JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. november 30.[1]

C-181/22. P. sz. ügy

Nemea Bank plc
kontra

Európai Központi Bank (EKB)

„Fellebbezés – Egységes Felügyeleti Mechanizmus – 1024/2013/EU rendelet – Az EKB-ra ruházott külön felügyeleti feladatok – A Nemea Bank plc hitelintézeti tevékenység megkezdésére vonatkozó engedélyének visszavonásáról szóló határozat – 24. cikk – Belső adminisztratív felülvizsgálati eljárás – Azonos tartalmú határozattal történő felváltás – Megsemmisítés iránti kereset – A kereset okafogyottá válása és az eljáráshoz fűződő érdek megszűnése – Okafogyottság – Kártérítési kereset – Nyilvánvaló elfogadhatatlanság – Hatékony jogvédelem – A Charta 47. cikke”

I. Bevezetés

1. Fellebbezésében a máltai Nemea Bank plc az Európai Unió Törvényszéke 2021. december 20-i Niemelä és társai kontra EKB végzésének (T-321/17, EU:T:2021:942; a továbbiakban: megtámadott végzés) hatályon kívül helyezését kéri. A megtámadott végzésben a Törvényszék egyrészt megállapította, hogy az Európai Központi Bank (EKB) 2017. március 23-i határozatának[2] (a továbbiakban: az EKB vitatott határozata vagy első határozat) megsemmisítése iránt a Nemea Bank által benyújtott kérelem okafogyottá vált. Másrészt mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant elutasította a Nemea Bank kártérítési kérelmét. Vitatott határozatában az EKB úgy döntött, hogy visszavonja a Nemea Bank hitelintézeti tevékenységre vonatkozó engedélyét (a továbbiakban: az engedély visszavonása).

2. A második és harmadik jogalappal felvetett jogkérdéseket már megválaszoltam a szintén a máltai banki ágazatot érintő, még folyamatban lévő Pilatus Bank kontra EKB ügyekre vonatkozó indítványomban (C-750/21 P és C-256/22 P). E kérdések az érintett bank védelemhez való jogának és hatékony jogvédelemhez való jogának a bank által megbízott jogi tanácsadó általi hatékony gyakorlására vonatkoztak.[3] Az említett indítványban arra a következtetésre jutottam, hogy kizárólag e jogi tanácsadó jogosult a szóban forgó bank jogait és érdekeit képviselni a bank

[1] Eredeti nyelv: német.

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

[3] A Pilatus Bank kontra EKB ügyekre vonatkozó indítvány (C-750/21 P és C-256/22 P, EU:C:2023:431, 59. és azt követő pontok).

engedélyének visszavonásához vezető közigazgatási eljárásban és az uniós bíróságok előtti, ezt követő peres eljárásban, a bank nemzeti felügyeleti hatóságok által kirendelt vagyonfelügyelője azonban nem.

3. Még nem született válasz az első jogalap alapjául szolgáló jogkérdésre: milyen feltételek mellett kell az érintett banknak megsemmisítés iránti keresetet indítania a Törvényszék előtt, ha gyakorolja az 1024/2013/EU rendelet[4] 24. cikkének (5) bekezdésében biztosított, annak kérelmezéséhez való jogát, hogy az EKB felülvizsgálati testülete vesse belső adminisztratív felülvizsgálat alá az engedély visszavonásáról szóló határozatot. A jelen esetben ugyanis a Nemea Bank ilyen kérelmet nyújtott be nem sokkal az EKB vitatott határozatának megsemmisítése iránti keresetének megindítása előtt. Ezt követően azonban elmulasztotta az előírt formában és határidőn belül szintén megtámadni a Törvényszék előtt az EKB által a felülvizsgálati testület véleménye nyomán 2017. június 30-án meghozott, az első határozatot felváltó, azonos tartalmú határozatot[5] (a továbbiakban: második határozat). Az utóbbi ezért (alkalmasint) megtámadhatatlanná és jogerőssé vált. A Törvényszék szerint ez a körülmény a Nemea Bank eljáráshoz fűződő érdekének megszűnéséhez és az első határozat megsemmisítése iránti kérelmének okafogyottá válásához vezetett, mert a második határozat visszaható hatállyal váltotta fel az első határozatot. Ha a Törvényszék jogi álláspontja helytálló, akkor – legalábbis megsemmisítés iránti eljárásban – a jelen esetben már nem vizsgálható felül az engedély visszavonásának jogszerűsége.

4. A jelen eljárás ezért alapvető kérdéseket vet fel az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok olyan intézkedéseivel szembeni hatékony bírói jogvédelemmel kapcsolatban, amelyek tekintetében a másodlagos jog a bírósági peres eljárás lefolytatását megelőzően vagy azzal párhuzamosan lefolytatandó adminisztratív felülvizsgálati vagy fellebbezési eljárást ír elő. Ítélkezési gyakorlatukban az uniós bíróságok már többször is állást foglaltak az ilyen másodlagos jogi szabályozásokkal és azok EUMSZ 263. cikkhez való viszonyával kapcsolatban.[6] Nem került azonban még sor e viszony valamennyi közigazgatási felülvizsgálati vagy fellebbezési eljárás tekintetében történő egységes, rendszerszintű tisztázására. Meg kell különösen akadályozni, hogy az ilyen eljárások a jogvédelem javítása helyett jogvédelmi hézagokat teremtsenek. Ez összeegyeztethetetlen lenne az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének első bekezdése szerinti hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető joggal, valamint az EUMSZ 263. cikkel.

5. A jelen indítvány elsősorban a megsemmisítés iránti kérelemnek a Nemea Bank eljáráshoz fűződő érdekének állítólagos megszűnése miatt bekövetkezett, vitatott okafogyottságának kérdésével foglalkozik, amely az első jogalap tárgyát képezi. Ha a Bíróság elfogadja az e jogalapra javasolt válaszomat, és hatályon kívül helyezi a megtámadott végzést a Nemea Bank eljáráshoz fűződő érdekének fennmaradása miatt, akkor már nem kell foglalkozni a védelemhez való jog hatékony gyakorlására vonatkozó második és harmadik jogalappal,[7] mivel ezek szintén az okafogyottság Törvényszék általi megállapítása ellen irányulnak.

[4] Az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló 2013. október 15-i tanácsi rendelet (HL 2013. L 287., 63. o.).

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

[6] A jelen ügyben megválaszolandó jogkérdések részben a 2023. szeptember 7-i Versobank kontra EKB ítélet (C-803/21 P, nem tették közzé, EU:C:2023:630) alapjául szolgáló ügyben is felmerültek. Az említett ügyben azonban az érintett bank a második határozatot is megtámadta a Törvényszék előtt az előírt formában és határidőn belül. Hasonló helyzettel kapcsolatban lásd: a Törvényszék jogerős 2022. szeptember 7-i BNetzA kontra ACER ítélete (T-631/19, EU:T:2022:509, 16–28. pont). Lásd még: 2020. június 25-i SATCEN kontra KF ítélet (C-14/19 P, EU:C:2020:492, 58. és azt követő pontok); 2016. április 27-i European Dynamics Luxembourg és társai kontra EUIPO ítélet (T-556/11, EU:T:2016:248) (szintén jogerős).

[7] Lásd ezzel kapcsolatban: a Pilatus Bank kontra EKB ügyekre vonatkozó indítványom (C-750/21 P és C-256/22 P, EU:C:2023:431, 59. és azt követő pontok).

II. Jogi háttér

6. Az 1024/2013 rendelet (64) preambulumbekezdése értelmében többek között:

„Az EKB-nak lehetőséget kell adnia a természetes vagy jogi személyek számára arra, hogy kérjék azoknak az e rendelet szerint rá ruházott jogkörben hozott határozatoknak a felülvizsgálatát, amelyeknek a címzettjei, vagy amelyek őket közvetlenül és egyénileg [helyesen: személyükben] érintik. A felülvizsgálat körébe annak kell tartoznia, hogy az említett határozatok megfelelnek-e e rendeletnek eljárásjogi és anyagi jogi szempontból, és ezzel párhuzamosan tiszteletben kell tartani az EKB számára az e határozatok meghozatali lehetőségére vonatkozóan biztosított mérlegelési jogkört. Erre a célra és az eljárás gazdaságossága érdekében az EKB-nak az említett belső felülvizsgálatok elvégzésére felülvizsgálati testületet kell létrehoznia. […] A felülvizsgálatra vonatkozó eljárás során gondoskodni kell arról, hogy a felügyeleti testület adott esetben újra mérlegelhesse korábbi határozattervezetét.”

7. E rendelet „Az EKB-ra ruházott feladatok” címet viselő 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja a következőképpen szól:

„A 6. cikk keretén belül, e cikk (3) bekezdésével összhangban az EKB kizárólagos hatáskörébe tartozik a mechanizmusban részt vevő tagállamokban székhellyel rendelkező valamennyi hitelintézetre vonatkozó alábbi feladatok prudenciális felügyelet céljából történő végrehajtása:

a) a hitelintézetek engedélyeinek kiadása és ezen engedélyek visszavonása a 14. cikk rendelkezéseire is figyelemmel […]”.

8. E rendelet 14. cikke (5) bekezdésének második albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben az (1) bekezdés szerinti engedély megadására javaslatot tevő illetékes nemzeti hatóság megállapítja, hogy az engedélyt a vonatkozó nemzeti jogszabályok értelmében vissza kell vonni, e célból javaslatot terjeszt az EKB elé. Ebben az esetben az EKB, teljes körűen figyelembe véve az illetékes nemzeti hatóság által előterjesztett indokolást, határozatot hoz a javasolt visszavonásról.”

9. Az 1024/2013 rendelet „Felülvizsgálati testület” címet viselő 24. cikke többek között a következőket írja elő:

„(1) Az EKB az (5) bekezdéssel összhangban benyújtott felülvizsgálati kérelmet követően felülvizsgálati testületet hoz létre az EKB által az e rendeletben rá ruházott jogkörben hozott határozatok belső adminisztratív felülvizsgálata céljából. A belső adminisztratív felülvizsgálat arra vonatkozik, hogy az említett határozatok eljárásilag és érdemben megfelel-e [helyesen: megfelelnek-e] ennek a rendeletnek.

[…]

(5) Az (1) bekezdésben említett esetekben bármely természetes vagy jogi személy kérheti az EKB által e rendelet szerint hozott azon határozatnak a felülvizsgálatát, amelynek ő a címzettje, vagy amely őt közvetlenül és egyénileg [helyesen: személyében] érinti. A Kormányzótanács (7) bekezdésben említett határozata elleni felülvizsgálati kérelmeket el kell utasítani.

(6) Minden, indokolással alátámasztott felülvizsgálati kérelmet írásban kell benyújtani, és attól a naptól számított egy hónapon belül kell eljuttatni az EKB-hoz, hogy a felülvizsgálatot kérelmező személyt értesítették a szóban forgó határozatról, vagy – ha értesítésre nem került sor – attól a naptól számított egy hónapon belül, amikor e személy a határozatról tudomást szerzett.

(7) A felülvizsgálati testület – miután döntött a felülvizsgálat elfogadhatóságáról –, a kérdés sürgősségének megfelelő időszakon belül, de legkésőbb a kérelem kézhezvételét követő két hónapon belül véleményt ad, és új határozattervezet kidolgozása céljából a felügyeleti testülethez utalja az ügyet. A felügyeleti testület figyelembe veszi a felülvizsgálati testület véleményét, és haladéktalanul benyújtja az új határozattervezetet a Kormányzótanácsnak. Az új határozattervezet hatályon kívül helyezi az eredeti határozatot, felváltja egy azonos tartalmú határozattal, vagy felváltja egy módosított határozattal. Ha a Kormányzótanács tíz munkanapon belül nem emel kifogást, az új határozattervezet elfogadottnak tekintendő.

(8) Az (5) bekezdésben foglaltaknak megfelelő felülvizsgálati kérelemnek nincsen halasztó hatálya. A Kormányzótanács azonban a felülvizsgálati testület javaslatára felfüggesztheti a kifogásolt határozat végrehajtását, ha megítélése szerint a körülmények ezt megkövetelik.

(9) A felülvizsgálati testület véleményét, a felügyeleti testület által benyújtott új határozattervezetet és a Kormányzótanács által e cikk értelmében hozott határozatot meg kell indokolni, és arról értesíteni kell a feleket.

[…]

(11) Ez a cikk nem érinti a Bíróság előtti eljárás indításának a Szerződésekben foglalt jogát.”

III. A tényállás és az EKB vitatott határozata

10. A tényállást és az EKB vitatott határozatát a megtámadott végzés 1–8. pontja ismerteti, és azok a következőképpen foglalhatók össze.

11. Az elsőfokú eljárás ötödik felperese és a fellebbező, a Nemea Bank, egy Máltán letelepedett, a Malta Financial Services Authority (MFSA, máltai pénzügyi hatóság) közvetlen prudenciális felügyelete alatt álló, kevésbé jelentős hitelintézet. Az elsőfokú eljárás harmadik és negyedik felperese, a Nemea plc és a Nevestor SA, a Nemea Bank közvetlen részvényesei. Az elsőfokú eljárás első és második felperese, H. Niemelä és M. Lehto, a harmadik és negyedik felperesben fennálló részesedésük miatt csak közvetett részvényesek, valamint a Nemea Bank igazgatótanácsának tagjai.

12. A nemzeti szanálási hatóság véleményének beszerzését követően 2017. január 25-én az MFSA a Nemea Bank engedélyének visszavonására vonatkozó javaslatot terjesztett az EKB elé.

13. 2017. március 13-án az EKB Kormányzótanácsa jóváhagyta az engedély visszavonására vonatkozó határozat tervezetét, és felhívta a Nemea Bankot, hogy három napon belül nyújtsa be azzal kapcsolatos észrevételeit. A Nemea Bank 2017. március 15-én eleget tett a felhívásnak.

14. 2017. március 23-án az EKB meghozta vitatott határozatát az 1024/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja és 14. cikkének (5) bekezdése alapján.

15. 2022. április 22-én a Nemea Bank és az elsőfokú eljárás többi felperese az EKB vitatott határozatának belső adminisztratív felülvizsgálatát kérte az EKB felülvizsgálati testületétől az 1024/2013 rendelet 24. cikke (5) bekezdésének első mondata alapján.

16. 2017. május 22-én az elsőfokú eljárás felperesei keresetet indítottak a Törvényszék előtt az EKB vitatott határozatával szemben.

17. 2017. június 19-én a felülvizsgálati testület véleményt adott ki, amelyben az EKB vitatott határozatának egy azonos tartalmú határozattal történő felváltását javasolta.

18. 2017. június 30-án az EKB Kormányzótanácsa a felülvizsgálati testület véleménye nyomán és a felügyeleti testület javaslata alapján meghozta a második határozatot, amely a rendelkező része szerint felváltja az első határozatot az 1024/2013 rendelet 24. cikkének (7) bekezdése alapján.

19. Az elsőfokú eljárás felperesei elmulasztottak az előírt formában és határidőn belül megsemmisítés iránti keresetet indítani a második határozattal szemben.

IV. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott végzés

20. A Törvényszék Hivatalához 2017. május 22-én benyújtott keresetlevéllel az elsőfokú eljárás felperesei még a belső adminisztratív felülvizsgálat ideje alatt keresetet indítottak az EKB vitatott határozatával szemben (fenti 16. pont). E kereset egyrészt e határozat megsemmisítésére, másrészt pedig az elsőfokú eljárás felperesei által e határozat következtében állítólagosan elszenvedett károk megtérítésére irányult.

21. Az EKB elfogadhatatlansági kifogása nyomán a Törvényszék a 2018. július 13-i végzésében úgy határozott, hogy az elfogadhatóságról az eljárási szabályzata 130. cikkének (7) bekezdésével összhangban az eljárást befejező határozatban dönt.

22. Az Európai Bizottság kérelmére a Törvényszék eljáró tanácsának elnöke a 2018. július 23-i határozattal engedélyezte a Bizottság számára, hogy az EKB kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

23. 2019. március 29-i határozatával a Törvényszék eljáró tanácsának elnöke felfüggesztette az eljárást a 2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komercbanka és társai ítélet (C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923) meghozataláig. Az eljárás folytatását követően a Törvényszék eltekintett az eredetileg kitűzött, később azonban elhalasztott tárgyalás megtartásától. 2021. július 2-i pervezető intézkedésével a Törvényszék felhívta a feleket többek között az azon kérdéssel kapcsolatos észrevételeik megtételére, hogy a Törvényszék eljárási szabályzata 131. cikkének (1) bekezdése értelmében véve okafogyottá vált-e a megsemmisítés iránti kérelem az EKB vitatott határozatának a második határozattal történő felváltása miatt, és meg kell-e állapítani, hogy már nincs szükség határozathozatalra annak tárgyában.

24. A megtámadott végzéssel a Törvényszék megállapította, hogy az EKB vitatott határozatának megsemmisítése iránti kérelemről már nem szükséges határozni annak okafogyottá válása és a felperesek eljáráshoz fűződő érdekének megszűnése miatt (a rendelkező rész 1) pontja), a kártérítési kérelmet pedig mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant elutasította (a rendelkező rész 2) pontja). A Törvényszék továbbá a felpereseket és az EKB-t a megsemmisítés iránti kérelemmel kapcsolatos saját költségeik viselésére (a rendelkező rész 3) pontja), a felpereseket a kártérítési

kérelemmel összefüggésben a saját költségeik, valamint az EKB részéről felmerült költségek viselésére (a rendelkező rész 4) pontja), a Bizottságot pedig a saját költségeinek viselésére (a rendelkező rész 5) pontja) kötelezte.

25. Az okafogyottság megállapítását a Törvényszék lényegében azzal indokolta, hogy a felperesek által nem megtámadott második határozat az EKB vitatott határozatát a hatálybalépésének időpontjára visszaható hatállyal váltotta fel, miáltal azt teljes mértékben és *ex tunc* hatállyal törölte az uniós jogrendből, és így annak a Törvényszék általi megsemmisítése már semmilyen további jogkövetkezménnyel nem járna. [8]

V. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

26. A Bíróság Hivatalához 2022. április 7-én benyújtott beadványával a Nemea Bank előterjesztette a jelen fellebbezést.

27. A fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést;

– utalja vissza az ügyet a teljesen eltérő összetételben eljáró Törvényszék elé határozathozatal céljából; és

– az EKB-t kötelezze a költségek viselésére.

28. Az EKB azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést; és

– a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére, az EKB költségeit is beleértve.

29. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést; és

– a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

30. Az eljárási szabályzat 76. cikkének (2) bekezdése alapján a Bíróság mellőzte a tárgyalás tartását, mivel úgy ítéli meg, hogy a határozathozatalhoz elegendő információval rendelkezik.

[8] A megtámadott végzés 45. és 51. pontja. Lásd még a Törvényszék analóg indokolását a 2021. október 6-i Ukrselhosprom PCF és Versobank kontra EKB ítéletében (T-351/18 és T-584/18, EU:T:2021:669, 80–92. pont). A Bíróság relevancia hiányában nem kérdőjelezte meg ezt az indokolást a 2023. szeptember 7-i Versobank kontra EKB ítéletében (C-803/21 P, nem tették közzé, EU:C:2023:630, 159. és azt követő pontok).

VI. Értékelés

A. Az első jogalap tárgya

31. Első jogalapjával a fellebbező az EUMSZ 263. cikk első bekezdésének megsértésére hivatkozik. A Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította a megsemmisítés iránti kérelem okafogyottságát, ahelyett, hogy eleget tett volna az EKB vitatott határozatának felülvizsgálatára vonatkozó kötelezettségének. Az EUMSZ 263. cikk alapján kizárólag az uniós bíróságok rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy más uniós intézmények intézkedéseinek jogszerűségéről döntsenek. Ezzel összeegyeztethetetlen a Törvényszék által elismert *ex tunc* hatály, amellyel a második határozat felváltotta az első határozatot. A fellebbező szerint az ilyen, bírósági jogszerűségi felülvizsgálat nélküli felváltás joghatása nem hasonlítható össze az uniós bíróságok megsemmisítést kimondó ítéletének joghatásával. Az első határozat a meghozatala óta változatlanul hátrányos joghatásokat fejt ki a Nemea Bankkal szemben, és így továbbra is fennáll a megsemmisítéséhez fűződő érdek.

32. Az EKB ezzel szemben többek között arra hivatkozik, hogy az elsőfokú eljárás felpereseinek a második határozatot is meg kellett volna támadniuk a Törvényszék előtt. A második határozat rendelkező része immár jogerősen elrendeli a Nemea Bank engedélyének visszavonását. A felperesek ezenfelül előzetes megsemmisítés iránti kereset nélkül is indíthatnak kártérítési keresetet.

33. A Bizottság nem vitatja az első jogalapot.

34. Az első jogalap keretében egyrészt azt kell megvizsgálni, hogy az érintett bank a belső adminisztratív felülvizsgálat (fakultatív) lefolytatását követően, amelynek nyomán az első határozatot felváltó, azonos tartalmú második határozat születik, eltekinthet-e ezen második határozat Törvényszék előtti megtámadásától, ha korábban már megtámadta az első határozatot (lásd a B. pontot). Másrészt tisztázni kell, hogy a második határozat meghozatala és e határozat megtámadásának elmulasztása megkérdőjelezheti-e ezen bank eljáráshoz fűződő érdekének az első határozat tekintetében történő fennmaradását. Ezzel összefüggésben mindenekelőtt azt kell megvizsgálni, hogy a második határozat – amint azt a Törvényszék a megtámadott végzésben megállapította – visszaható hatállyal vagy csak a jövőre nézve váltja-e fel az első határozatot (lásd a C. pontot).

B. Kötelezettség a második határozattal szembeni további megsemmisítés iránti kereset indítására?

35. A Törvényszék csak akkor indulhatott ki a megtámadott végzésben az elsőfokú eljárás felperesei eljáráshoz fűződő érdekének az EKB vitatott határozata tekintetében történő megszűnéséből, ha e felpereseknek az azonos tartalmú második határozatot is meg kellett volna támadniuk. Lehetséges azonban, hogy e második határozatot pusztán ismétlő vagy megerősítő, önálló joghatások nélküli aktusnak kell tekinteni, és így az egyáltalán nem volt megtámadható elfogadható módon.

36. Az 1024/2013 rendelet 24. cikkében foglalt rendelkezéseket ezért a szövegükre, célkitűzéseikre és rendszertani elhelyezkedésükre, különösen az EUMSZ 263. cikk szerinti, megsemmisítés iránti keresethez való jogra tekintettel kell értelmezni.

1. Fakultatív belső adminisztratív felülvizsgálati eljárás és az első vagy a második határozat megtámadásának lehetősége

37. Az 1024/2013 rendelet 24. cikkének (1) és (5) bekezdése alapján az EKB felülvizsgálati testülete előtti belső adminisztratív felülvizsgálati eljárás csak olyan természetes vagy jogi személy kérelmére folytatható le, aki, illetve amely az EKB határozatának címzettje, vagy akit, illetve amelyet e határozat közvetlenül és személyében érint.[9] Ennélfogva – ahogyan az a jelen esetben is történt – egy bank felülvizsgáltathatja a felülvizsgálati testülettel a neki címzett, az engedélyének visszavonására vonatkozó határozatot. A felülvizsgálat arra vonatkozik, hogy az ilyen határozat eljárásilag és érdemben megfelel-e az említett rendeletnek.

38. Ebből következik, hogy a belső adminisztratív felülvizsgálat egyrészt *fakultatív* jellegű, másrészt pedig az érintett bank jogvédelmét szolgálja.

39. Az Unió számos szervének vagy hivatalának határozataival kapcsolatos belső felülvizsgálati vagy fellebbezési eljárásoktól eltérően tehát a belső adminisztratív felülvizsgálati eljárás lefolytatása nem képezi az uniós bíróságok előtti keresetindítás elfogadhatóságának az EUMSZ 263. cikk ötödik bekezdése értelmében vett feltételét.[10]

40. Az 1024/2013 rendelet 24. cikkében választott szabályozási módszer e tekintetben különbözik különösen az Energiaszabályozók Európai Uniós Együttműködési Ügynökségének (ACER) létrehozásáról szóló (EU) 2019/942 rendelet[11] 28. és 29. cikkében alkalmazott szabályozási módszertől, amely szintén az EUMSZ 263. cikk ötödik bekezdésén alapul. Igaz ugyan, hogy az utóbbi rendelet 28. cikke hasonló fellebbezési jogot biztosít a közvetlenül és személyükben érintett természetes és jogi személyek számára az ACER fellebbezési tanácsa előtt. E rendelet 29. cikke szerint azonban „[a]z ACER e rendelet értelmében hozott határozatának érvénytelenítésére irányuló [helyesen: megsemmisítése iránti] keresetet […] a[z Európai Unió] Bíróság[á]hoz csak a [rendelet] 28. cikk[é]ben említett fellebbezési eljárás kimerítése után lehet benyújtani”.[12]

41. Az 1024/2013 rendelet 24. cikkében az uniós jogalkotó nem alkotott megfelelő szabályozást az EKB tekintetében, amely az EUSZ 13. cikk (1) bekezdése értelmében vett független uniós intézmény. Ellenkezőleg, az 1024/2013 rendelet 24. cikkének (11) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „[e]z a cikk nem érinti a Bíróság előtti eljárás indításának a Szerződésekben foglalt jogát”, tehát különösen az EUMSZ 263. cikkből eredő keresetindítási jogot sem.

42. Az a bank tehát, amelynek engedélyét az EKB határozata visszavonja, *főszabály szerint választhat*, hogy e határozatot vagy közvetlenül a Törvényszék előtt támadja meg, vagy eltekint ettől, és ehelyett az EKB-tól a belső adminisztratív felülvizsgálati eljárás lefolytatását kéri, hogy ezt követően az EKB második határozatát megtámadja bíróság előtt, vagy mindkettőt megteszi.

9 Lásd az 1024/2013 rendelet (64) preambulumbekezdésének hasonló szövegét is.

10 Lásd különösen az Európai Unió Bírósága alapokmányának 58a. cikkében felsorolt, fellebbezési tanácsokkal rendelkező független uniós hivatalok vagy ügynökségek (az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala, Közösségi Növényfajta-hivatal, Európai Vegyianyag-ügynökség és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynöksége) fellebbezési eljárásait.

11 Az Energiaszabályozók Európai Uniós Együttműködési Ügynökségének létrehozásáról szóló 2019. június 5-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 158., 22. o.).

12 Lásd ezzel kapcsolatban: a Törvényszék jogerős 2022. szeptember 7-i BNetzA kontra ACER ítélete (T-631/19, EU:T:2022:509, 16–28. pont).

43. Az első határozat meg nem támadásának belső adminisztratív felülvizsgálat iránti kérelem benyújtása esetén fennálló lehetőségét megerősíti az 1024/2013 rendelet 24. cikke (7) bekezdésének harmadik mondata. Igaz ugyan, hogy e rendelet 24. cikke (8) bekezdésének első mondata szerinti az ilyen kérelemnek nincsen halasztó hatálya,[13] és az az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdése szerinti keresetindítási határidő folyását sem függeszti fel. A felülvizsgálati eljárás végén azonban az EKB *köteles* második határozatot hozni, amely vagy *hatályon kívül helyezi*, vagy *felváltja* az első határozatot. Még ha tehát az első határozat időközben bírósági úton megtámadhatatlanná vált is, az EKB köteles azt hatályon kívül helyezni vagy felváltani. Az engedély visszavonásával érintett banknak ezért elegendő a második határozatot megtámadnia. E határozat ugyanis megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti, amennyiben önálló joghatásokat vált ki (lenti 47. és azt követő pontok).

44. Nem egyértelmű viszont, hogy – mint a jelen esetben – az érintett banknak belső adminisztratív felülvizsgálat iránti kérelem benyújtását követően is meg *kell*-e támadnia bíróság előtt az e kérelem nyomán hozott második határozatot az engedély visszavonása joghatásainak megszüntetése érdekében, ha e második határozat tartalmilag azonos az első határozattal, és ez utóbbi már az érintett bank által indított megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezi.

45. Erről sem az 1024/2013 rendelet 24. cikke (7) bekezdésének harmadik mondata, amely szerint a belső adminisztratív felülvizsgálati eljárás lezárását követően hozott „azonos tartalmú” második határozat „felváltja” az első határozatot, sem e rendelet egyéb rendelkezései nem szolgálnak felvilágosítással. E második határozat lehetséges joghatásait ezért részletesebben meg kell vizsgálni.

2. Kötelezettség a második határozat megtámadására az első határozat megtámadása ellenére?

46. A második határozat főszabály szerint – az első határozathoz hasonlóan – megfelel az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése értelmében vett, a címzettjére nézve kötelező határozat feltételeinek. Kérdéses azonban, hogy pusztán ismétlő vagy megerősítő jellege miatt arra is alkalmas-e, hogy önálló kötelező joghatásokat fejtsen ki az érintett bankkal szemben, ha annak engedélyét már visszavonta az azonos tartalmú első határozat (lásd az a) pontot). Ha ez a helyzet, akkor az elsőfokú eljárás felperesei alkalmasint elmulasztották határidőn belül bíróság előtt megtámadni a második határozatot (lásd a b) pontot). Ha viszont a második határozatot pusztán megerősítő jogi aktusnak kell tekinteni, akkor az egyáltalán nem lett volna elfogadható módon megtámadható a megsemmisítés iránti keresettel (lásd a c) pontot).

[13] Az első határozattal szembeni megsemmisítés iránti keresetnek az EUMSZ 278. cikk első mondata alapján szintén nem lenne halasztó hatálya. Az első határozat ezért a címzett arról történő értesítésének megtörténtével főszabály szerint azonnal kiváltja joghatásait, függetlenül attól, hogy megtámadják-e azt bíróság előtt, kivéve, ha a felperesek az EUMSZ 278. cikk második mondata vagy az 1024/2013 rendelet 24. cikke (8) bekezdésének második mondata alapján eredményesen kérik e joghatások felfüggesztését.

a) A második határozat mint főszabály szerint megtámadható jogi aktus?

47. Csak olyan aktus támadható meg bírósági úton, amely kötelező joghatásokat vált ki, és a felperes érdekeit érinti, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét. Azt, hogy az adott aktus kivált-e ilyen joghatásokat, és ezáltal megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti-e, objektív kritériumok és az aktus tartalma alapján kell megítélni. Ennek során az aktus elfogadásának körülményeit, valamint az azt elfogadó intézmény hatáskörét is figyelembe kell venni. [14]

48. A második határozatnak az 1024/2013 rendelet 24. cikke (7) bekezdésének harmadik mondatában előírt felváltó hatására tekintettel egyértelműnek tűnik számomra, hogy e határozat önálló joghatásokat vált ki. Az uniós jogalkotó által kifejezetten elrendelt felváltás ugyanis – attól függetlenül, hogy az visszaható vagy *ex nunc* hatállyal történik-e meg (lenti 66. és azt követő pontok) – azzal a következménnyel jár, hogy fennmaradnak az engedély (felváltott) első határozattal elrendelt visszavonásának joghatásai. Az első határozat viszont a felváltása miatt legfeljebb a második határozat hatálybalépésig válthatja ki e joghatásokat, a jövőre nézve azonban már nem. Ez az érintett bank jogi helyzetének jelentős módosulásával jár, még ha az első és a második határozat azonos tartalommal bír is.

49. A második határozat ezért főszabály szerint az EUMSZ 263. cikk első bekezdése alapján megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti. Az tehát az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdése szerinti keresetindítási határidő lejártát követően megtámadhatatlanná válhat.

b) A második határozattal szembeni keresetindítás elmulasztása

50. Az elsőfokú eljárás felperesei mindazonáltal elmulasztottak az előírt formában és határidőn belül megsemmisítés iránti keresetet indítani a második határozattal szemben. [15] E határozat ezért megtámadhatatlanná és jogerőssé vált.

51. Sem az 1024/2013 rendelet rendelkezései, sem az ítélkezési gyakorlat nem enged ugyanis arra következtetni, hogy az első határozattal szembeni megsemmisítés iránti kereset automatikusan kiterjedne az azt felváltó, azonos tartalmú második határozatra is. Ehhez sokkal inkább ki kellett volna igazítani az előírt határidőn belül a kereseti kérelmet a Törvényszék eljárási szabályzatának 86. cikke alapján, vagy új keresetet kellett volna indítani. [16] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint

[14] Ebben az értelemben: 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítélet (C-650/18, EU:C:2021:426, 37. és 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, 62. és 63. pont). Lásd még: az EBB kontra ClientEarth és Bizottság kontra EBB egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-212/21 P és C-223/21 P, EU:C:2022:1003, 47. pont).

[15] Amint az az elsőfokú eljárás felperesei által a Törvényszéknek a jelen indítvány 23. pontjában említett írásbeli kérdésére adott válaszból kitűnik, a felperesek a Törvényszék Hivatalának küldött informális e-mailben – ennélfogva nem az előírt formának megfelelő – kérelmet nyújtottak be a második határozat megsemmisítése iránt, amelyre azonban a Törvényszék nem reagált.

[16] Ez nem feltétlenül van így a némethez hasonló olyan jogrendszerekben, amelyekben a második határozat mintegy „magába olvasztja" az első határozatot (lásd a lenti 32. lábjegyzetet). Rendkívül informatív e tekintetben a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország; BVerwG) 2020. november 11-i 8 C 22/19. sz. ítélete (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht [NVwZ] 2021, 564. o., *Alexander Milstein* kommentárjával). Eszerint a Verwaltungsgerichtsordnung (a közigazgatási bírósági rendtartásról szóló törvény, VwGO) 74. §-a (1) bekezdésének első mondata szerinti keresetindítási határidőt főszabály szerint az eredetileg megtámadott határozatot felváltó módosító határozattal kapcsolatos keresetmódosítás esetén is be kell tartani. A Sozialgesetzbuch (szociális törvénykönyv, SGG) 96. §-ának (1) bekezdésében és a Finanzgerichtsordnung (a pénzügyi bírósági rendtartásról szóló törvény, FGO) 68. §-ában foglalt különös rendelkezéseken kívül ugyanis nem létezik a törvény erejénél fogva bekövetkező keresetmódosulás, ha az eredeti határozatot kiegészíti vagy felváltja egy új határozat (az ítélet 21–23. pontja). Nem ez a helyzet azonban a megtámadott határozatot módosító vagy felváltó határozat peres eljárásba történő bevonása esetén, ha a módosítást vagy felváltást követően még vitatott normatív elemek anyagi jogi szempontból *oszthatatlanok*. Az első határozat azonos tartalmú második határozattal történő felváltásának (jelen) esete tekintetében a német jog szerint ilyen oszthatatlanságból lehetne kiindulni, és így a keresetindítási határidőt nem kellett volna betartani a keresetmódosításhoz.

nélkülözhetetlen és nem meghosszabbítható[17] keresetindítási határidő azonban a jelen esetben lejárt. A Bíróság alapokmánya 45. cikkének második bekezdése értelmében vett előre nem látható körülmények vagy *vis maior* hiányában a jogvesztő határidő elmulasztásának következményei alóli mentesítés sem jöhet szóba.[18]

52. Igaz ugyan, hogy egy jogi aktus visszavonásával és felváltásával összefüggésben a Bíróság már megállapította, hogy a Törvényszéknek lehetősége van – a megfelelő igazságszolgáltatás biztosítása érdekében – megkérdezni a felperest, hogy a felváltó jogi aktust követően szándékozik-e kiigazítani kérelmeit, hogy azok ez utóbbi jogi aktus ellen is irányuljanak, amint azt a Törvényszék eljárási szabályzatának 86. cikke előírja.[19] A jelen esetben azonban a Törvényszék eltekintett ettől, és csak a második határozatra vonatkozó keresetindítási határidő lejárta után kérdezte meg a feleket arról, hogy továbbra is fennáll-e az első határozat tekintetében az elsőfokú eljárás felpereseinek eljáráshoz fűződő érdeke, és hogy okafogyottá vált-e esetleg a megsemmisítés iránti kérelem.

53. Ez az eljárásmód nehezen egyeztethető össze a megfelelő igazságszolgáltatás elvével és a Törvényszék felekkel szemben fennálló gondossági és tájékoztatási kötelezettségével.[20] Mindezek ellenére a második határozattal szembeni keresetindítás elmulasztását elsősorban az elsőfokú eljárás ügyvédek által képviselt felpereseinek kell felróni. E felperesek saját elhatározásukból kezdeményezték a belső adminisztratív felülvizsgálati eljárást az első határozat megsemmisítése iránti kérelmükkel párhuzamosan. Ezért elvárható volt tőlük, hogy beszerezzék a jogi helyzetre vonatkozó szükséges információkat, és megtegyék a szükséges lépéseket annak biztosításához, hogy a második határozat ne emelkedjen jogerőre velük szemben.

54. Megállapítható tehát, hogy a fellebbező legalábbis a második határozat hatálybalépését követő időszak tekintetében már nem orvosolhatja engedélyének visszavonását a második határozat ellen irányuló megsemmisítés iránti keresettel.

c) A második határozat mint nem megtámadható megerősítő jogi aktus?

55. Véleményem szerint a pusztán megerősítő jogi aktusokkal szembeni keresetek elfogadhatatlanságával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatból sem következik más.

56. Eszerint a megerősítő jogi aktussal szembeni kereset elfogadhatatlan, ha az a megerősített jogi aktushoz képest semmilyen új jogi vagy ténybeli elemet nem tartalmaz.[21] Feltétel azonban, hogy a megerősített jogi aktus az érintett vonatkozásában jogerőre emelkedett, mivel az előírt határidőn belül nem támadták meg. A jogbiztonság érdekében el kell ugyanis kerülni, hogy a megerősítő jogi aktussal szemben indított keresettel megkerüljék a megerősített jogi aktus tekintetében lejárt

[17] Lásd a Törvényszék eljárási szabályzata 61. cikkének (1) bekezdését és a Bíróság eljárási szabályzata 52. cikkének (1) bekezdését.

[18] Lásd: 2010. november 16-i Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert kontra Bizottság végzés (C-73/10 P, EU:C:2010:684, 41. pont); 2022. október 20-i Mendes de Almeida kontra Tanács végzés (C-576/21 P, nem tették közzé, EU:C:2022:826, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[19] Ebben az értelemben: 2017. május 31-i DEI kontra Bizottság ítélet (C-228/16 P, EU:C:2017:409, 42. pont).

[20] Lásd már a fenti 15. lábjegyzetet. A megtámadott végzés 32. pontjában maga a Törvényszék mutat rá arra, hogy e felperesek kifogásolták, hogy semmilyen tájékoztatást nem kaptak tőle a második határozattal szembeni keresetindítás szükségességéről. A kereseti kérelmek tárgyaláson történő módosítására irányuló, az előírt formának állítólagosan nem megfelelő kérelem hasonló esetével kapcsolatban lásd: 2017. november 9-i HX kontra Tanács ítélet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, 18. és azt követő pontok).

[21] 2019. január 31-i International Management Group kontra Bizottság ítélet (C-183/17 P és C-184/17 P, EU:C:2019:78, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); hasonlóképpen: 2014. április 3-i Bizottság kontra Hollandia és ING Groep ítélet (C-224/12 P, EU:C:2014:213, 69. pont); 2017. május 31-i DEI kontra Bizottság ítélet (C-228/16 P, EU:C:2017:409, 33. pont).

keresetindítási határidőt, és ezáltal csorbítsák annak jogerejét.[22] A jelen esetben azonban az elsőfokú eljárás felperesei az előírt határidőn belül keresetet indítottak az első határozattal szemben, és így az nem emelkedett jogerőre.

57. Ezért elfogadható egy azonos tartalmú második határozattal szembeni kereset. Ilyen körülmények között ugyanis a felperes megtámadhatja bírósági úton mind a megerősített, mind pedig a megerősítő jogi aktust, illetve e jogi aktusok közül az egyiket vagy a másikat.[23]

58. Ezért az engedély visszavonása joghatásainak *teljes mértékű* megszüntetése érdekében az elsőfokú eljárás felperesei nem elégedhettek meg csak az első határozat Törvényszék előtti megtámadásával.

59. El kell azonban utasítani az EKB azon érvét, hogy a felpereseknek a második határozatot kellett volna megtámadniuk, hogy az eljáráshoz fűződő érdekük első határozat tekintetében történő fennmaradását is igazolják. Igaz ugyan, hogy a második határozat immár jogerősen elrendeli a fellebbező engedélyének visszavonását. Ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a fellebbezőnek már ne fűződne érdeke az eljáráshoz az első határozat megsemmisítése tekintetében. Az első határozat ugyanis – a Törvényszék álláspontjával ellentétben – a második határozat hatálybalépéséig hátrányos lehetett a fellebbezőre nézve. Ez a helyzet akkor, ha a második határozat csak *ex nunc* hatállyal váltotta fel az első határozatot. A Törvényszék azonban úgy vélte, hogy a jelen esetben nem ez a helyzet.[24]

60. A következőkben ezért megvizsgálom, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot az eljáráshoz fűződő érdek megszűnése feltételeinek az első határozat lehetséges joghatásaira tekintettel történő értékelése során.

C. Az eljáráshoz fűződő érdek fennmaradása az első határozat tekintetében?

1. Az eljáráshoz fűződő érdek fennmaradásának kritériumai

61. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely természetes vagy jogi személy által indított megsemmisítés iránti kereset csupán abban az esetben elfogadható, amennyiben a felperesnek érdeke fűződik a megtámadott jogi aktus megsemmisítéséhez. Ez a helyzet akkor, ha a megsemmisítés a felperes javára szolgálhat. Ezen eljáráshoz fűződő érdeknek mint a kereset elfogadhatósága lényeges feltételének a bírósági határozat kihirdetéséig fenn kell maradnia. Ellenkező esetben a kereset okafogyottá válik.[25]

[22] Ebben az értelemben: 2021. május 20-i Dickmanns kontra EUIPO ítélet (C-63/20 P, nem tették közzé, EU:C:2021:406, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[23] 2017. május 31-i DEI kontra Bizottság ítélet (C-228/16 P, EU:C:2017:409, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ez egyébként akkor is így lenne, ha az első határozat határidőn belüli keresetindítás hiányában megtámadhatatlanná vált volna. A második határozat meghozatala előtt ugyanis a felülvizsgálati testületnek az 1024/2013 rendelet 24. cikke (1) bekezdésének harmadik mondata alapján újból meg kell vizsgálnia az érintett bank helyzetét. Ilyen körülmények között elfogadható a megerősítő jogi aktussal szembeni kereset; lásd: 2021. május 20-i Dickmanns kontra EUIPO ítélet (C-63/20 P, nem tették közzé, EU:C:2021:406, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[24] Lásd a megtámadott végzés 45. és 51. pontját.

[25] Ebben az értelemben: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 55–58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62. Igaz ugyan, hogy az EKB vitatott határozatát felváltotta az azonos tartalmú második határozat az 1024/2013 rendelet 24. cikke (7) bekezdésének harmadik mondata alapján. Valamely felperes eljáráshoz fűződő érdeke azonban nem szűnik meg szükségszerűen, ha az általa megtámadott jogi aktus az eljárás időtartama alatt megszűnt joghatásokat kiváltani. Ellenkezőleg, a felperesnek fennmaradhat az ahhoz fűződő érdeke, hogy az említett aktus jogellenességét megállapítsák azon időszak vonatkozásában, amelynek során az alkalmazandó volt, és joghatásokat váltott ki. Az ilyen érdek többek között az esetleges felelősség megállapítása iránti keresetre tekintettel maradhat fenn. [26]

63. Ezért meg kell vizsgálni, hogy az EKB vitatott határozata hátrányos joghatásokat fejtett-e ki a fellebbezővel szemben a második határozat hatálybalépéséig (lásd a 2. pontot). Végezetül megvizsgálom, hogy az első határozat megsemmisítése a fellebbező javára szolgálhat-e, és ha igen, milyen mértékben, és ezáltal igazolja-e az eljáráshoz fűződő érdekének fennmaradását (lásd a 3. pontot).

2. Az első határozat második határozattal történő felváltásának ex tunc hatálya?

64. A fellebbező csak akkor hivatkozhat továbbra is eljáráshoz fűződő érdekre az első határozat tekintetében, ha e határozat a második határozattal történő felváltásáig hátrányos joghatásokat fejtett ki vele szemben.

65. Nem vitatott, hogy az EKB vitatott határozata az elsőfokú eljárás felpereseinek arról történő értesítésének megtörténtével azonnali hatállyal visszavonta a Nemea Bank engedélyét.

66. Az viszont, hogy az első határozat kiváltott-e joghatásokat a felváltó, azonos tartalmú második határozatnak az 1024/2013 rendelet 24. cikke (7) bekezdésének harmadik mondata alapján történő meghozataláig, és ha igen, milyen mértékben, az említett „felváltás” joghatásaitól függ.

67. A Törvényszék azon álláspontja, hogy a felváltásra visszaható hatállyal került sor, és az az EUMSZ 264. cikk első bekezdése szerinti, megsemmisítést kimondó ítélettel azonos módon *ex tunc* hatállyal törölte az első határozatot az uniós jogrendből, sem az 1024/2013 rendelet 24. cikkében foglalt rendelkezések szövegéből, sem azok céljaiból vagy rendszeréből nem következik.

68. Az 1024/2013 rendelet 24. cikke (7) bekezdésének harmadik mondata csupán annyit tartalmaz, hogy „[a]z új határozattervezet hatályon kívül helyezi az eredeti határozatot, felváltja egy azonos tartalmú határozattal, vagy felváltja egy módosított határozattal”. A szöveg nem utal tehát *visszaható hatályú* felváltásra vagy módosításra.

69. Ezenfelül nem logikus, hogy a második határozatnak eltérő időbeli hatállyal kellene rendelkeznie attól függően, hogy az első határozatot hatályon kívül helyezi-e, vagy tartalmának megerősítésével vagy módosításával felváltja-e azt. A hatályon kívül helyezés vagy a módosító felváltás sem tehetné ugyanis meg nem történtté az engedély már megtörtént visszavonását annak eredeti formájában, nem is beszélve annak az érintett bankra gyakorolt negatív következményeiről, különösen az ügyfelek és a befektetők bizalomvesztéséről.

[26] Ebben az értelemben: 2018. november 7-i BPC Lux 2 és társai kontra Bizottság ítélet (C-544/17 P, EU:C:2018:880, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2021. május 6-i Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ítélet (C-499/18 P, EU:C:2021:367, 40. pont); hasonlóképpen már: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 69. és 70. pont).

70. *Ex tunc* hatály esetén az érintett bank az eljáráshoz fűződő érdek hiányában már nem tudná megsemmisítés iránti keresettel megtámadni az első határozat számára mindezen helyzetekben már előállt hátrányos joghatásait. Kizárólag kártérítési keresetet indíthatna, amelynek keretében a jogszerűségi felülvizsgálat szigorúbb mércéhez van kötve.[27] A kizárólag a módosító második határozat ellen irányuló megsemmisítés iránti kereset ugyanis, amennyiben a bank a felváltott első határozat módosított részeit kívánná vitatni, hatástalan lenne. Az ilyen jogvédelmi hézag összeegyeztethetetlen lenne a Charta 47. cikkének első bekezdése szerinti hatékony jogvédelemhez való jog követelményeivel.

71. Ezen túlmenően az 1024/2013 rendelet 24. cikkének (11) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[e]z a cikk nem érinti a Bíróság előtti eljárás indításának a Szerződésekben foglalt jogát”. Amint azt a fellebbező előadja, az EKB valamely bank engedélyének visszavonására vonatkozó határozatai jogszerűségének végérvényes felülvizsgálata az EUMSZ 263. cikk alapján az uniós bíróságok hatáskörébe tartozik. A második határozat *ex tunc* hatálya azonban lehetővé tenné az EKB számára, hogy az első határozat bírósági felülvizsgálatát korlátozza e határozat felváltása révén. Ez összeegyeztethetetlen lenne azzal az alapgondolattal, hogy a belső adminisztratív felülvizsgálati eljárás a jogvédelmet szolgálja (fenti 37. és azt követő pontok). Megfelelő kifejezett rendelkezés hiányában tehát abból kell kiindulni,[28] hogy kizárólag az uniós bíróságok rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy az EUMSZ 264. cikk első bekezdése alapján *visszaható hatállyal* semmisnek nyilvánítsák az első határozatot.[29]

72. Az 1024/2013 rendelet 24. cikke (7) bekezdésének harmadik mondatában szabályozott felváltás tehát csak *ex nunc* hatályú lehet. Az első határozat nem törlődik visszaható hatállyal az uniós jogrendből a felváltó, azonos tartalmú második határozat meghozatala révén, hanem azt csupán a jövőre nézve megerősíti ez utóbbi határozat, és mintegy „magába olvasztja” azt.

73. Ez a szabályozási módszer megfelel az uniós közszolgálati jogban a tisztviselő számára hátrányos munkáltatói határozattal szembeni panasz elutasítására[30] és a fellebbezéseknek az ACER fellebbezési tanácsa általi kezelésére (fenti 40. pont)[31] – azzal a különbséggel, hogy

[27] Az EKB-nak az engedély visszavonására vonatkozó diszkrecionális döntésére tekintettel (lásd ezzel kapcsolatban: a Pilatus Bank kontra EKB ügyekre vonatkozó indítványom, C-750/21 P és C-256/22 P, EU:C:2023:431, 106. és azt követő pontok) bizonyítania kellene különösen egy, „a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabály kellően súlyos megsértését”; lásd: 2017. április 4-i ombudsman kontra Staelen ítélet (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 31. és azt követő pontok); 2023. április 27-i Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro és társai kontra Bizottság ítélet (C-549/21 P, nem tették közzé, EU:C:2023:340, 113. pont); 2023. július 6-i RQ kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-7/22 P, nem tették közzé, EU:C:2023:541, 55. és azt követő pontok).

[28] Ilyen kifejezett szabályozást tartalmaz viszont a Vámkódex (az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL 2013. L 269., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 287., 90. o.; HL 2016. L 267., 2. o.; HL 2018. L 173., 35. o.) 27. cikkének (3) bekezdése, amely lehetővé teszi a határozatok visszaható hatályú megsemmisítését, míg a Vámkódex 28. cikke szerinti visszavonás csak a jövőre nézve, valamint a tagállamok jogrendjeiben alkalmazható. Így a francia code des relations entre le public et l’administration (az ügyfelek és a közigazgatás kapcsolatáról szóló törvénykönyv) 240-1. cikke kifejezetten különbséget tesz egyrészt valamely jogi aktus jövőre nézve történő hatályon kívül helyezése (abrogation), másrészt pedig valamely jogi aktus visszaható hatályú megsemmisítése (retrait) között. A német Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (a közigazgatási eljárásról szóló szövetségi törvény, VwVfG) 48. §-ának (1) bekezdése és 49. §-ának (1)–(3) bekezdése szerint bizonyos feltételek mellett mind a jogellenes, mind a jogszerű közigazgatási aktusok megsemmisíthetők, illetve visszavonhatók a jövőre nézve vagy visszaható hatállyal.

[29] A Bíróság eddig más helyzetekben – például az állami támogatásokra vonatkozó jog területén – sem ismerte el valamely határozat Bizottság általi visszavonásának *visszaható hatályát*; lásd: 2017. május 31-i DEI kontra Bizottság ítélet (C-228/16 P, EU:C:2017:409, 32. és azt követő pontok). A Bíróságnak a Törvényszék által a megtámadott végzés 50. pontjában a Törvényszék ellenkező álláspontjának alátámasztása érdekében hivatkozott ítélkezési gyakorlata e szempontból nem meggyőző.

[30] Lásd például: 2021. május 20-i Dickmanns kontra EUIPO ítélet (C-63/20 P, nem tették közzé, EU:C:2021:406, 29. és azt követő pontok); 2022. március 3-i WV kontra EKSZ ítélet (C-162/20 P, EU:C:2022:153).

[31] Lásd a 2019/942 rendelet 28. és 29. cikkét.

mindkét esetben le kell folytatni a panasz, illetve fellebbezési eljárást a keresetindítást megelőzően –, valamint a tagállamok bizonyos közigazgatási jogorvoslati eljárásaira vonatkozó szabályozás módszerének.[32]

74. A Törvényszék következésképpen tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a második határozat visszaható hatállyal váltotta fel és törölte az uniós jogrendből az első határozatot, és így a megsemmisítést kimondó ítélet már nem válthat ki további joghatásokat.

3. Az eljáráshoz fűződő érdek fennmaradása az első határozat tekintetében?

75. Végezetül most megvizsgálom, hogy a Törvényszék mégis arra a következtetésre juthatott-e, hogy az elsőfokú eljárás felperesei már nem hivatkozhatnak az eljáráshoz fűződő érdekre az első határozat tekintetében.

76. Véleményem szerint azonban egyértelműen nem ez a helyzet.

77. Egyrészt nem tűnik kizártnak, hogy az első határozat jogszerűségének az elsőfokú eljárás felperesei által indított kereset keretében történő felülvizsgálata e határozat megsemmisítéséhez vezet. Ez nemcsak az első határozat visszaható hatályú semmisségét eredményezné az EUMSZ 264. cikk első bekezdése alapján, hanem az EKB köteles lenne megtenni a megsemmisítést kimondó ítéletben „foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket" is az EUMSZ 266. cikk első bekezdése alapján. Mivel a második határozat az első határozattal azonos tartalmú, egyenesen úgy vélem, hogy az EKB ilyen megsemmisítés esetén az EUMSZ 266. cikk első bekezdése alapján köteles a második – ugyanolyan téves jogalkalmazáson alapuló – határozatot annak megtámadhatatlansága és az 1024/2013 rendeletben foglalt, erre vonatkozó jogalap hiánya ellenére visszavonni és újból dönteni az engedély visszavonásáról.[33] Az első határozat megsemmisítése ezért igenis joghatásokat válthat ki, és a fellebbező javára szolgálhat.

78. Másrészt az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az eljáráshoz fűződő érdek fennmaradása alapozható arra, hogy a megsemmisítést kimondó ítélet a felelősség megállapítása iránti kereset előkészítését szolgálja.[34] Eszerint egy esetleges kártérítési kereset megindítása elegendő az ilyen eljáráshoz fűződő érdek megalapozásához, feltéve hogy az nem hipotetikus.[35]

[32] Lásd például a közigazgatási bírósági rendtartásról szóló német törvény 79. §-a (1) bekezdésének 1. pontját, amely szerint a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Németország) előtti megsemmisítés iránti kereset tárgyát az eredeti közigazgatási aktus képezi a panasz tárgyában hozott határozat szerinti formájában. Hasonlóképpen rendelkezik az osztrák Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (a közigazgatási eljárásról szóló 1991. évi általános törvény, AVG) 66. §-ának (4) bekezdése, amely szerint a fellebbviteli hatóság maga bírálja el érdemben az ügyet, és az alsóbb szintű hatóság határozatának rendelkező része és indokolása helyett jogosult új rendelkező részt és indokolást megállapítani, illetve a megtámadott határozatot bármilyen módon megváltoztatni.

[33] A jogellenes jogi aktusok visszavonásának uniós jogbeli általános elfogadhatóságával kapcsolatban lásd: Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok Repower kontra EUIPO ügyre vonatkozó indítványa (C-281/18 P, EU:C:2019:426, 28. és azt követő pontok, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A 32. pontban a főtanácsnok rámutat többek között arra, hogy a jogbiztonság és a jogszerűség ellentétes elveit össze kell hangolni egymással. A jelen ügyben azonban semmi nem utal arra, hogy a jogbiztonság érdekében miért kellene fenntartani a második határozatot az azonos tartalmú első határozat megsemmisítését követően. A nem megtámadható, jogellenes közigazgatási aktusok megsemmisítésének lehetőségével kapcsolatban lásd például a közigazgatási eljárásról szóló német szövetségi törvény 48. §-át is.

[34] 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 69. és 70. pont); 2018. november 7-i BPC Lux 2 és társai kontra Bizottság ítélet (C-544/17 P, EU:C:2018:880, 42. pont); 2021. május 6-i Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ítélet (C-499/18 P, EU:C:2021:367, 40. pont).

[35] Lásd: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 79. pont); 2018. november 7-i BPC Lux 2 és társai kontra Bizottság ítélet (C-544/17 P, EU:C:2018:880, 43. pont).

79. Igaz ugyan, hogy a jelen esetben az elsőfokú eljárás felperesei már megsemmisítés iránti kérelmükkel párhuzamosan kártérítési kérelmet nyújtottak be. A Törvényszék azonban e kártérítési kérelmet mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant elutasította azzal az indokkal, hogy nem teljesültek az ítélkezési gyakorlatban e tekintetben elismert alaki feltételek. Függetlenül azonban attól, hogy a Törvényszék erre a következtetésre juthatott-e, ami a negyedik és ötödik jogalap tárgyát képezi (lenti 87–89. pont), nem tűnik kizártnak, hogy a fellebbező új kártérítési kérelmet nyújt be a Törvényszékhez az EKB vitatott határozatának állítólagos jogellenessége miatt. Ez annál is inkább kézenfekvő, mivel a lényeges kárt okozó hatást az engedélyét azonnali hatállyal visszavonó és gazdasági tevékenységét ezen időponttól kezdve ellehetetlenítő első határozat meghozatalának tulajdonítja.

80. A Törvényszék előtti keresetindítás ezenkívül az Európai Unió Bírósága alapokmánya 46. cikke első bekezdésének második mondata alapján legalább a jelen fellebbezési eljárás befejezéséig megszakította a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség megállapítása iránti kereset indítására vonatkozó ötéves elévülési időt. Ezért továbbra is lehetőség van új kártérítési kereset indítására.

81. Következésképpen a fellebbező javára szolgálna az EKB vitatott határozatának megsemmisítése.

D. Az első jogalapra vonatkozó közbenső következtetés

82. A fenti megfontolások fényében azt a következtetést vonom le, hogy a fellebbező eljáráshoz fűződő érdeke fennmaradt az EKB vitatott határozata azonnali hátrányos joghatásainak megszüntetésére, az EUMSZ 266. cikk első bekezdése alapján az EKB által a megsemmisítés nyomán megteendő intézkedésekre és a felelősség megállapítása iránti kereset előkészítésére tekintettel. Ezt a Törvényszék tévesen ítélte meg. Ebből következik, hogy nem állapíthatta volna meg a megsemmisítés iránti kérelem okafogyottságát e határozat tekintetében. Az a tény, hogy az elsőfokú eljárás felperesei nem indítottak az előírt formában és határidőn belül megsemmisítés iránti keresetet a második határozattal szemben, e szempontból nem bír jelentőséggel.

83. Az első jogalapnak ezért helyt kell adni, anélkül, hogy meg kellene vizsgálni a második és harmadik jogalapot, amelyek szintén az ellen irányulnak, hogy a Törvényszék a megtámadott végzés rendelkező részének 1) pontjában megállapította az okafogyottságot (fenti 2. és 5. pont).

84. Az ügyet tehát vissza kell utalni a Törvényszékhez,[36] hogy érdemben döntsön a megsemmisítés iránti kérelemről és az annak alátámasztására felhozott jogalapokról.

85. A fellebbező eltérő összetételben eljáró Törvényszék elé történő visszautalás iránti kérelmének azonban nem adható hely a Törvényszék elfogultságára utaló támpontok hiányában.[37] A Törvényszék elsőfokú eljárás felpereseivel szemben fennálló gondossági és tájékoztatási kötelezettségének fenti 52. és 53. pontban említett megsértése nem elegendő ahhoz, hogy komoly kétségeket ébresszen a Törvényszék pártatlanságát illetően, és megingassa a jogalanyok e tekintetben fennálló bizalmát.[38]

[36] A Bíróság alapokmányának 61. cikke.

[37] Lásd: 2008. július 1-jei Chronopost kontra UFEX és társai ítélet (C-341/06 P és C-342/06 P, EU:C:2008:375, 44. és azt követő pontok); 2009. február 19-i Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet (C-308/07 P, EU:C:2009:103, 41. és azt követő pontok).

[38] Lásd ebben az értelemben: 2020. március 26-i Simpson kontra Tanács és HG kontra Bizottság (felülvizsgálat) ítélet (C-542/18 RX-II és C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

86. Végül hatályon kívül kell helyezni a megtámadott végzés rendelkező részének 3) pontjában foglalt, a megsemmisítés iránti kérelemmel kapcsolatos költségekre vonatkozó határozatot. Mivel a megsemmisítés iránti kérelem okafogyottságának kérdése esetében a peres eljárás elkülöníthető, véglegesen eldöntendő részéről van szó, azt javaslom, hogy a Bíróság e tekintetben az EKB-t kötelezze saját költségeinek és a fellebbező költségeinek viselésére.

E. A kártérítési kérelemmel kapcsolatos negyedik és ötödik jogalap

87. A negyedik és ötödik jogalapot illetően elegendő rámutatni arra, hogy a Törvényszék helyesen utasította el az elsőfokú eljárás felpereseinek kártérítési kérelmét eljárási szabályzatának 126. cikke alapján mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant. [39]

88. Az állandó ítélkezési gyakorlatban elismert alaki követelményekkel ellentétben ugyanis a Törvényszékhez benyújtott keresetlevél csak 10 millió euró – a felperesek által a válaszban 100 millió euróra emelt – összegű kártérítés iránti kérelmet tartalmaz. Amint azt azonban a Törvényszék téves jogalkalmazás nélkül megállapította, [40] a keresetlevél nem tartalmaz megfelelő indokolást, még kevésbé pedig bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a Nemea Bank engedélyének visszavonására vonatkozó diszkrecionális döntése tekintetében teljesültek az EKB EUMSZ 340. cikk harmadik bekezdése szerinti szerződésen kívüli felelőssége megállapításának együttes feltételei, jelesül a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabály kellően súlyos megsértésében megnyilvánuló jogellenesség, a hivatkozott kár mértéke, valamint az e jogellenesség és e kár közötti kellően közvetlen okozati összefüggés fennállása. [41]

89. Ezért a negyedik és ötödik jogalapot mint nyilvánvalóan megalapozatlant el kell utasítani.

VII. Végkövetkeztetés

90. Azt javaslom, hogy a Bíróság adjon helyt az első jogalapnak, és helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést annyiban, amennyiben az megállapította a megsemmisítés iránti kérelem okafogyottságát, és az e tekintetben felmerült költségeket megosztotta a fellebbező és az EKB között (a rendelkező rész 1) és 3) pontja), a Bíróság alapokmányának 61. cikke alapján utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez, és mindenesetre a megsemmisítés iránti kérelem Törvényszék által megállapított okafogyottsága tekintetében kötelezze az EKB-t a költségek viselésére.

[39] A megtámadott végzés rendelkező részének 3) pontja, valamint 59. és azt követő pontjai.

[40] A megtámadott végzés 62. pontja.

[41] Ebben az értelemben: 2018. május 3-i EUIPO kontra European Dynamics Belgium és társai ítélet (C-376/16 P, EU:C:2018:299, 91. és 92. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); lásd még a 27. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.