(4) Uredbe [EMR]“.[42]

120. Pritožnice na tej točki ponovijo trditve, ki so jih navajale že pred Splošnim sodiščem, ne da bi dodale druge upoštevne navedbe, zaradi česar tega dela pritožbenega razloga ni mogoče sprejeti.

121. Kakor koli že, razlogovanje Splošnega sodišča je tehtno: ocena, da kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla, se razlikuje od sprejetja odločitve o preklicu dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

122. Še manj je mogoče sklepati, kot to storijo pritožnice, da sprejetje odločitve o preklicu s strani nadzornega organa pomeni, da bi moral izključno ta organ opraviti oceno, da subjekt propada.

123. Nazadnje je treba tudi ta del drugega pritožbenega razloga zavrniti.

b) Drugi del drugega pritožbenega razloga: sprememba pravnega položaja družb ABLV Bank in ABLV Luxembourg

1) Trditve strank

124. Pritožnice poleg napačne razlage člena 18 Uredbe EMR navajajo to, kar opredelijo kot zmotne argumente Splošnega sodišča v zvezi s spremembo njihovega pravnega položaja zaradi ocene ECB, da subjekt propada.

125. Prvič, trdijo, da se je njihov pravni položaj spremenil, ko je ECB objavila svoji oceni, da subjekt propada ali bo verjetno propadel, zaradi česar sta postali izpodbojna akta.

126. Drugič, navajajo, da se je Splošno sodišče v točki 47 svojih sklepov zmotilo, ko je menilo, da je bilo upoštevno besedilo besedilo, ki ga je ECB interno sporočila SRB, neodvisno od objave ECB.

127. Tretjič, trdijo, da je Splošno sodišče ponovno napačno uporabilo pravo, ker je svojo odločitev oprlo na sodno prakso, ki jo je navedlo[43], da bi utemeljilo, da ocena ECB, da subjekt propada, ni izpodbojni akt.

128. ECB in Komisija izpodbijata te argumente.

2) Presoja

129. Kolikor pritožnice v tem delu drugega pritožbenega razloga ponavljajo trditve, ki so bile izpostavljene že v prejšnjih, zanje velja to, kar sem že napisal v drugih točkah teh sklepnih predlogov.

41 Direktiva 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).

42 Točka 46 izpodbijanih sklepov.

43 Točke od 29 do 32 izpodbijanih sklepov.

130. Poleg tega se mi zdi primerno navesti, da se pritožnice sklicujejo samo na pravne učinke izjav, da subjekt propada, ki jih je sprejela ECB (torej na učinke na njihov pravni položaj). Morebitni vpliv teh izjav na finančni položaj vpletenih bančnih ustanov ni bil del razprave.

131. Vendar pritožnice v odgovoru na vprašanja Sodišča med obravnavo niso uspele opredeliti nobenega pravila, iz katerega bi bilo mogoče sklepati, da lahko sama izjava ECB, da subjekt propada, spremeni njihov pravni položaj.

i) Objava izjave, da subjekt propada

132. Oceni ECB, da subjekt propada, in sklepa SRB v zvezi z družbama ABLV Bank in ABLV Luxembourg so bili objavljeni istega dne, 24. februarja 2018.

133. Sklepa SRB sta bila uradno objavljena, ker sta končna akta v postopku, ki očitno posegata v pravni položaj institucij, na katere se nanašata. Ocena ECB pa je bila objavljena zgolj kot sporočilo za javnost. [44]

134. Morebitna sprememba pravnega položaja bank bi izhajala, odvisno od primera, iz končne odločitve SRB, ki je bila uradno objavljena. Sporočilo za javnost ECB o njeni oceni, da dve kreditni instituciji propadata, je bilo napisano, ker je SRB sprejel in objavil svojo končno odločitev.

135. Kakor navaja ECB v svoji dupliki, [45] če SRB ne sprejme nobene končne odločitve v postopku, se ocena ECB, da subjekt propada, ne objavi, da nima negativnih finančnih posledic za analizirane kreditne institucije.

136. Kot je logično, ECB prav tako ne sporoči svoje ocene, preden SRB ne objavi svoje končne odločitve, z namenom nevtraliziranja teh morebitnih negativnih finančnih posledic. V praksi, ki sta ji do zdaj sledila in ki se je spoštovala v tej zadevi, se sklep SRB in sporočilo za javnost ECB objavita hkrati.

137. V teoriji bi ECB lahko svojo izjavo, da kreditna institucija propada, objavila, ne da bi SRB sprejel končno odločitev v postopku reševanje iz člena 18 Uredbe EMR. Ker se to v tej zadevi ni zgodilo, ni treba raziskovati posledic tega ravnanja za položaj prizadete bančne ustanove.

138. Zaradi vsega zgoraj navedenega je treba prvi argument pritožnic v tem drugem delu drugega pritožbenega razloga zavrniti.

ii) Razlike med izjavo, da subjekt propada, in sporočilom, ki ga objavi ECB

139. Drugi argument tega dela pritožbenega razloga je treba prav tako zavrniti, ker temelji na nepravilnem razumevanju točke 47 izpodbijanih sklepov.

140. V tej točki se Splošno sodišče sklicuje na premisleke v točkah od 32 do 36 svojega sklepa in iz tega izpelje, da „iz bistva izpodbijanih aktov izhaja, da nikakor ne gre za odločbe, temveč za pripravljalne ukrepe“.

141. S to utemeljitvijo (katere vsebinski popravek sem že analiziral) se je torej ovrgel očitek, ki so ga pritožnice navedle v ničnostni tožbi, da se izjava, da subjekt propada, razlikuje od objavljenega na spletni strani ECB.

44 Sporočilo za javnost je na voljo na spletni strani ECB: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html.
45 Točka 19 duplike ECB.

142. Pomembno je vsekakor bilo, da akta ECB, ki je predmet tožbe (izjava, da subjekt propada), ni mogoče samostojno izpodbijati pred Splošnim sodiščem.

iii) Sodna praksa, navedena v izpodbijanih sklepih

143. Tretji in zadnji argument tega dela pritožbenega razloga je krožni in ga je treba prav tako zavrniti. Pritožnice trdijo, da se sodna praksa, ki jo navaja Splošno sodišče, nanaša na primere, v katerih se je dvomilo o možnosti izpodbijanja akta z ničnostno tožbo, za kar po njihovem mnenju v tej zadevi ne gre.

144. Kot sem že pojasnil, se spor nanaša na možnost neposredno predlagati razglasitev ničnosti ocene, da subjekt propada, ki jo sprejme ECB, poleg tožbe proti končni odločitvi SRB v postopku reševanja bank.

145. Sodna praksa, ki jo navaja Splošno sodišče, je bila torej pomembna za odločitev o dopustnosti te konkretne tožbe, ki so jo vložile pritožnice. Ta sodna praksa daje smernice, na podlagi katerih je mogoče ločiti, kdaj je mogoče izpodbijati zaporedne akte, ki jih sprejmejo institucije Unije v sestavljenih upravnih postopkih, kakršen je zdaj analizirani.

146. Nazadnje je treba tudi drugi del drugega pritožbenega razloga zavrniti, pa tudi preostalo pritožbo.

VI. Stroški

147. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

148. V skladu s členom 184(1) v povezavi s členom 140(1) omenjenega poslovnika Komisija kot intervenientka v postopkih nosi svoje stroške.

VII. Predlog

149. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

1. pritožbi zavrne kot delno nedopustni in delno neutemeljeni;

2. družbi ABLV Bank AS v zadevi C-551/19 P in Ernestsu Bernisu, Oļegsu Fiļsu, družbama OF Holding SIA in Cassandra Holding Company SIA v zadevi C-552/19 P naloži stroške;

3. odloči, da Evropska komisija nosi svoje stroške.