Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 30. studenoga 2023.[1]

Predmet C-181/22 P

Nemea Bank plc
protiv

Europske središnje banke (ESB)

„Žalba – Jedinstveni nadzorni mehanizam – Uredba (EU) br. 1024/2013 – Posebne nadzorne zadaće dodijeljene ESB-u – Odluka o oduzimanju odobrenja društvu Nemea Bank plc za početak poslovanja kreditne institucije – Članak 24. – Postupak internog administrativnog preispitivanja – Zamjena odlukom jednakog sadržaja – Tužba za poništenje – Prestanak postojanja predmeta tužbe i gubitak pravnog interesa – Obustava postupka – Tužba za naknadu štete – Očita nedopuštenost – Djelotvorna sudska zaštita – Članak 47. Povelje”

I. Uvod

1. Malteško društvo Nemea Bank plc svojom žalbom zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 20. prosinca 2021., Niemelä i dr./ESB (T-321/17, EU:T:2021:942, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje). Pobijanim rješenjem Opći sud odlučio je, s jedne strane, obustaviti postupak povodom zahtjeva društva Nemea Bank za poništenje odluke[2] Europske središnje banke (u daljnjem tekstu: ESB) od 23. ožujka 2017. (u daljnjem tekstu: ESB-ova sporna odluka ili prva odluka). S druge strane, odbacio je zahtjev za naknadu štete društva Nemea Bank kao očito nedopušten. Spornom odlukom ESB je pak odlučio društvu Nemea Bank oduzeti odobrenje za obavljanje djelatnosti kreditne institucije (u daljnjem tekstu: oduzimanje odobrenja za rad).

2. Na pravna pitanja koja se postavljaju u okviru drugog i trećeg žalbenog razloga već sam odgovorila u svojem mišljenju u predmetima Pilatus Bank/ESB (C-750/21 P i C-256/22 P) koji su još u tijeku i koji se također odnose na malteški bankarski sektor. Ta pitanja odnose se na učinkovito izvršavanje prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu banke o kojoj je riječ posredstvom pravnog savjetnika kojeg je imenovala[3]. U tom mišljenju zaključila sam da je samo taj pravni savjetnik ovlašten zastupati prava i interese te banke u upravnom postupku koji dovodi do oduzimanja njezina odobrenja za rad i zastupati je u naknadnom sporu pred sudovima Unije, ali ne i upravitelj banke kojeg su imenovala nacionalna nadzorna tijela.

[1] Izvorni jezik: njemački

[2] ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VSO/1 WHD-2017-0003

[3] Mišljenje u predmetima Pilatus Bank/ESB (C-750/21 P i C-256/22 P, EU:C:2023:431, t. 59. i sljedeće)

3. Još nije odgovoreno na pravno pitanje na kojem se temelji prvi žalbeni razlog: pod kojim uvjetima banka o kojoj je riječ treba podnijeti tužbu za poništenje Općem sudu ako iskoristi pravo koje joj je dodijeljeno člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) br. 1024/2013 [4], a to je da zatraži da se odluka o oduzimanju odobrenja za rad uputi ESB-ovu Administrativnom odboru za preispitivanja radi internog administrativnog preispitivanja. Naime, u ovom slučaju društvo Nemea Bank podnijelo je takav zahtjev neposredno prije nego što je podnijelo tužbu za poništenje ESB-ove sporne odluke. Međutim, naposljetku nije ni u propisanom obliku ni roku pred Općim sudom pobijalo odluku jednakog sadržaja od 30. lipnja 2017. koju je ESB donio na temelju mišljenja Administrativnog odbora za preispitivanja [5] (u daljnjem tekstu: druga odluka) i koja je zamijenila prvu odluku. Stoga je (možda) riječ o odluci koja se ne može pobijati i koja je postala pravomoćna. Opći sud smatra da je ta okolnost dovela do gubitka pravnog interesa društva Nemea Bank i obustave postupka povodom njegova zahtjeva za poništenje prve odluke jer je zamijenjena drugom odlukom s retroaktivnim učinkom. Ako je pravilno pravno stajalište Općeg suda, u ovom se slučaju više ne može preispitivati zakonitost oduzimanja odobrenja za rad, barem ne u okviru postupka poništenja.

4. Stoga se u ovom postupku postavljaju temeljna pitanja o djelotvornoj sudskoj zaštiti od mjera institucija, tijela, ureda ili agencija Unije u pogledu kojih se sekundarnim pravom predviđa postupak administrativnog preispitivanja ili žalbeni postupak prije ili istodobno s provedbom sudskog postupka povodom tužbe. U sudskoj praksi sudova Unije već su se u nekoliko navrata razmatrala takva pravila iz sekundarnog prava i njihov odnos s člankom 263. UFEU-a [6]. Međutim, još uvijek ne postoji koherentno i međusustavno pojašnjenje tog odnosa za sve upravne postupke preispitivanja ili žalbene postupke. Osobito treba spriječiti da se takvim postupcima stvaraju praznine u sudskoj zaštiti umjesto da poboljšavaju tu sudsku zaštitu. To nije u skladu s temeljnim pravom na djelotvornu sudsku zaštitu iz članka 47. prvog stavka Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) niti s člankom 263. UFEU-a.

5. U ovom mišljenju osobito se razmatra pitanje osporavane obustave postupka povodom zahtjeva za poništenje zbog navodnog gubitka pravnog interesa društva Nemea Bank, koje je predmet prvog žalbenog razloga. Ako Sud prihvati moj prijedlog odgovora na taj žalbeni razlog i ukine pobijano rješenje zbog daljnjeg postojanja pravnog interesa društva Nemea Bank, više neće biti potrebno razmotriti drugi i treći žalbeni razlog koji se odnose na učinkovito izvršavanje prava obrane [7] jer se i njima osporava utvrđenje Općeg suda da obustavi postupak.

II. Pravni okvir

6. U uvodnoj izjavi 64. Uredbe br. 1024/2013 navodi se, među ostalim:

„ESB bi fizičkim i pravnim osobama trebao omogućiti da zatraže preispitivanje odluka koje su im upućene ili koje se izravno i osobno odnose na njih, a donesene su na temelju ovlasti koje su ESB-u dodijeljene ovom Uredbom. Opseg preispitivanja trebao bi se odnositi na postupovnu i

[4] Uredba Vijeća od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.)

[5] ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VS 07/2

[6] Pravna pitanja koja treba razmotriti u ovom predmetu djelomično su postavljena i u slučaju koji je predmet presude od 7. rujna 2023., Versobank/ESB (C-803/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:630). Međutim, u tom je slučaju banka o kojoj je riječ u propisanom obliku i roku pred Općim sudom pobijala i drugu odluku. U pogledu slične situacije vidjeti pravomoćnu presudu Općeg suda od 7. rujna 2022., BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, t. 16. do 28.). Vidjeti i presude od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 58. i sljedeće) te od 27. travnja 2016., European Dynamics Luxembourg i dr./EUIPO (T-556/11, EU:T:2016:248) (koje su također postale pravomoćne).

[7] Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetima Pilatus Bank/ESB (C-750/21 P i C-256/22 P, EU:C:2023:431, t. 59. i sljedeće).

materijalnu usklađenost tih odluka s ovom Uredbom uz poštovanje diskrecijskog prostora ostavljenog ESB-u u odlučivanju o mogućnosti donošenja tih odluka. U tu svrhu i zbog ekonomičnosti postupka, ESB bi trebao osnovati administrativni odbor za preispitivanja koji bi provodio takvo interno preispitivanje. […] Postupak preispitivanja trebao bi omogućiti nadzornom odboru da, ako je potrebno, ponovno prouči prethodni nacrt odluke."

7. Pod naslovom „Zadaće dodijeljene ESB-u" u članku 4. stavku 1. točki (a) te uredbe navodi se:

„U okviru članka 6., ESB, sukladno stavku 3. tog članka, ima isključivu nadležnost provođenja, u svrhu bonitetnog nadzora, sljedećih zadaća u odnosu na sve kreditne institucije sa sjedištem u državama članicama sudionicama:

(a) izdavati odobrenje za rad kreditnim institucijama i oduzimati odobrenje za rad kreditnim institucijama podložno članku 14. […]"

8. Člankom 14. stavkom 5. drugim podstavkom te uredbe određuje se:

„Kada nacionalno nadležno tijelo koje je predložilo izdavanje odobrenja u skladu sa stavkom 1. smatra da se odobrenje treba oduzeti u skladu s relevantnim nacionalnim pravom, u tu svrhu podnosi prijedlog ESB-u. U tom slučaju, ESB donosi odluku o predloženom oduzimanju odobrenja uzimajući u obzir obrazloženje za to oduzimanje koje iznosi nacionalno nadležno tijelo."

9. Člankom 24. Uredbe br. 1024/2013, naslovljenim „Administrativni odbor za preispitivanja", predviđa se, među ostalim:

„1. ESB osniva Administrativni odbor za preispitivanja u svrhu provođenja internog administrativnog preispitivanja odluka koje ESB donosi obavljajući ovlasti koje mu dodjeljuje ova Uredba nakon zahtjeva za preispitivanje podnesenog u skladu sa stavkom 5. Opseg internog administrativnog preispitivanja odnosi se na postupovnu i materijalnu usklađenost tih odluka s ovom Uredbom.

[…]

5. Svaka fizička ili pravna osoba može u slučajevima navedenim u stavku 1. zatražiti preispitivanje odluke ESB-a u skladu s ovom Uredbom koja joj je upućena ili se na nju izravno i osobno odnosi. Kao što se navodi u stavku 7., ne prihvaća se zahtjev za preispitivanje odluke Upravnog vijeća.

6. Zahtjevi za preispitivanje podnose se pisanim putem, zajedno s obrazloženjem i dostavljaju se ESB-u u roku od jednog mjeseca od datuma priopćavanja odluke osobi koja traži preispitivanje ili, ako takve obavijesti nema, u roku od mjesec dana od kada je osoba za tu odluku saznala.

7. Nakon što odluči o prihvatljivosti preispitivanja, Administrativni odbor za preispitivanja izražava mišljenje unutar razdoblja koje ovisi o hitnosti predmeta, a najkasnije dva mjeseca od zaprimanja zahtjeva i prosljeđuje slučaj za pripremu novog nacrta odluke nadzornom odboru. Nadzorni odbor u obzir uzima mišljenje Administrativnog odbora za preispitivanja i odmah podnosi novi nacrt odluke Upravnom vijeću. Novi nacrt odluke ukida prvotnu odluku, zamjenjuje je odlukom jednakog sadržaja ili je zamjenjuje s izmijenjenom odlukom. Smatra se da je novi nacrt odluke donesen ako se Upravno vijeće ne usprotivi u roku od najviše deset radnih dana.

8. Zahtjev za preispitivanjem u skladu sa stavkom 5. nema suspenzivni učinak. Međutim, Upravno vijeće može obustaviti primjenu sporne odluke na prijedlog Administrativnog odbora za preispitivanja ako smatra da to okolnosti zahtijevaju.

9. Mišljenje Administrativnog odbora za preispitivanja, novi nacrt odluke koju podnosi nadzorni odbor i odluka koju je donijelo Upravno vijeće u skladu s ovim člankom moraju biti obrazloženi i o njima se obavještava stranke.

[…]

11. Ovaj članak ne dovodi u pitanje pravo pokretanja postupka pred SEU-om u skladu s Ugovorima."

III. Činjenice i ESB-ova sporna odluka

10. Činjenice i ESB-ova sporna odluka navode se u točkama 1. do 8. pobijanog rješenja i mogu se sažeti na način opisan u nastavku.

11. Petotužitelj iz prvostupanjskog postupka i žalitelj, Nemea Bank, manje je značajna kreditna institucija sa sjedištem u Malti nad kojom izravni bonitetni nadzor provodi Malta Financial Services Authority (Malteška agencija za nadzor financijskih usluga, u daljnjem tekstu: MFSA). Trećetužitelj i četvrtotužitelj iz prvostupanjskog postupka, Nemea plc i Nevestor SA, neposredni su dioničari društva Nemea Bank. Prvotužitelj i drugotužitelj iz prvostupanjskog postupka, H. Niemelä i M. Lehto, zbog svojih udjela u trećetužitelju i četvrtotužitelju samo su posredni dioničari i članovi upravnog odbora društva Nemea Bank.

12. Nakon što je pribavila mišljenje nacionalnog sanacijskog tijela, MFSA je 25. siječnja 2017. uputila prijedlog ESB-u da društvu Nemea Bank oduzme odobrenje za rad.

13. Upravno vijeće ESB-a odobrilo je 13. ožujka 2017. nacrt odluke o oduzimanju odobrenja za rad i zatražilo od društva Nemea Bank da se o tome očituje u roku od tri dana. Ono je ispunilo zahtjev 15. ožujka 2017.

14. ESB je 23. ožujka 2017. donio spornu odluku u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) i člankom 14. stavkom 5. Uredbe br. 1024/2013.

15. Društvo Nemea Bank i ostali tužitelji iz prvostupanjskog postupka zatražili su 22. travnja 2022. pred ESB-ovim Administrativnim odborom za preispitivanja interno administrativno preispitivanje sporne odluke ESB-a u skladu s člankom 24. stavkom 5. prvom rečenicom Uredbe br. 1024/2013.

16. Tužitelji iz prvostupanjskog postupka podnijeli su 22. svibnja 2017. tužbu Općem sudu protiv ESB-ove sporne odluke.

17. Administrativni odbor za preispitivanja izrazio je 19. lipnja 2017. mišljenje u kojem je predložio da se ESB-ova sporna odluka zamijeni odlukom jednakog sadržaja.

18. Upravno vijeće ESB-a donijelo je 30. lipnja 2017. na temelju mišljenja Administrativnog odbora za preispitivanja i na temelju prijedloga nadzornog odbora drugu odluku, koja u skladu sa svojom izrekom zamjenjuje prvu odluku u skladu s člankom 24. stavkom 7. Uredbe br. 1024/2013.

19. Tužitelji iz prvostupanjskog postupka nisu podnijeli tužbu za poništenje druge odluke u propisanom obliku i roku.

IV. Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

20. Dok je interno administrativno preispitivanje još bilo u tijeku, tužitelji iz prvostupanjskog postupka podnijeli su tužbu protiv ESB-ove sporne odluke, koju je tajništvo Općeg suda zaprimilo 22. svibnja 2017. (točka 16. ovog mišljenja). Njome se s jedne strane zahtijevalo poništenje te odluke, a s druge strane naknada štete koja je zbog toga navodno nastala tužiteljima iz prvostupanjskog postupka.

21. Rješenjem od 13. srpnja 2018. Opći sud odgodio je odluku o dopuštenosti do odluke o meritumu u skladu s člankom 130. stavkom 7. svojeg Poslovnika zbog ESB-ova prigovora nedopuštenosti.

22. Odlukom od 23. srpnja 2018. predsjednik nadležnog vijeća Općeg suda dopustio je Europskoj komisiji na njezin zahtjev da intervenira u potporu ESB-ovim zahtjevima.

23. Odlukom predsjednika nadležnog vijeća Općeg suda od 29. ožujka 2019. postupak je obustavljen do donošenja presude od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923). Nakon ponovnog pokretanja postupka Opći sud odustao je od prvotno predviđene rasprave, koja je zatim ipak odgođena. Naprotiv, mjerom upravljanja postupkom od 2. srpnja 2021. zatražio je od stranaka, među ostalim, da se očituju o pitanju je li zahtjev za poništenje postao bespredmetan i treba li obustaviti postupak povodom tog zahtjeva u smislu članka 131. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, s obzirom na to da je ESB-ova sporna odluka zamijenjena drugom odukom.

24. Pobijanim rješenjem Opći sud obustavio je postupak povodom zahtjeva za poništenje ESB-ove sporne odluke zbog prestanka postojanja predmeta zahtjeva i gubitka pravnog interesa tužiteljâ (točka 1. izreke) te je odbacio zahtjev za naknadu štete kao očito nedopušten (točka 2. izreke). Osim toga, tužiteljima i ESB-u naložio je da svatko snosi svoje troškove u vezi sa zahtjevom za poništenje (točka 3. izreke), tužiteljima je naložio da snose vlastite troškove i troškove ESB-a u vezi sa zahtjevom za naknadu štete (točka 4. izreke), a Komisiji da snosi vlastite troškove (točka 5. izreke).

25. Kako bi obrazložio svoje utvrđenje da obustavi postupak, Opći sud u biti je naveo da je druga odluka koju tužitelji nisu pobijali zamijenila ESB-ovu spornu odluku s retroaktivnim učinkom od trenutka kada je potonja odluka počela proizvoditi učinke i time je potpuno i *ex tunc* uklonila iz pravnog poretka Unije, tako da sudsko poništenje nema nikakve dodatne pravne posljedice[8].

[8] Točke 45. i 51. pobijanog rješenja. Vidjeti također po analogiji obrazloženje Općeg suda u presudi od 6. listopada 2021., Ukrselhosprom PCF i Versobank/ESB (T-351/18 i T-584/18, EU:T:2021:669, t. 80. do 92.). U presudi od 7. rujna 2023., Versobank/ESB (C-803/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:630, t. 159. i sljedeće) Sud nije doveo u pitanje to obrazloženje zbog nedostatka relevantnosti.

V. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

26. Podneskom koji je tajništvo Suda zaprimilo 7. travnja 2022. društvo Nemea Bank podnijelo je žalbu o kojoj je riječ u ovom mišljenju.

27. Žalitelj zahtijeva

– da se ukine pobijano rješenje;

– da se predmet vrati Općem sudu da se o njemu odluči u potpuno drukčijem sastavu i

– da se ESB-u naloži snošenje troškova.

28. ESB zahtijeva da se

– žalba odbije i

– da se žalitelju naloži snošenje troškova, uključujući troškove ESB-a.

29. Komisija zahtijeva da se

– žalba odbije i

– da se žalitelju naloži snošenje troškova.

30. Sud je na temelju članka 76. stavka 2. Poslovnika odlučio da neće održati raspravu jer je procijenio da raspolaže dovoljnim informacijama za donošenje odluke.

VI. Analiza

A. Predmet prvog žalbenog razloga

31. Prvim žalbenim razlogom žalitelj ističe povredu članka 263. prvog stavka UFEU-a. Smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je obustavio postupak povodom zahtjeva za poništenje umjesto da ispuni svoju obvezu nadzora ESB-ove sporne odluke. Samo su sudovi Unije u skladu s člankom 263. UFEU-a nadležni odlučivati o zakonitosti mjera drugih institucija Unije. Učinak *ex tunc*, koji je priznao Opći sud i s kojim je druga odluka trebala zamijeniti prvu odluku, nije u skladu s tim. Žalitelj smatra da se učinak takve zamjene bez sudskog nadzora zakonitosti ne može izjednačiti s učinkom presude o poništenju koju su donijeli sudovi Unije. Prva odluka od donošenja proizvodi iste negativne pravne učinke prema društvu Nemea Bank, tako da i dalje postoji interes za njezino poništenje.

32. Suprotno tomu, ESB smatra, među ostalim, da su tužitelji iz prvostupanjskog postupka pred Općim sudom trebali pobijati i drugu odluku. Izrekom te odluke sada se s pravomoćnim učinkom nalaže da se društvu Nemea Bank oduzme odobrenje za rad. Osim toga, tužitelji mogu podnijeti tužbu za naknadu štete i bez prethodnog podnošenja tužbe za poništenje.

33. Komisija ne osporava prvi žalbeni razlog.

34. U okviru prvog žalbenog razloga, s jedne strane, treba ispitati može li banka o kojoj je riječ nakon (neobvezne) provedbe internog administrativnog preispitivanja, nakon kojeg se donosi druga odluka jednakog sadržaja koja zamjenjuje prvu odluku, odlučiti da neće pobijati tu drugu odluku pred Općim sudom ako je prethodno već pobijala prvu odluku (odjeljak B.). S druge strane, treba pojasniti može li se donošenjem druge odluke i izostankom njezina pobijanja dovesti u pitanje daljnje postojanje pravnog interesa te banke u pogledu prve odluke. U tom kontekstu prije svega treba ispitati zamjenjuje li, kao što to utvrđuje Opći sud u pobijanom rješenju, druga odluka prvu odluku s retroaktivnim učinkom ili samo s budućim učinkom (odjeljak C.).

B. Postoji li obveza podnošenja dodatne tužbe za poništenje druge odluke?

35. U pobijanom rješenju Opći sud mogao je pretpostaviti gubitak pravnog interesa tužitelja iz prvostupanjskog postupka u pogledu ESB-ove sporne odluke samo ako su oni trebali pobijati i drugu odluku jednakog sadržaja. Međutim, ta druga odluka može se smatrati isključivo ponavljajućim ili potvrđujućim aktom bez samostalnih pravnih učinaka, tako da njezino pobijanje uopće nije bilo dopušteno.

36. Odredbe članka 24. Uredbe br. 1024/2013 stoga treba tumačiti s obzirom na njihov tekst, ciljeve i položaj u strukturi, osobito u odnosu na pravo podnošenja tužbe za poništenje u skladu s člankom 263. UFEU-a.

1. Neobvezni postupak internog administrativnog preispitivanja i mogućnost pobijanja prve ili druge odluke

37. Postupak internog administrativnog preispitivanja pred ESB-ovim Administrativnim odborom za preispitivanja može se u skladu s člankom 24. stavcima 1. i 5. Uredbe br. 1024/2013 provesti samo na zahtjev fizičke ili pravne osobe kojoj je upućena ESB-ova odluka ili na koju se na ona izravno i osobno odnosi [9]. U skladu s tim banka može, kao u ovom slučaju, zatražiti da Administrativni odbor za preispitivanja preispita odluku da joj se oduzme odobrenje za rad koja joj je upućena. Opseg preispitivanja odnosi se na postupovnu i materijalnu usklađenost takve odluke s tom uredbom.

38. Iz toga proizlazi da je interno administrativno preispitivanje s jedne strane *neobvezne* prirode, a s druge strane služi pravnoj zaštiti banke o kojoj je riječ.

39. Za razliku od postupaka internog preispitivanja ili žalbenih postupaka u vezi s odlukama brojnih tijela, ureda ili agencija Unije, provedba postupka internog administrativnog preispitivanja stoga nije uvjet dopuštenosti za provedbu postupka pred sudovima Unije u smislu članka 263. petog stavka UFEU-a [10].

[9] Vidjeti također sličan tekst uvodne izjave 64. Uredbe br. 1024/2013.

[10] Vidjeti osobito žalbene postupke samostalnih ureda ili agencija Unije koji imaju žalbena vijeća i koji se navode u članku 58.a Statuta Suda Europske unije (Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo, Ured Zajednice za biljne sorte, Europska agencija za kemikalije i Agencija Europske unije za sigurnost zračnog prometa).

40. Regulatorna tehnika odabrana u članku 24. Uredbe br. 1024/2013 u tom se pogledu osobito razlikuje od one u člancima 28. i 29. Uredbe (EU) 2019/942 o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER)[11], koja se također temelji na članku 263. petom stavku UFEU-a. Točno je da se člankom 28. te uredbe uređuje slično pravo na žalbu fizičkih i pravnih osoba na odluku koja ih se izravno i osobno tiče pred ACER-ovim Odborom za žalbe. Međutim, u skladu s člankom 29. te uredbe, „[t]užbe za poništenje odluka koje je ACER donio u skladu s ovom Uredbom […] mogu se podnijeti Sudu [Europske unije] tek nakon što su iscrpljene sve mogućnosti žalbenog postupka iz [njezina] članka 28.”[12].

41. Zakonodavac Unije u članku 24. Uredbe br. 1024/2013 nije propisao odgovarajuće pravilo za ESB, koji je samostalna institucija Unije u smislu članka 13. stavka 1. UEU-a. Naprotiv, člankom 24. stavkom 11. Uredbe br. 1024/2013 izričito se propisuje da „[o]vaj članak ne dovodi u pitanje pravo pokretanja postupka pred SEU-om u skladu s Ugovorima”, dakle osobito pravo pokretanja postupka iz članka 263. UFEU-a.

42. Banka kojoj je oduzeto odobrenje za rad ESB-ovom odlukom stoga *načelno može odabrati* hoće li pobijati tu odluku izravno pred Općim sudom ili to neće učiniti te će umjesto toga zatražiti od ESB-a provedbu postupka internog administrativnog preispitivanja, kako bi nakon toga pred sudom pobijala drugu ESB-ovu odluku, ili može učiniti oboje.

43. Mogućnost da se ne pobija prva odluka u slučaju zahtjeva za interno administrativno preispitivanje potvrđuje članak 24. stavak 7. treća rečenica Uredbe br. 1024/2013. Točno je da takav zahtjev u skladu s člankom 24. stavkom 8. prvom rečenicom te uredbe nema suspenzivni učinak[13] niti može spriječiti istek roka za podnošenje tužbe u skladu s člankom 263. šestim stavkom UFEU-a. Međutim, na kraju postupka preispitivanja ESB *mora* donijeti drugu odluku kojom se *ukida* ili *zamjenjuje* prva odluka. Čak i ako se, dakle, prva odluka u međuvremenu više ne može pobijati pred sudom, ESB je obvezan ukinuti je ili zamijeniti. Banka kojoj je oduzeto odobrenje za rad stoga može pobijati samo drugu odluku. Naime, ta odluka može biti predmet tužbe za poništenje ako proizvodi samostalne pravne učinke (točka 47. i sljedeće točke ovog mišljenja).

44. Međutim, nije jasno *mora* li banka o kojoj je riječ, kao u ovom slučaju, i nakon zahtjeva za interno administrativno preispitivanje pred Općim sudom pobijati drugu odluku koja je donesena nakon toga, kako bi uklonila pravne učinke oduzimanja odobrenja za rad, ako je sadržaj te druge odluke jednak sadržaju prve odluke koja je već predmet tužbe za poništenje koju je podnijela.

45. To ne otkrivaju ni članak 24. stavak 7. treća rečenica Uredbe br. 1024/2013, u skladu s kojim druga odluka „jednakog sadržaja” donesena nakon dovršetka postupka internog administrativnog preispitivanja „zamjenjuje” prvu odluku, ni druge odredbe te uredbe. Stoga treba pobliže ispitati moguće pravne učinke te druge odluke.

[11] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (SL 2019., L 158, str. 22.)

[12] Vidjeti u tom pogledu pravomoćnu presudu Općeg suda od 7. rujna 2022., BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, t. 16. do 28.).

[13] Ni tužba za poništenje prve odluke nema suspenzivni učinak u skladu s člankom 278. prvom rečenicom UFEU-a. Prva odluka stoga načelno odmah proizvodi pravne učinke od trenutka njezina obavješćivanja onoga kome je upućena neovisno o tome pobija li se pred sudom, osim ako tužitelji uspješno podnesu zahtjev za odgodu tih pravnih učinaka u skladu s člankom 278. drugom rečenicom UFEU-a ili člankom 24. stavkom 8. drugom rečenicom Uredbe br. 1024/2013.

2. Postoji li obveza pobijanja druge odluke unatoč pobijanju prve odluke?

46. Točno je da druga odluka, po analogiji s prvom odlukom, načelno ispunjava uvjete odluke koja je obvezujuća za onoga kome je upućena u smislu članka 288. četvrtog stavka UFEU-a. Međutim, sporno je može li ona zbog svoje isključivo ponavljajuće ili potvrđujuće prirode proizvoditi i samostalne obvezujuće pravne učinke prema banci o kojoj je riječ ako je odobrenje za rad banci oduzeto već prvom odlukom jednakog sadržaja (odjeljak a). Ako je to slučaj, tužitelji iz prvostupanjskog postupka možda ne bi uspjeli pravodobno pobijati drugu odluku pred Općim sudom (odjeljak b). Međutim, ako se druga odluka smatra isključivo potvrđujućim aktom, njezino pobijanje tužbom za poništenje uopće ne može biti dopušteno (odjeljak c).

a) Je li druga odluka akt koji se načelno može pobijati?

47. Pred sudom se može pobijati samo akt koji proizvodi obvezujuće pravne učinke i utječe na tužiteljev interes bitno mijenjajući njegov pravni položaj. Pitanje o tome proizvodi li akt takve učinke i može li stoga biti predmet tužbe za poništenje treba ocijeniti na temelju objektivnih kriterija i njegova sadržaja. Pritom također treba uzeti u obzir kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije koja ga je donijela [14].

48. S obzirom na zamjenski učinak druge odluke predviđen člankom 24. stavkom 7. trećom rečenicom Uredbe br. 1024/2013 čini mi se da ne postoje dvojbe u pogledu toga da ta odluka proizvodi samostalne pravne učinke. Naime, zbog zamjene koju je izričito naložio zakonodavac Unije, neovisno o tome ima li retroaktivan ili *ex nunc* učinak (točka 66. i sljedeće točke ovog mišljenja), oduzimanje odobrenja za rad određeno (zamijenjenom) prvom odlukom i dalje proizvodi pravne učinke. Prva odluka može pak u najboljem slučaju proizvoditi te pravne učinke zbog zamjene do trenutka kada druga odluka ne počne proizvoditi učinke, ali više ne s budućim učinkom. To je povezano s bitnom promjenom pravnog položaja banke o kojoj je riječ, čak i ako su prva i druga odluka sadržajno istovjetne.

49. Stoga je druga odluka načelno prikladan predmet tužbe za poništenje u skladu s člankom 263. prvim stavkom UFEU-a. Slijedom toga, moguće je da se više ne može pobijati nakon isteka roka za pokretanje postupka u skladu s člankom 263. šestim stavkom UFEU-a.

b) Nepodnošenje tužbe protiv druge odluke

50. Međutim, tužitelji iz prvostupanjskog postupka nisu podnijeli tužbu za poništenje druge odluke u propisanom obliku i roku [15]. Stoga se ona više ne može pobijati i postala je pravomoćna.

51. Naime, ni iz odredbi Uredbe br. 1024/2013 ni iz sudske prakse ne proizlaze naznake da se tužba za poništenje prve odluke automatski odnosi na zamjensku drugu odluku jednakog sadržaja. Naprotiv, za to treba u propisanom roku prilagoditi tužbeni zahtjev u skladu s

[14] Vidjeti u tom pogledu presude od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, t. 37. i 38. te navedena sudska praksa) i od 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće (C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 62. i 63.). Vidjeti i moje mišljenje u spojenim predmetima EIB/ClientEarth i Komisija/EIB (C-212/21 P i C-223/21 P, EU:C:2022:1003, t. 47.).

[15] Kao što to proizlazi iz odgovora tužitelja iz prvostupanjskog postupka na pisano pitanje Općeg suda navedeno u točki 23. ovog mišljenja, oni su neformalnom porukom elektroničke pošte upućenom tajništvu Općeg suda, dakle ne u propisanom obliku, podnijeli zahtjev za poništenje druge odluke, ali Opći sud nije reagirao na taj zahtjev.

člankom 86. Poslovnika Općeg suda ili podnijeti novu tužbu [16]. Međutim, u ovom je slučaju istekao rok za podnošenje tužbe koji je prema ustaljenoj sudskoj praksi nužan i ne može se produljiti [17]. Zbog nepostojanja nepredvidivih okolnosti ili više sile u smislu članka 45. drugog stavka Statuta Suda, ne dolazi u obzir ni povrat u prijašnje stanje [18].

52. Sud je u kontekstu povlačenja i zamjene akta već utvrdio da Opći sud radi dobrog sudovanja može zatražiti od tužitelja da precizira namjerava li nakon zamjene akta prilagoditi svoj tužbeni zahtjev na način da obuhvati i taj akt, kao što se to predviđa člankom 86. Poslovnika Općeg suda [19]. Međutim, Opći sud to nije učinio u ovom slučaju te je tek nakon isteka roka za podnošenje tužbe u pogledu druge odluke pitao stranke postoji li i dalje pravni interes tužiteljâ iz prvostupanjskog postupka u pogledu prve odluke i treba li eventualno obustaviti postupak povodom zahtjeva za poništenje.

53. Takav način postupanja teško se može uskladiti s načelom dobrog sudovanja te obvezom dužne pažnje i obavješćivanja koju Opći sud ima prema strankama [20]. Neovisno o tome, za nepodnošenje tužbe protiv druge odluke odgovorni su prije svega tužitelji iz prvostupanjskog postupka koje su zastupali odvjetnici. Oni su sami odlučili pokrenuti postupak internog administrativnog preispitivanja istodobno s njihovim zahtjevom za poništenje prve odluke. Stoga je bilo razumno očekivati da će ishoditi potrebne informacije o pravnom stanju i poduzeti potrebne korake kako bi osigurali da druga odluka u odnosu na njih ne postane pravomoćna.

54. Stoga je jasno da žalitelj više ne može onemogućiti oduzimanje njegova odobrenja za rad tužbom za poništenje tog oduzimanja, barem ne od trenutka kada je druga odluka počela proizvoditi učinke.

c) Je li druga odluka potvrđujući akt koji se ne može pobijati?

55. Smatram da iz sudske prakse o nedopuštenosti tužbi protiv isključivo potvrđujućih akata ne proizlazi nikakav drukčiji zaključak.

[16] To nije nužno slučaj u pravnim sustavima poput njemačkog, u kojima druga odluka na neki način „apsorbira" prvu odluku (vidjeti bilješku 32. ovog mišljenja). U tom pogledu puno otkriva presuda Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka) od 11. studenoga 2020., 8 C 22/19, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021., str. 564., s napomenom Alexandera Milsteina. U skladu s tom presudom rok za podnošenje tužbe iz članka 74. stavka 1. prve rečenice Verwaltungsgerichtsordnunga (Zakon o upravnim sudovima, u daljnjem tekstu: VwGO) načelno treba poštovati i u slučaju preinake tužbe u vezi s odlukom o izmjeni koja zamjenjuje prvotno pobijanu odluku. Naime, osim na temelju posebnih odredbi članka 96. stavka 1. Sozialgesetzbucha (Socijalni zakonik) (SGG) i članka 68. Finanzgerichtsordnunga (Zakon o financijskim sudovima) (FGO), preinaka tužbe nije moguća na temelju zakona ako je prvotna odluka dopunjena ili zamijenjena novom odlukom (t. 21. do 23. presude). Međutim, to se ne odnosi na uključivanje odluke kojom se mijenja ili zamjenjuje pobijana odluka ako su sastavni dijelovi odredbe koji su se još pobijali nakon izmjene ili dopune *nedjeljivi* u skladu s materijalnim pravom. Ako se to primijeni na (ovaj) slučaj zamjene prve odluke drugom odlukom jednakog sadržaja, u skladu s njemačkim pravom može se pretpostaviti takva nedjeljivost, tako da za preinaku tužbe nije potrebno poštovanje roka za podnošenje tužbe.

[17] Vidjeti članak 61. stavak 1. Poslovnika Općeg suda i članak 52. stavak 1. Poslovnika Suda.

[18] Vidjeti rješenja od 16. studenoga 2010., Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Komisija (C-73/10 P, EU:C:2010:684, t. 41.) i od 20. listopada 2022., Mendes de Almeida/Vijeće (C-576/21 P, neobjavljeno, EU:C:2022:826, t. 52. i navedena sudska praksa).

[19] Vidjeti u tom smislu presudu od 31. svibnja 2017., DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, t. 42.).

[20] To se već navodi u bilješci 15. U točki 32. pobijanog rješenja sâm Opći sud ističe da su se tužitelji požalili na to da ih nije uputio na potrebu podnošenja tužbe protiv druge odluke. U pogledu usporedivog slučaja zahtjeva za preinaku tužbenih zahtjeva na raspravi koji navodno nije podnesen u propisanom obliku vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., HX/Vijeće (C-423/16 P, EU:C:2017:848, t. 18. i sljedeće).

56. U skladu s tim tužba protiv potvrđujućeg akta nedopuštena je kada on ne sadržava nijedan novi pravni ili činjenični element u odnosu na potvrđeni akt [21]. Međutim, uvjet je da je potvrđeni akt postao pravomoćan u odnosu na zainteresiranu osobu zbog nepodnošenja tužbe u propisanom roku. Naime, zbog pravne sigurnosti trebalo bi spriječiti da se tužbom protiv potvrđujućeg akta zaobiđe istekli rok za podnošenje tužbe u pogledu potvrđenog akta i time onemogući njegova pravomoćnost [22]. Međutim, tužitelji iz prvostupanjskog postupka u ovom su slučaju u propisanom roku podnijeli tužbu protiv prve odluke, tako da ona nije postala pravomoćna.

57. Stoga je dopuštena tužba protiv druge odluke jednakog sadržaja. Naime, tužitelj u takvim okolnostima pred sudom može pobijati potvrđeni akt, potvrđujući akt ili pak i jedan i drugi [23].

58. Kako bi *potpuno* uklonili pravne učinke oduzimanja odobrenja za rad, nije dovoljno da tužitelji iz prvostupanjskog postupka stoga pred Općim sudom pobijaju samo prvu odluku.

59. Međutim, treba odbiti ESB-ov argument da su tužitelji trebali pobijati drugu odluku kako bi opravdali daljnje postojanje njihova pravnog interesa i u pogledu prve odluke. Točno je da se drugom odlukom sada s pravomoćnim učinkom nalaže da se žalitelju oduzme odobrenje za rad. Međutim, to ne znači nužno da on više nema pravni interes u pogledu poništenja prve odluke. Naime, suprotno stajalištu Općeg suda, prva odluka može proizvoditi negativne pravne učinke prema žalitelju do trenutka kada je druga odluka počela proizvoditi učinke. To bi bio slučaj da je drugom odlukom prva odluka zamijenjena *ex nunc*. Međutim, Opći sud isključio je tu mogućnost u ovom slučaju [24].

60. U nastavku ću stoga ispitati je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ocjene uvjetâ za gubitak pravnog interesa s obzirom na moguće pravne učinke prve odluke.

C. Postoji li i dalje pravni interes u pogledu prve odluke?

1. Kriteriji za daljnje postojanje pravnog interesa

61. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužba za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba dopuštena je samo pod pretpostavkom da ta osoba ima interes da pobijani akt bude poništen. To je slučaj ako joj poništenje može donijeti korist. Taj pravni interes mora nastaviti postojati do donošenja sudske odluke kao bitan uvjet dopuštenosti tužbe. Postupak će inače biti obustavljen [25].

[21] Presuda od 31. siječnja 2019., International Management Group/Komisija (C-183/17 P i C-184/17 P, EU:C:2019:78, t. 67. i navedena sudska praksa); slično se navodi i u presudama od 3. travnja 2014., Komisija/Nizozemska i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, t. 69.) i od 31. svibnja 2017., DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, t. 33.).

[22] Vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2021., Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neobjavljena, EU:C:2021:406, t. 30. i navedena sudska praksa).

[23] Presuda od 31. svibnja 2017., DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, t. 35. i navedena sudska praksa). Osim toga, to bi vrijedilo i da se prva odluka više ne može pobijati zbog toga što tužba nije podnesena u propisanom roku. Naime, prije donošenja druge odluke Administrativni odbor za preispitivanja treba u skladu s člankom 24. stavkom 1. trećom rečenicom Uredbe br. 1024/2013 ponovno ispitati situaciju banke o kojoj je riječ. U takvim je okolnostima dopuštena tužba protiv potvrđujućeg akta; vidjeti presudu od 20. svibnja 2021., Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neobjavljena, EU:C:2021:406, t. 34. i navedena sudska praksa).

[24] Vidjeti točke 45. i 51. pobijanog rješenja.

[25] Vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 55. do 58. i navedena sudska praksa).

62. Točno je da je ESB-ova sporna odluka zamijenjena drugom odlukom jednakog sadržaja u skladu s člankom 24. stavkom 7. trećom rečenicom Uredbe br. 1024/2013. Međutim, tužitelj ne gubi nužno pravni interes ako je akt koji je pobijao prestao proizvoditi učinke tijekom postupka. Naprotiv, tužitelj može sačuvati interes za proglašenje nezakonitosti navedenog akta za razdoblje tijekom kojeg se primjenjivao i proizvodio učinke. Može zadržati takav interes, među ostalim, u pogledu moguće tužbe za naknadu štete [26].

63. Stoga treba ispitati je li ESB-ova sporna odluka proizvodila negativne pravne učinke prema žalitelju do trenutka kada je druga odluka počela proizvoditi učinke (odjeljak 2.). Potom ću provjeriti može li mu i u kojem opsegu poništenje prve odluke donijeti korist te opravdava li to stoga daljnje postojanje njegova pravnog interesa (odjeljak 3.).

2. Ima li zamjena prve odluke drugom odlukom učinak ex tunc*?*

64. Žalitelj može i dalje isticati pravni interes u pogledu prve odluke samo ako je ona prema njemu proizvodila negativne pravne učinke dok nije zamijenjena drugom odlukom.

65. Nedvojbeno je da je ESB-ovom spornom odlukom, odnosno njezinom dostavom tužiteljima iz prvostupanjskog postupka, društvu Nemea Bank oduzeto odobrenje za rad s trenutnim učinkom.

66. Pitanje o tome je li i u kojem je opsegu prva odluka proizvodila pravne učinke do donošenja zamjenske druge odluke jednakog sadržaja u skladu s člankom 24. stavkom 7. trećom rečenicom Uredbe br. 1024/2013 ovisi pak o pravnim učincima te „zamjene”.

67. Ocjena Općeg suda, u skladu s kojom je zamjena imala retroaktivni učinak te je na isti način kao i presuda o poništenju u skladu s člankom 264. prvim stavkom UFEU-a *ex tunc* uklonila prvu odluku iz pravnog poretka Unije, ne proizlazi ni iz teksta odredbi članka 24. Uredbe br. 1024/2013 ni iz njezinih ciljeva ili njezine strukture.

68. U članku 24. stavku 7. trećoj rečenici Uredbe br. 1024/2013 samo se navodi da „[n]ovi nacrt odluke ukida prvotnu odluku, zamjenjuje je odlukom jednakog sadržaja ili je zamjenjuje s izmijenjenom odlukom”. Stoga tekst ne upućuje na *retroaktivnu* zamjenu ili izmjenu.

69. Osim toga, nije jasno zašto bi druga odluka trebala imati različite vremenske učinke ovisno o tome ukida li prvu odluku ili je zamjenjuje na način da potvrđuje ili mijenja njezin sadržaj. Naime, ni ukidanjem ni zamjenom kojom se mijenja sadržaj ne može se poništiti već oduzeto odobrenje za rad u njegovu izvornom obliku, a još se manje mogu poništiti njegove negativne posljedice za banku o kojoj je riječ, osobito gubitak povjerenja klijenata i ulagatelja.

70. U slučaju učinka *ex tunc* banka o kojoj je riječ više ne može tužbom za poništenje pobijati negativne pravne učinke prve odluke koji su za nju već nastali u svim tim situacijama zbog nepostojanja pravnog interesa. Može samo podnijeti tužbu za naknadu štete u okviru koje se primjenjuje stroži kriterij nadzora zakonitosti [27]. Naime, tužba za poništenje samo druge odluke

[26] Vidjeti u tom smislu presude od 7. studenoga 2018., BPC Lux 2 i dr./Komisija (C-544/17 P, EU:C:2018:880, t. 42. i navedena sudska praksa) te od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija (C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 40.); slično se navodi već u presudi od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 69. i 70.).

[27] Osobito bi u pogledu ESB-ove diskrecijske odluke o oduzimanju odobrenja za rad (vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetima Pilatus Bank/ESB, C-750/21 P i C-256/22 P, EU:C:2023:431, t. 106. i sljedeće) trebala dokazati „dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima”; vidjeti presude od 4. travnja 2017., Europski ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, t. 31. i sljedeće), od 27. travnja 2023., Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro i dr./Komisija (C-549/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:340, t. 113.) i od 6. srpnja 2023., RQ/Vijeće i Komisija (C-7/22 P, neobjavljena, EU:C:2023:541, t. 55. i sljedeće).

kojom se mijenja prva odluka bila bi bespredmetna ako bi banka htjela pobijati izmijenjene dijelove zamijenjene prve odluke. Takva pravna praznina nije u skladu sa zahtjevima prava na djelotvornu sudsku zaštitu u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje.

71. Osim toga, člankom 24. stavkom 11. Uredbe br. 1024/2013 predviđa se da „[o]vaj članak ne dovodi u pitanje pravo pokretanja postupka pred SEU-om u skladu s Ugovorima". Kao što to tvrdi žalitelj, krajnje obvezujući nadzor zakonitosti ESB-ovih odluka o oduzimanju odobrenja za rad banci zadaća je sudova Unije u skladu s člankom 263. UFEU-a. Međutim, učinak *ex tunc* druge odluke omogućio bi ESB-u da ograniči sudski nadzor prve odluke njezinom zamjenom. To ne bi bilo u skladu s temeljnom idejom da postupak internog administrativnog preispitivanja služi pravnoj zaštiti (točka 37. i sljedeće točke ovog mišljenja). Stoga zbog nedostatka odgovarajuće izričite odredbe valja pretpostaviti [28] da su samo sudovi Unije ovlašteni poništiti prvu odluku *s retroaktivnim učinkom* u skladu s člankom 264. prvim stavkom UFEU-a [29].

72. Stoga zamjena uređena člankom 24. stavkom 7. trećom rečenicom Uredbe br. 1024/2013 može imati samo učinak *ex nunc*. Prva odluka ne uklanja se s retroaktivnim učinkom iz pravnog poretka Unije donošenjem zamjenske druge odluke jednakog sadržaja, nego se njome samo potvrđuje s budućim učinkom i na neki način „apsorbira".

73. Ta regulatorna tehnika odgovara regulatornoj tehnici u službeničkom pravu Unije u pogledu odbijanja žalbe protiv odluke poslodavca koja je proizvodila negativne učinke prema službeniku [30] i regulatornoj tehnici u pogledu obrade žalbi koju provodi ACER-ov Odbor za žalbe (točka 40. ovog mišljenja) [31], pri čemu je razlika u tome što u obama slučajevima prije tužbe treba provesti žalbeni postupak, te odgovara i regulatornoj tehnici određenih upravnih pravnih lijekova u državama članicama [32].

74. Stoga je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je smatrao da druga odluka zamjenjuje prvu odluku s retroaktivnim učinkom te da ju je uklonila iz pravnog poretka Unije, tako da presuda o poništenju više ne može proizvoditi dodatne pravne učinke.

3. Postoji li i dalje pravni interes u pogledu prve odluke?

75. Sada ću konačno ispitati je li Opći sud ipak smio zaključiti da tužitelji iz prvostupanjskog postupka više ne mogu isticati pravni interes u pogledu prve odluke.

[28] Međutim, takva izričita odredba nalazi se u članku 27. stavku 3. Carinskog zakonika (Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1.)), kojim se dopušta poništenje odluka s retroaktivnim učinkom, dok se opoziv u skladu s člankom 28. Carinskog zakonika primjenjuje samo s budućim učinkom, kao i u pravnim sustavima država članica. Tako se u članku 240-1 francuskog codea des relations entre le public et l'administration (Zakonik o odnosima između javnosti i uprave) izričito pravi razlika između, s jedne strane, ukidanja (*abrogation*) akta s budućim učinkom i povlačenja (*retrait*) akta također s retroaktivnim učinkom. U skladu s člankom 48. stavkom 1. i člankom 49. stavcima 1. do 3. njemačkog Bundesverwaltungsverfahrensgesetza (Savezni zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: VwVfG) pod određenim uvjetima mogu se povući ili opozvati i nezakoniti i zakoniti upravni akti, kako s budućim tako i s retroaktivnim učinkom.

[29] Sud ni u drugim slučajevima, primjerice kad je riječ o propisima o potporama, do sada nije priznao Komisijino povlačenje odluke *s retroaktivnim učinkom*; vidjeti presudu od 31. svibnja 2017., DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, t. 32. i sljedeće). U tom pogledu nije relevantna sudska praksa Suda koju Opći sud navodi u točki 50. pobijanog rješenja kako bi obrazložio svoje suprotno stajalište.

[30] Vidjeti primjerice presude od 20. svibnja 2021., Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neobjavljena, EU:C:2021:406, t. 29. i sljedeće) te od 3. ožujka 2022., WV/EAD (C-162/20 P, EU:C:2022:153).

[31] Vidjeti članke 28. i 29. Uredbe 2019/942.

[32] Vidjeti primjerice članak 79. stavak 1. točku 1. njemačkog VwGO-a, u skladu s kojim je prvotni upravni akt u obliku utvrđenom odlukom o prigovoru predmet tužbe za poništenje pred upravnim sudom. Slično proizlazi i iz članka 66. stavka 4. austrijskog Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetza 1991 (Zakon o općem upravnom postupku iz 1991.) (AVG), u skladu s kojim žalbeno tijelo samo odlučuje o meritumu i ovlašteno je zamijeniti stajalište nižestupanjskog tijela svojim stajalištem u izreci i obrazloženju te izmijeniti spornu odluku u bilo kojem smjeru.

76. Međutim, smatram da to očito nije slučaj.

77. S jedne strane, čini se da nije isključena mogućnost da nadzor zakonitosti prve odluke u okviru tužbe koju su podnijeli tužitelji iz prvostupanjskog postupka dovede do njezina poništenja. Posljedica toga ne bi bila samo ništavost prve odluke s retroaktivnim učinkom u skladu s člankom 264. prvim stavkom UFEU-a, nego bi ESB u skladu s člankom 266. prvim stavkom UFEU-a trebao poduzeti i „potrebne mjere kako bi postupi[o] sukladno" presudi o poništenju. Budući da je sadržaj druge odluke jednak sadržaju prve odluke, smatram da je ESB zbog takvog poništenja u skladu s člankom 266. prvim stavkom UFEU-a čak dužan povući odluku koja sadržava iste pogreške koje se tiču prava, neovisno o tome što se ona ne može pobijati i što ne postoji odgovarajuća pravna osnova u Uredbi br. 1024/2013, te ponovno odlučiti o oduzimanju odobrenja za rad [33]. Stoga poništenje prve odluke itekako može proizvoditi pravne učinke i žalitelju donijeti korist.

78. S druge strane, daljnje postojanje pravnog interesa može se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, temeljiti na tome da presuda o poništenju služi za pripremu tužbe za naknadu štete [34]. U skladu s tim mogućnost tužbe za naknadu štete dovoljna je osnova za takav pravni interes, pod uvjetom da on nije hipotetske naravi [35].

79. Točno je da su u ovom slučaju tužitelji iz prvostupanjskog postupka već istodobno sa svojim zahtjevom za poništenje podnijeli zahtjev za naknadu štete. Međutim, Opći sud odbacio je taj zahtjev za naknadu štete kao očito nedopušten uz obrazloženje da nisu ispunjeni formalni uvjeti koji su u tu svrhu priznati u sudskoj praksi. Neovisno o tome je li Opći sud to smio zaključiti, što je predmet četvrtog i petog žalbenog razloga (točke 87. do 89. ovog mišljenja), čini se da ipak nije isključena mogućnost da žalitelj podnese novi zahtjev za naknadu štete Općem sudu zbog navodne nezakonitosti ESB-ove sporne odluke. To je tim više očito što bitan štetni učinak pripisuje donošenju prve odluke kojom mu je oduzeto odobrenje za rad s trenutnim učinkom, čime je od tog trenutka onemogućena njegova gospodarska djelatnost.

80. Osim toga, podnošenjem tužbe Općem sudu prekinut je petogodišnji rok zastare za podnošenje tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti u skladu s člankom 46. prvim stavkom drugom rečenicom Statuta Suda Europske unije barem do završetka ovog postupka povodom žalbe. Stoga je i dalje moguća nova tužba za naknadu štete.

81. Posljedično, poništenje ESB-ove sporne odluke žalitelju bi donijelo korist.

D. Međuzaključak o prvom žalbenom razlogu

82. S obzirom na sve navedeno zaključujem da je i dalje postojao žaliteljev pravni interes u pogledu uklanjanja trenutnih negativnih pravnih učinaka ESB-ove sporne odluke, mjera koje bi trebao poduzeti zbog poništenja u skladu s člankom 266. prvim stavkom UFEU-a te pripreme tužbe za naknadu štete. Opći sud to je pogrešno ocijenio. Iz toga slijedi da Opći sud sud nije smio

[33] U pogledu opće dopuštenosti povlačenja nezakonitih akata u pravu Unije vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Repower/EUIPO (C-281/18 P, EU:C:2019:426, t. 28. i sljedeće te navedena sudska praksa). U točki 32. ističe, među ostalim, da treba uskladiti suprotstavljena načela pravne sigurnosti i zakonitosti uprave. Međutim, u ovom slučaju ništa ne upućuje na to zašto bi druga odluka trebala ostati na snazi zbog pravne sigurnosti nakon poništenja prve odluke jednakog sadržaja. U pogledu mogućnosti povlačenja nezakonitih upravnih akata koji se ne mogu pobijati vidjeti primjerice i članak 48. njemačkog VwVfG-a.

[34] Presude od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 69. i 70.), od 7. studenoga 2018., BPC Lux 2 i dr./Komisija (C-544/17 P, EU:C:2018:880, t. 42.) i od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija (C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 40.)

[35] Vidjeti presude od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 79.) i od 7. studenoga 2018., BPC Lux 2 i dr./Komisija (C-544/17 P, EU:C:2018:880, t. 43.).

obustaviti postupak povodom zahtjeva za poništenje u pogledu te odluke. Činjenica da tužitelji iz prvostupanjskog postupka nisu u propisanom obliku i roku podnijeli tužbu za poništenje druge odluke u tom pogledu nije relevantna.

83. Stoga treba prihvatiti prvi žalbeni razlog, pri čemu nije potrebno ispitati drugi i treći žalbeni razlog, kojima se također osporava utvrđenje Općeg suda o obustavi u točki 1. izreke pobijanog rješenja (točke 2. i 5. ovog mišljenja).

84. Predmet stoga treba vratiti Općem sudu na ponovno odlučivanje [36] radi odluke o meritumu zahtjeva za poništenje i tužbenih razloga na kojima se on temelji.

85. Međutim, ne može se prihvatiti žaliteljev zahtjev da se predmet vrati Općem sudu da se o njemu odluči u drukčijem sastavu jer ne postoje dokazi o njegovoj pristranosti [37]. Povreda obveze dužne pažnje i obavješćivanja koju Opći sud ima prema tužiteljima iz prvostupanjskog postupka, koja se navodi u točkama 52. i 53. ovog mišljenja, nije dovoljna da izazove ozbiljne sumnje u njegovu nepristranost i naruši povjerenje pojedinaca u tom pogledu [38].

86. Naposljetku treba ukinuti odluku o troškovima u pogledu zahtjeva za poništenje u točki 3. izreke pobijanog rješenja. Budući da je pitanje obustave postupka povodom zahtjeva za poništenje odvojivi dio spora o kojem treba konačno odlučiti, predlažem da se ESB-u u tom pogledu naloži da snosi vlastite troškove i troškove žalitelja.

E. Četvrti i peti žalbeni razlog u pogledu zahtjeva za naknadu štete

87. U pogledu četvrtog i petog žalbenog razloga dovoljno je istaknuti da je Opći sud pravilno odbacio zahtjev za naknadu štete tužiteljâ iz prvostupanjskog postupka u skladu s člankom 126. njegova Poslovnika kao očito nedopušten [39].

88. Naime, za razliku od formalnih zahtjeva priznatih u ustaljenoj sudskoj praksi, tužba podnesena Općem sudu sadržava samo zahtjev za naknadu štete u iznosu od 10 milijuna eura, koji su u odgovoru tužitelji povećali na čak 100 milijuna eura. Međutim, kao što je to Opći sud smatrao a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava [40], ona ne sadržava dovoljno obrazloženje, a još manje dokaz za to da su ispunjeni kumulativni uvjeti za ESB-ovu izvanugovornu odgovornost u skladu s člankom 340. trećim stavkom UFEU-a u pogledu njegove diskrecijske odluke da društvu Nemea Bank oduzme odobrenje za rad, odnosno uvjeti u pogledu nezakonitosti u obliku dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila čiji je cilj dodijeliti prava pojedincima, opsega istaknute štete i postojanja dovoljno izravne uzročne veze između te nezakonitosti i te štete [41].

89. Četvrti i peti žalbeni razlog stoga treba odbiti kao očito neosnovane.

[36] Članak 61. Statuta Suda

[37] Vidjeti presude od 1. srpnja 2008., Chronopost/UFEX i dr. (C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 44. i sljedeće) te od 19. veljače 2009., Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, t. 41. i sljedeće).

[38] Vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson/Vijeće i HG/Komisija (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 57. i navedena sudska praksa).

[39] Točka 3. izreke te točka 59. i sljedeće točke pobijanog rješenja

[40] Točka 62. pobijanog rješenja

[41] Vidjeti u tom pogledu presudu od 3. svibnja 2018., EUIPO/European Dynamics Belgium i dr. (C-376/16 P, EU:C:2018:299, t. 91. i 92. te navedena sudska praksa); vidjeti također sudsku praksu navedenu u bilješci 27.

VII. Zaključak

90. Predlažem Sudu da prihvati prvi žalbeni razlog i ukine pobijano rješenje u dijelu u kojem je njime obustavljen postupak povodom zahtjeva za poništenje te u kojem su pripadajući troškovi podijeljeni između žalitelja i ESB-a (točke 1. i 3. izreke), vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje u skladu s člankom 61. Statuta Suda i u svakom slučaju ESB-u naloži snošenje troškova u vezi s obustavom postupka povodom zahtjeva za poništenje koju je odredio Opći sud.