CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 30 noiembrie 2023 [1]

Cauza C-181/22 P

Nemea Bank plc
împotriva

Băncii Centrale Europene (BCE)

„Recurs – Mecanismul unic de supraveghere – Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 – Atribuții specifice de supraveghere conferite BCE – Decizie privind retragerea autorizației Nemea Bank plc de începere a activității unei instituții de credit – Articolul 24 – Procedură de control administrativ intern – Înlocuire cu o decizie cu un conținut identic – Acțiune în anulare – Rămânerea litigiului fără obiect și dispariția interesului de a exercita acțiunea – Nepronunțare asupra fondului – Acțiune în despăgubire – Inadmisibilitate vădită – Protecție jurisdicțională efectivă – Articolul 47 din cartă”

I. Introducere

1. Prin intermediul recursului, Nemea Bank plc din Malta solicită anularea Ordonanței Tribunalului Uniunii Europene din 20 decembrie 2021, Niemelä și alții/BCE (T-321/17, EU:T:2021:942, denumită în continuare „ordonanța atacată”). Prin ordonanța atacată, Tribunalul a decis, pe de o parte, că nu mai este necesar să se pronunțe asupra cererii Nemea Bank în anularea deciziei [2] Băncii Centrale Europene (BCE) din 23 martie 2017 (denumită în continuare „decizia BCE atacată” sau „prima decizie”). Pe de altă parte, el a respins ca vădit inadmisibilă cererea în despăgubire a Nemea Bank. Prin intermediul deciziei atacate, BCE a decis, la rândul său, să retragă autorizația Nemea Bank pentru activitatea desfășurată în calitate de instituție de credit (în continuare „retragerea autorizației”).

2. Problemele de drept ridicate prin al doilea și al treilea motiv de recurs au fost tratate deja în Concluziile noastre prezentate în cauzele pendinte Pilatus Bank/BCE (C-750/21 P și C-256/22 P), care se referă de asemenea la sectorul bancar maltez. Aceste probleme privesc exercitarea efectivă a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă ale băncii în cauză de către persoana desemnată de ea să îi acorde asistență juridică [3]. În concluziile menționate am reținut că persoana care acordă asistență juridică este singura autorizată să reprezinte drepturile și interesele

[1] Limba originală: germana.

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

[3] Concluziile prezentate în cauzele Pilatus Bank/BCE (C-750/21 P și C-256/22 P, EU:C:2023:431, punctul 59 și urm.).

acestei bănci în procedura administrativă de retragere a autorizației și în litigiul ulterior în fața instanțelor Uniunii și că administratorul băncii desemnat de autoritățile de supraveghere naționale nu are acest drept.

3. Până acum nu a fost analizată problema juridică pe care se întemeiază primul motiv de recurs: care sunt condițiile în care banca vizată este obligată să introducă acțiunea în anulare în fața Tribunalului atunci când se prevalează de dreptul, ce i-a fost conferit prin articolul 24 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 [4], de a solicita comitetului administrativ de control al BCE să efectueze controlul administrativ intern al deciziei de retragere a autorizației. În speță, Nemea Bank a formulat o asemenea cerere cu puțin timp înainte de introducerea acțiunii în anularea deciziei BCE atacate. La final însă a omis să atace în fața Tribunalului, în termenul și în forma corespunzătoare, și decizia [5], cu un conținut identic (denumită în continuare „a doua decizie"), care a înlocuit prima decizie, adoptată de BCE la 30 iunie 2017 în urma avizului comitetului administrativ de control. Prin urmare, aceasta a devenit (posibil) neatacabilă și definitivă. Potrivit Tribunalului, această împrejurare a determinat dispariția interesului Nemea Banc de a exercita acțiunea și nepronunțarea asupra cererii sale în anularea primei decizii întrucât a doua decizie a înlocuit-o cu efect retroactiv. Dacă opinia Tribunalului este întemeiată în drept, în speță nu ar mai fi posibilă, cel puțin în cadrul unei proceduri de declarare a nulității, controlarea legalității retragerii autorizației.

4. Prezenta cauză ridică, așadar, probleme fundamentale privind protecția jurisdicțională efectivă împotriva măsurilor instituțiilor, organismelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii pentru care dreptul derivat prevede o procedură administrativă de control sau o cale de atac administrativă prealabilă sau paralelă cu acțiunea directă. Instanțele Uniunii s-au pronunțat deja de mai multe ori în ceea ce privește astfel de dispoziții de drept derivat și raportul lor cu articolul 263 TFUE [6]. În prezent nu există însă nicio clarificare coerentă și transversală a acestui raport pentru toate procedurile administrative interne de control sau referitoare la căile de atac. Este necesar în special să se evite ca astfel de proceduri să creeze lacune în protecția jurisdicțională în loc să o amelioreze. Acest lucru nu ar fi compatibil cu dreptul fundamental la protecție jurisdicțională efectivă, consacrat la articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"), precum și cu articolul 263 TFUE.

5. Prezentele concluzii sunt dedicate cu precădere problemei privind nepronunțarea criticată asupra cererii în anulare ca urmare a pretinsei dispariții a interesului Nemea Bank de a exercita acțiunea, care constituie obiectul primului motiv de recurs. Dacă Curtea va urma propunerea noastră de soluționare a acestui motiv de recurs și va anula ordonanța atacată pentru că interesul Nemea Bank de a exercita acțiunea se menține, nu ar mai fi necesară analiza celui de al doilea și a celui de al treilea motiv de recurs, privind exercitarea efectivă a dreptului la apărare [7], deoarece acestea vizează de asemenea soluția Tribunalului de nepronunțare asupra fondului.

[4] Regulamentul Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO 2013, L 287, p. 63).

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

[6] Probleme juridice care trebuie tratate în prezenta cauză au fost parțial ridicate și în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 7 septembrie 2023, Versobank/BCE (C-803/21 P, nepublicată, EU:C:2023:630). În acea cauză, banca vizată a atacat însă în fața Tribunalului, în termenul și în forma corespunzătoare, a doua decizie. În privința unei situații similare, a se vedea Hotărârea rămasă definitivă a Tribunalului din 7 septembrie 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, punctele 16-28). A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 iunie 2020, SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, punctul 58 și urm.), și Hotărârea din 27 aprilie 2016, European Dynamics Luxembourg și alții/EUIPO (T-556/11, EU:T:2016:248) (rămase de asemenea definitive).

[7] A se vedea în această privință Concluziile noastre prezentate în cauzele Pilatus Bank/BCE (C-750/21 P și C-256/22 P, EU:C:2023:431, punctul 59 și urm.).

II. Cadrul juridic

6. Considerentul (64) al Regulamentului nr. 1024/2013 enunță printre altele:

„BCE ar trebui să ofere persoanelor juridice și fizice posibilitatea de a solicita un control al deciziilor care le sunt adresate sau care le privesc în mod direct și individual și care au fost luate în temeiul prerogativelor care i-au fost conferite prin prezentul regulament. Sfera de aplicare a controlului ar trebui să se refere la conformitatea procedurală și de fond cu prezentul regulament a unor astfel de decizii, cu respectarea marjei discreționare acordate BCE pentru a hotărî cu privire la oportunitatea luării acestor decizii. În acest scop și din motive de economie procedurală, BCE ar trebui să înființeze un comitet administrativ de control în vederea efectuării unei astfel de evaluări interne. […] Procedura stabilită pentru efectuarea controlului ar trebui să prevadă reanalizarea de către Consiliul de supraveghere a proiectului de decizie anterior, după caz.”

7. Articolul 4 alineatul (1) litera (a) din regulament, intitulat „Atribuții conferite BCE”, prevede următoarele:

„În cadrul articolului 6 și în conformitate cu alineatul (3) din prezentul articol, BCE deține competența exclusivă să exercite, în scopuri de supraveghere prudențială, următoarele atribuții în legătură cu toate instituțiile de credit cu sediile în statele membre participante:

(a) autorizarea și retragerea autorizațiilor instituțiilor de credit, sub rezerva articolului 14 […]”.

8. Articolul 14 alineatul (5) al doilea paragraf din acest regulament dispune:

„Atunci când autoritatea națională competentă care a propus autorizarea în conformitate cu alineatul (1) consideră că autorizația trebuie retrasă în conformitate cu dreptul național relevant, aceasta înaintează o propunere BCE în acest sens. În acest caz, BCE ia o decizie în legătură cu retragerea propusă, ținând cont pe deplin de motivarea propunerii de retragere prezentată de autoritatea națională competentă.”

9. Articolul 24 din Regulamentul nr. 1024/2013, intitulat „Comitetul administrativ de control”, prevede printre altele:

„(1) BCE instituie un comitet administrativ de control pentru efectuarea controlului administrativ intern al deciziilor luate de BCE în exercitarea prerogativelor care îi sunt conferite prin prezentul regulament, în urma transmiterii unei cereri de control în conformitate cu alineatul (5). Sfera de aplicare a controlului administrativ intern se referă la conformitatea procedurală și de fond a acestor decizii cu prezentul regulament.

[…]

(5) Orice persoană fizică sau juridică poate solicita, în cazurile menționate la alineatul (1), controlul unei decizii luate de BCE în temeiul prezentului regulament care vizează persoana respectivă sau care o privește în mod direct și individual. O cerere de control formulată împotriva unei decizii a Consiliului guvernatorilor menționată la alineatul (7) nu este admisibilă.

(6) Orice cerere de control, care include motivele formulării sale, se depune în scris la BCE în termen de o lună de la data notificării deciziei persoanei care solicită controlul sau, în absența acesteia, de la data la care persoana ia cunoștință de decizia respectivă, după caz.

(7) După ce se pronunță asupra admisibilității controlului, comitetul administrativ de control formulează un aviz într-un termen care să corespundă caracterului mai mult sau mai puțin urgent al chestiunii, dar nu mai târziu de două luni de la primirea cererii și îl transmite Consiliului de supraveghere în vederea pregătirii unui nou proiect de decizie. Consiliul de supraveghere ia în considerare avizul comitetului administrativ de control și transmite imediat Consiliului guvernatorilor un nou proiect de decizie. Noul proiect de decizie fie abrogă decizia inițială, fie o înlocuiește cu o decizie cu un conținut identic, fie o înlocuiește cu o decizie modificată. Noul proiect de decizie este considerat ca fiind adoptat, cu excepția cazului în care Consiliul guvernatorilor ridică obiecții în termen de zece zile lucrătoare.

(8) O cerere de control formulată în temeiul alineatului (5) nu are efect suspensiv. Cu toate acestea, în cazul în care consideră că circumstanțele impun acest lucru, Consiliul guvernatorilor poate, la propunerea comitetului administrativ de control, să suspende aplicarea deciziei contestate.

(9) Avizul comitetului administrativ de control, noul proiect de decizie înaintat de Consiliul de supraveghere și decizia adoptată de Consiliul guvernatorilor în conformitate cu prezentul articol trebuie să fie motivate și notificate părților.

[…]

(11) Prezentul articol nu aduce atingere dreptului de a introduce acțiuni în fața CJUE în conformitate cu tratatele.”

III. Situația de fapt și decizia BCE atacată

10. Situația de fapt și decizia BCE atacată figurează la punctele 1-8 din ordonanța atacată și pot fi rezumate după cum urmează.

11. A cincea reclamantă din prima instanță și recurenta, Nemea Bank, este o instituție de credit mai puțin semnificativă, cu sediul în Malta, supusă supravegherii directe a Malta Financial Services Authority (Autoritatea pentru Servicii Financiare din Malta, denumită în continuare „MFSA”). A treia și a patra reclamantă din prima instanță, Nemea plc și Nevestor SA, sunt acționari direcți ai Nemea Bank. Primul și al doilea reclamant din prima instanță, H. Niemelä și M. Lehto, care dețin participații la a treia și la a patra reclamantă, sunt numai acționari indirecți, precum și membri ai Comitetului executiv al Nemea Bank.

12. După primirea avizului solicitat din partea autorității naționale de rezoluție, MFSA a transmis BCE, la 25 ianuarie 2017, o propunere de retragere a autorizației Nemea Bank.

13. La 13 martie 2017, Consiliul guvernatorilor BCE a aprobat proiectul unei decizii de retragere a autorizației și a invitat Nemea Bank să își prezinte observațiile în termen de trei zile. Aceasta a răspuns invitației la 15 martie 2017.

14. La 23 martie 2017, BCE a adoptat decizia atacată, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (a) și cu articolul 14 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1024/2013.

15. La 22 aprilie 2022, Nemea Bank și ceilalți reclamanți în primă instanță au solicitat comitetului administrativ de control al BCE efectuarea unui control administrativ intern al deciziei BCE atacate, în conformitate cu articolul 24 alineatul (5) prima teză din Regulamentul nr. 1024/2013.

16. La 22 mai 2017, reclamanții în primă instanță au introdus la Tribunal o acțiune împotriva deciziei BCE atacate.

17. La 19 iunie 2017, comitetul administrativ de control a emis un aviz prin care a propus înlocuirea deciziei BCE atacate cu o decizie cu un conținut identic.

18. În urma avizului comitetului administrativ de control și în temeiul unei propuneri a Consiliului de supraveghere, Consiliul guvernatorilor BCE a adoptat la 30 iunie 2017 a doua decizie, în al cărei dispozitiv se preciza că înlocuiește prima decizie în conformitate cu articolul 24 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1024/2013.

19. Reclamanții din prima instanță nu au introdus în termenul și în forma corespunzătoare acțiunea în anularea celei de a doua decizii.

IV. Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

20. În perioada în care se desfășura controlul administrativ intern, reclamanții în primă instanță au formulat la Tribunal, prin cererea introductivă primită la grefa Tribunalului la 22 mai 2017, o acțiune împotriva deciziei BCE atacate (punctul 16 de mai sus). Prin intermediul acțiunii, ei au solicitat, pe de o parte, anularea acestei decizii și, pe de altă parte, repararea prejudiciului suferit din cauza deciziei de reclamanții în primă instanță.

21. Ca urmare a excepției de inadmisibilitate invocate de BCE, Tribunalul a decis, prin Ordonanța din 13 iulie 2018, în temeiul articolului 130 alineatul (7) din Regulamentul de procedură al acestuia, să se pronunțe asupra admisibilității odată cu fondul.

22. La cererea adresată de Comisia Europeană, președintele camerei competente a Tribunalului a admis, prin decizia din 23 iulie 2018, intervenția acesteia în susținerea concluziilor BCE.

23. Prin decizia din 29 martie 2019 a președintelui camerei competente a Tribunalului, procedura a fost suspendată până la pronunțarea Hotărârii din 5 noiembrie 2019, BCE și alții/Trasta Komercbanka și alții (C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923). După reluarea procedurii, Tribunalul a renunțat la organizarea unei ședințe prevăzute inițial, însă care fusese apoi amânată. În schimb, prin măsura de organizare a procedurii din 2 iulie 2021, Tribunalul a invitat părțile, printre altele, să își prezinte concluziile cu privire la aspectul dacă, având în vedere înlocuirea deciziei BCE atacate cu a doua decizie, cererea în anulare a rămas fără obiect și nu mai este necesară pronunțarea asupra fondului, astfel cum prevede articolul 131 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

24. Prin ordonanța atacată, Tribunalul a decis că nu mai este necesar să se pronunțe asupra cererii în anularea deciziei BCE atacate întrucât a rămas fără obiect și a dispărut interesul reclamanților în exercitarea acțiunii (punctul 1 din dispozitiv) și a respins cererea în despăgubire ca vădit

inadmisibilă (punctul 2 din dispozitiv). Acesta a obligat totodată reclamanții și BCE să suporte propriile cheltuieli de judecată aferente cererii în anulare (punctul 3 din dispozitiv), a obligat reclamanții să suporte propriile cheltuieli de judecată și pe cele efectuate de BCE în legătură cu cererea în despăgubire (punctul 4 din dispozitiv) și a obligat Comisia să suporte propriile cheltuieli de judecată (punctul 5 din dispozitiv).

25. În motivarea soluției de nepronunțare asupra fondului, Tribunalul a reținut în esență că a doua decizie, care nu a fost atacată de reclamanți, înlocuiește cu efect retroactiv decizia BCE atacată, începând cu data de la care produce efecte, înlăturând-o, așadar, complet și *ex tunc* din ordinea juridică a Uniunii, astfel încât declararea nulității sale pe cale judecătorească nu mai produce nicio altă consecință juridică [8].

V. Procedura în fața Curții și concluziile părților

26. Prin cererea primită la grefa Curții la 7 aprilie 2022, Nemea Bank a formulat prezentul recurs.

27. Recurenta solicită Curții:

– anularea ordonanței atacate;

– trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului, dar altei camere, cu o compunere total diferită, și

– obligarea BCE la plata cheltuielilor de judecată.

28. BCE solicită Curții:

– respingerea recursului și

– obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor efectuate de BCE.

29. Comisia solicită:

– respingerea recursului și

– obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată.

30. În temeiul articolului 76 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Curtea a decis să nu organizeze o ședință de audiere a pledoariilor deoarece se consideră suficient de lămurită pentru a se pronunța.

[8] Punctele 45 și 51 din ordonanța atacată. A se vedea și motivarea analogă a Tribunalului din Hotărârea din 6 octombrie 2021, Ukrselhosprom PCF și Versobank/BCE (T-351/18 și T-584/18, EU:T:2021:669, punctele 80-92). Această motivare nu a fost repusă în discuție de Curte în Hotărârea din 7 septembrie 2023, Versobank/BCE (C-803/21 P, nepublicată, EU:C:2023:630, punctul 159 și urm.), din cauza lipsei de pertinență.

VI. Apreciere

A. Obiectul primului motiv de recurs

31. Prin intermediul primului motiv de recurs, recurenta invocă încălcarea articolului 263 primul paragraf TFUE. Ea învederează că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept întrucât a considerat că nu este necesar să se pronunțe asupra cererii în anulare în loc să își îndeplinească obligația de a exercita controlul asupra deciziei BCE atacate. Potrivit articolului 263 TFUE, numai instanțele Uniunii sunt competente să se pronunțe asupra legalității măsurilor adoptate de alte instituții ale Uniunii. Recunoașterea de către Tribunal a efectului *ex tunc* al înlocuirii primei decizii cu a doua decizie este incompatibilă cu acest articol. Potrivit recurentei, efectul unei asemenea înlocuiri nu poate fi echivalat, în lipsa unui control jurisdicțional al legalității, cu cel al unei hotărâri de anulare a instanțelor Uniunii. De la adoptarea sa, prima decizie continuă să producă asupra Nemea Bank efecte juridice defavorabile, astfel încât se menține interesul acesteia de a exercita acțiunea în anulare.

32. BCE opune printre altele faptul că reclamanții din prima instanță ar fi trebuit să atace și a doua decizie la Tribunal. Dispozitivul acesteia dispune, cu puterea autorității de lucru judecat, retragerea autorizației Nemea Bank. În plus, reclamanții ar putea formula o acțiune în despăgubire chiar și în lipsa unei acțiuni în anulare prealabile.

33. Comisia nu se opune primului motiv de recurs.

34. În cadrul primului motiv de recurs, trebuie să se examineze, pe de o parte, dacă banca vizată poate renunța, după efectuarea controlului administrativ intern (facultativ) în urma căruia se adoptă o a doua decizie cu un conținut identic cu cel al primei decizii, pe care o înlocuiește, să atace această a doua decizie în fața Tribunalului, în condițiile în care anterior a atacat deja prima decizie (secțiunea B). Pe de altă parte, este necesar să se lămurească dacă adoptarea celei de a doua decizii și neatacarea sa sunt apte să repună în discuție menținerea interesului acestei bănci de a exercita acțiunea împotriva primei decizii. În acest context, trebuie să se examineze, în primul rând, dacă a doua decizie înlocuiește prima decizie cu efect *ex tunc*, astfel cum a reținut Tribunalul în ordonanța atacată, sau dacă o înlocuiește numai cu efect *ex nunc* (secțiunea C).

B. Obligație de a formula o acțiune în anulare suplimentară împotriva celei de a doua decizii?

35. Tribunalul putea să considere în ordonanța atacată că a dispărut interesul reclamanților în primă instanță de a exercita acțiunea împotriva deciziei BCE atacate numai dacă aceștia aveau obligația de a ataca și a doua decizie cu un conținut identic. Această a doua decizie ar putea fi însă considerată un act reiterativ sau confirmativ, fără efect juridice proprii, astfel încât nu putea fi atacat în mod admisibil.

36. Ținând seama de modul de redactare, de obiectivele și de poziția lor sistematică, dispozițiile articolului 24 din Regulamentul nr. 1024/2013 trebuie, prin urmare, să fie interpretate în special în raport cu dreptul de a introduce o acțiune în anulare în conformitate cu articolul 263 TFUE.

1. Procedura facultativă de control administrativ intern și posibilitatea de atacare a primei sau a celei de a doua decizii

37. Potrivit articolului 24 alineatele (1) și (5) din Regulamentul nr. 1024/2013, procedura de control administrativ intern în fața comitetului administrativ de control al BCE poate fi desfășurată numai la cererea unei persoane fizice sau juridice care este destinatara unei decizii a BCE sau pe care decizia o privește în mod direct și individual [9]. Așa cum s-a întâmplat în speță, banca poate deci solicita comitetului administrativ de control să evalueze decizia de retragere a autorizației care îi este adresată. Controlul se referă la conformitatea procedurală și materială a unei astfel de decizii cu acest regulament.

38. De aici rezultă că controlul administrativ intern are, pe de o parte, o natură *facultativă* și, pe de altă parte, scopul de a asigura protecția jurisdicțională a băncii în cauză.

39. Spre deosebire de procedurile interne de control sau de căile de atac privind deciziile a numeroase organe, oficii sau agenții ale Uniunii, desfășurarea procedurii de control administrativ intern nu este, așadar, o condiție pentru admisibilitatea unei acțiuni în fața instanțelor Uniunii în sensul articolului 263 al cincilea paragraf TFUE [10].

40. Tehnica de reglementare aleasă la articolul 24 din Regulamentul nr. 1024/2013 se deosebește în această privință mai ales de cea de la articolele 28 și 29 din Regulamentul (UE) 2019/942 de instituire a Agenției Uniunii Europene pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (ACER) [11], care are de asemenea ca temei articolul 263 al cincilea paragraf TFUE. Articolul 28 din acest regulament instituie un drept similar al persoanelor fizice și juridice direct și individual vizate de a exercita o cale de atac în fața camerei de recurs a ACER. Totuși, potrivit articolului 29 din acest regulament, „[a]cțiunile în anulare împotriva unei decizii emise de către ACER în temeiul prezentului regulament […] pot fi introduse la Curtea de Justiție [a Uniunii Europene] doar după epuizarea procedurii de exercitare a căilor de atac menționate la articolul 28 [din acest regulament]” [12].

41. Legiuitorul Uniunii nu a inclus în articolul 24 din Regulamentul nr. 1024/2013 nicio dispoziție corespunzătoare pentru BCE, care este o instituție independentă a Uniunii în sensul articolului 13 alineatul (1) TUE. Articolul 24 alineatul (11) din Regulamentul nr. 1024/2013 prevede în schimb, în mod expres, că „[p]rezentul articol nu aduce atingere dreptului de a introduce acțiuni în fața CJUE în conformitate cu tratatele”, așadar, în special dreptului la acțiune în conformitate cu articolul 263 TFUE.

42. Or, o bancă a cărei autorizație a fost retrasă prin decizie a BCE este, *în principiu, liberă să aleagă* fie să atace direct această decizie în fața Tribunalului, fie să renunțe să o atace și în schimb să solicite BCE să desfășoare o procedură de control administrativ intern pentru ca ulterior să atace în instanță a doua decizie a BCE ori să utilizeze ambele posibilități.

9 A se vedea și textul similar al considerentului (64) al Regulamentului nr. 1024/2013.

10 A se vedea în special procedura căii de atac în fața camerelor de recurs ale oficiilor sau agențiilor independente ale Uniunii, enumerate la articolul 58a din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene (Oficiul Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală, Oficiul Comunitar pentru Soiuri de Plante, Agenția Europeană pentru Produse Chimice și Agenția Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației).

11 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 5 iunie 2019 (JO 2019, L 158, p. 22).

12 A se vedea în acest sens Hotărârea rămasă definitivă a Tribunalului din 7 septembrie 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, punctele 16-28).

43. Posibilitatea de a renunța la atacarea primei decizii în cazul cererii de control administrativ intern este confirmată de articolul 24 alineatul (7) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013. Potrivit articolului 24 alineatul (8) prima teză din acest regulament, o astfel de cerere nu are efect suspensiv [13] și nici nu poate opri curgerea termenului de introducere a acțiunii în conformitate cu articolul 263 al șaselea paragraf TFUE. La finalul procedurii de control, BCE *trebuie* să adopte o a doua decizie, care *abrogă* sau *înlocuiește* prima decizie. Chiar dacă astfel prima decizie nu ar mai putea fi atacată între timp în fața instanței, BCE este obligată să o abroge sau să o înlocuiască. Banca vizată de retragerea autorizației nu poate, așadar, decât să se mulțumească să atace a doua decizie. Aceasta poate, la rândul său, să facă obiectul unei acțiuni în anulare, în măsura în care produce efecte juridice proprii (punctul 47 și următoarele de mai jos).

44. Este în schimb neclar – precum în speță – dacă banca vizată *trebuie* să atace în fața Tribunalului și a doua decizie, care a fost adoptată în urma controlului administrativ intern, pentru a înlătura efectele juridice ale retragerii autorizației, în cazul în care conținutul acestei a doua decizii este identic cu cel al primei decizii, iar aceasta din urmă a făcut deja obiectul unei acțiuni în anulare introduse de ea.

45. Nici articolul 24 alineatul (7) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013, potrivit căruia a doua decizie, „cu un conținut identic”, adoptată după încheierea procedurii de control administrativ intern, „înlocuiește” prima decizie, și nici alte dispoziții ale acestui regulament nu precizează nimic în această privință. Efectele juridice potențiale ale acestei a doua decizii trebuie, așadar, cercetate mai îndeaproape.

2. Obligație de a ataca a doua decizie, în pofida atacării primei decizii?

46. A doua decizie îndeplinește, în principiu, la fel ca prima decizie, condițiile unei decizii obligatorii pentru destinatarul său în sensul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE. Este însă incert dacă, din cauza caracterului său pur reiterativ sau confirmativ, este de asemenea aptă să producă efecte juridice obligatorii față de banca vizată, în condițiile în care autorizația acesteia a fost deja retrasă prin prima decizie, cu un conținut identic [litera a) de mai jos]. În caz afirmativ, este posibil ca reclamanții în primă instanță să fi omis să atace în termen a doua decizie în fața Tribunalului [litera b) de mai jos]. În schimb, dacă trebuie să se considere că a doua decizie este un act pur confirmativ, aceasta nu ar fi putut fi atacată în mod admisibil printr-o acțiune în anulare [litera c) de mai jos].

a) A doua decizie: act juridic atacabil în principiu?

47. Numai un act care produce efecte juridice obligatorii și care afectează interesele reclamantului ca urmare a unei modificări esențiale a situației sale juridice poate fi atacat în instanță. Aspectul dacă produce asemenea efecte și dacă poate, așadar, face obiectul unei acțiuni

[13] Potrivit articolului 278 primul alineat TFUE, nici acțiunea în anularea primei decizii nu ar avea efect suspensiv. Prin urmare, prima decizie își produce efectele juridice imediat, de la data la care este notificată destinatarului, indiferent dacă a fost sau nu atacată în instanță, cu excepția cazului în care este admisă cererea reclamanților de suspendare a acestor efecte juridice, formulată în temeiul articolului 278 a doua teză TFUE sau al articolului 24 alineatul (8) a doua teză din Regulamentul nr. 1024/2013.

în anulare se apreciază pe baza unor criterii obiective și a conținutului său. În această privință este necesar să se țină seama de împrejurările în care a fost adoptat și de competențele instituției care l-a adoptat [14].

48. În privința efectului substitutiv al celei de a doua decizii, prevăzut la articolul 24 alineatul (7) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013, considerăm că nu există îndoieli că această decizie produce efecte juridice proprii. Astfel, substituirea prevăzută în mod expres de legiuitorul Uniunii are drept consecință – indiferent dacă are efect retroactiv sau *ex nunc* (punctul 66 și următoarele de mai jos) – menținerea efectelor juridice ale retragerii autorizației dispuse prin prima decizie (înlocuită). La rândul său, ca urmare a înlocuirii sale, prima decizie poate produce aceste efecte, însă numai până la intrarea în vigoare a celei de a doua decizii, iar nu și pentru viitor. Acest lucru implică o modificare esențială a situației juridice a băncii vizate chiar dacă prima și a doua decizie au un conținut identic.

49. Prin urmare, a doua decizie este în principiu și mai aptă să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE. În consecință, aceasta nu mai poate fi atacată după expirarea termenului de introducere a acțiunii prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf TFUE.

b) Omisiunea de a introduce acțiunea împotriva celei de a doua decizii

50. Reclamanții în primă instanță însă au omis să introducă în termenul și în forma corespunzătoare acțiunea în anularea celei de a doua decizii [15]. Așadar, aceasta nu mai poate fi atacată și este definitivă.

51. Astfel, nici din dispozițiile Regulamentului nr. 1024/2013, nici din jurisprudență nu rezultă indicii că acțiunea în anularea primei decizii se extinde automat asupra celei de a doua decizii înlocuitoare, cu un conținut identic. Pentru aceasta ar fi fost în schimb necesară o adaptare în termen a cererii introductive în conformitate cu articolul 86 din Regulamentul de procedură al Tribunalului sau introducerea unei noi acțiuni [16]. Termenul de acțiune, care, potrivit unei

[14] A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2021, Ungaria/Parlamentul (C-650/18, EU:C:2021:426, punctele 37 și 38 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul (C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctele 62 și 63). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate BEI/ClientEarth și Comisia/BEI (C-212/21 P și C-223/21 P, EU:C:2022:1003, punctul 47).

[15] După cum rezultă din răspunsul reclamanților în primă instanță la întrebarea scrisă adresată de Tribunal și menționată la punctul 23 din prezentele concluzii, printr-un e-mail informal – așadar, fără respectarea formei – adresat Tribunalului, aceștia au formulat o cerere în anularea celei de a doua decizii, de care Tribunalul nu a ținut însă seama.

[16] În ordini juridice cum este cea germană, în care a doua decizie „absoarbe" oarecum prima decizie (a se vedea nota de subsol 32 de mai jos), acest lucru nu este neapărat valabil. Foarte edificatoare în această privință este hotărârea Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, denumită în continuare „BVerwG") din 11 noiembrie 2020 – 8 C 22/19, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ) 2021, p. 564, comentată de Alexander Milstein. Potrivit acesteia, termenul de introducere a acțiunii de la articolul 74 alineatul (1) prima teză din Verwaltungsgerichtsordnung (Legea privind contenciosul administrativ, denumită în continuare „VwGO") trebuie respectat și în cazul unei modificări a cererii privind o decizie de modificare care înlocuiește decizia atacată inițial. Astfel, cu excepția dispozițiilor speciale ale articolului 96 alineatul (1) din Sozialgesetzbuch (Codul securității sociale, denumit în continuare „SGG") și ale articolului 68 din Finanzgerichtsordnung (Codul de procedură fiscală, denumit în continuare „FGO"), nu există nicio modificare de drept a acțiunii în cazul în care decizia inițială este completată sau înlocuită printr-o nouă decizie (punctele 21-23 din hotărâre). Acest lucru nu este însă valabil în situația în care se include o decizie care modifică sau înlocuiește decizia atacată, dacă părțile reglementării, care sunt atacate după modificare sau înlocuire, sunt *indivizibile* potrivit dreptului material. Dacă această jurisprudență se transpune în cazul, precum cel din speță, al înlocuirii unei prime decizii cu o a doua decizie cu un conținut identic, potrivit dreptului german, se poate porni de la premisa unei asemenea indivizibilități, astfel încât nu ar fi fost necesar ca acțiunea să fie modificată în termenul de introducere a acțiunii.

jurisprudențe constante, este imperativ și nu poate fi prelungit [17], a expirat în speță. Dacă nu există un caz fortuit sau un caz de forță majoră în sensul articolului 45 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție, nu este posibilă repunerea în termen [18].

52. În legătură cu revocarea și înlocuirea unui act juridic, Curtea a statuat deja că, în vederea asigurării unei bune administrări a justiției, Tribunalul poate să întrebe reclamanta dacă, în urma adoptării actului înlocuitor, intenționează să își adapteze concluziile și să le îndrepte de asemenea împotriva acestuia din urmă, așa cum prevede articolul 86 din Regulamentul de procedură al Tribunalului [19]. În speță, Tribunalul nu a înțeles să facă acest lucru și a întrebat părțile abia după expirarea termenului de introducere a acțiunii pentru cea de a doua decizie dacă se menține interesul de a exercita acțiunea al reclamantului în primă instanță și dacă mai este eventual necesar să se pronunțe asupra cererii în anulare.

53. Acest mod de a proceda este greu de conciliat cu principiul bunei administrări a justiției și cu obligațiile Tribunalului de diligență și de informare a părților [20]. Independent de această chestiune, omisiunea de a introduce acțiunea împotriva celei de a doua decizii trebuie pusă în primul rând în sarcina reclamanților în primă instanță, care au fost reprezentați prin avocat. Aceștia au stăruit în desfășurarea procedurii de control administrativ intern paralel cu cerea lor în anularea primei decizii. Ei puteau, așadar, să solicite informațiile necesare privind situația juridică și să ia măsurile care se impun pentru a asigura că a doua decizie nu devine definitivă în privința lor.

54. Prin urmare, reținem că recurenta nu mai poate înlătura, cel puțin pentru perioada ulterioară intrării în vigoare a celei de a doua cereri, retragerea autorizației sale printr-o acțiune în anularea acestei decizii.

c) A doua decizie: act confirmativ neatacabil?

55. Din jurisprudența referitoare la inadmisibilitatea acțiunilor împotriva actelor pur confirmative nu rezultă, în opinia noastră, o concluzie diferită.

56. Este adevărat că din aceasta reiese că acțiunea împotriva unui act confirmativ este inadmisibilă dacă acesta nu conține niciun element juridic sau factual nou în raport cu actul confirmat [21]. Condiția este însă ca actul confirmat să fi rămas definitiv pentru persoana în cauză ca urmare a faptului că nu s-a introdus în termen o acțiune împotriva acestuia. Pentru motive legate de securitatea juridică, ar trebui să se evite ca printr-o acțiune împotriva actului confirmativ să se eludeze termenul de introducere a acțiunii expirat, prevăzut pentru actul

[17] A se vedea articolul 61 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului și articolul 52 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

[18] A se vedea Ordonanța din 16 noiembrie 2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Comisia (C-73/10 P, EU:C:2010:684, punctul 41), și Ordonanța din 20 octombrie 2020, Mendes de Almeida/Consiliul (C-576/21 P, nepublicată, EU:C:2022:826, punctul 52 și jurisprudența citată).

[19] A se vedea în acest sens Hotărârea din 31 mai 2017, DEI/Comisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punctul 42).

[20] A se vedea nota de subsol 15 de mai sus. La punctul 32 din ordonanța atacată, Tribunalul însuși precizează că acești reclamanți s-au plâns că nu au primit din partea sa nicio informație referitoare la necesitatea de a se introduce o acțiune împotriva celei de a doua decizii. Cu privire la un caz comparabil al unei cereri – pretins afectată de neregularitate din cauza formei – de modificare a concluziilor cererii introductive în ședință, a se vedea Hotărârea din 9 noiembrie 2017, HX/Consiliul (C-423/16 P, EU:C:2017:848, punctul 18 și urm.).

[21] Hotărârea din 31 ianuarie 2019, International Management Group/Comisia (C-183/17 P și C-184/17 P, EU:C:2019:78, punctul 67 și jurisprudența citată); a se vedea în același sens Hotărârea din 3 aprilie 2014, Comisia/Țările de Jos și ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, punctul 69), și Hotărârea din 31 mai 2017, DEI/Comisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punctul 33).

confirmat, anulându-se astfel caracterul definitiv al acestuia [22]. În speță, reclamanții în primă instanță au introdus însă în termen acțiunea împotriva primei decizii, așa încât aceasta nu a devenit definitivă.

57. Prin urmare, acțiunea împotriva celei de a doua decizii, cu un conținut identic, este admisibilă. În asemenea împrejurări, reclamantul poate ataca fie decizia confirmată, fie decizia de confirmare, fie ambele decizii [23].

58. Așadar, pentru a înlătura *complet* efectele juridice ale retragerii autorizației, reclamanții în primă instanță nu se puteau mulțumi să atace numai prima decizie în fața Tribunalului.

59. Argumentul invocat de BCE potrivit căruia reclamanții ar fi trebuit să atace a doua decizie pentru a justifica de asemenea menținerea interesului lor de a exercita acțiunea împotriva primei decizii trebuie însă respins. A doua decizie dispune în prezent cu titlu definitiv retragerea autorizației recurentei. Dar aceasta nu înseamnă neapărat că ea nu ar mai avea interesul de a obține anularea primei decizii. Astfel, contrar opiniei Tribunalului, este posibil ca prima decizie să o fi afectat pe recurentă până la momentul intrării în vigoare a celei de a doua decizii. Această situație s-ar regăsi atunci când a doua decizie a înlocuit doar *ex nunc* prima decizie. În speță, Tribunalul nu a admis totuși această posibilitate [24].

60. În cele ce urmează vom examina, așadar, dacă Tribunalul a apreciat corect în drept condițiile pentru dispariția interesului de a exercita acțiunea în raport cu efectele juridice potențiale ale primei decizii.

C. Menținerea interesului de a exercita acțiunea în raport cu prima decizie?

1. Criterii pentru menținerea interesului de a exercita acțiunea

61. Potrivit unei jurisprudențe constante, o acțiune în anulare introdusă de o persoană fizică sau juridică nu este admisibilă decât în măsura în care aceasta are un interes să obțină anularea actului atacat. Aceasta este situația atunci când anularea actului atacat îi poate procura un avantaj. Acest interes de a exercita acțiunea trebuie să se mențină, ca o condiție esențială pentru admisibilitatea acțiunii, până la pronunțarea hotărârii judecătorești. În caz contrar, sancțiunea este nepronunțarea asupra fondului [25].

62. Decizia BCE atacată a fost într-adevăr înlocuită cu a doua decizie, cu un conținut identic, în temeiul articolului 24 alineatul (7) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013. Interesul reclamantului de a exercita acțiunea nu dispare însă în cazul în care actul pe care l-a atacat a încetat să mai producă efecte în cursul procedurii. Dimpotrivă, reclamantul poate avea în

[22] A se vedea în acest sens, Hotărârea din 20 mai 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, nepublicată, EU:C:2021:406, punctul 30 și jurisprudența citată).

[23] Hotărârea din 31 mai 2017, DEI/Comisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punctul 35 și jurisprudența citată). Acest lucru ar fi, în plus, valabil și atunci când prima decizie nu ar mai putea fi atacată din cauza neintroducerii în termen a acțiunii. Înainte de a adopta a doua decizie, comitetul administrativ de control este obligat, în temeiul articolului 24 alineatul (1) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013, să verifice din nou situația băncii vizate. În astfel de împrejurări, acțiunea împotriva actului confirmativ este admisibilă; a se vedea Hotărârea din 20 mai 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, nepublicată, EU:C:2021:406, punctul 34 și jurisprudența citată).

[24] A se vedea punctele 45 și 51 din ordonanța atacată.

[25] A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctele 55-58 și jurisprudența citată).

continuare interes ca acest act să fie declarat nelegal pentru perioada în care a fost aplicabil și a produs efecte. Un asemenea interes poate fi menținut, printre altele, în scopul unei eventuale acțiuni în despăgubire [26].

63. Este necesar, prin urmare, să se examineze dacă, până la intrarea în vigoare a celei de a doua decizii, decizia BCE atacată a produs efecte defavorabile pentru recurentă (punctul 2). La final vom analiza dacă și în ce măsură anularea primei decizii îi poate procura un avantaj, justificând astfel menținerea interesului său de a exercita acțiunea (punctul 3).

2. Efect ex tunc *al înlocuirii primei decizii cu a doua decizie?*

64. Recurenta poate invoca în continuare interesul de a exercita acțiunea împotriva primei decizii numai dacă, până la înlocuirea acesteia cu a doua decizie, a produs efecte juridice în defavoarea sa.

65. S-a stabilit că, odată cu notificarea sa către reclamanții în primă instanță, prin decizia BCE atacată a fost retrasă cu efect imediat autorizația Nemea Bank.

66. Aspectul dacă și în ce măsură prima decizie a produs efecte juridice până la adoptarea celei de a doua decizii, cu un conținut identic, care a înlocuit-o, în conformitate cu articolul 24 alineatul (7) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013, depinde la rândul său de efectele juridice ale acestei „înlocuiri”.

67. Aprecierea Tribunalului potrivit căreia înlocuirea are efect retroactiv și înlătură *ex tunc* prima decizie din ordinea juridică a Uniunii, la fel ca o hotărâre în anulare în temeiul articolului 264 primul paragraf TFUE, nu este susținută nici de textul dispozițiilor articolului 24 din Regulamentul nr. 1024/2013 și nici din finalitatea sau de sistemul acestuia.

68. Articolul 24 alineatul (7) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013 prevede numai că „[n]oul proiect de decizie fie abrogă decizia inițială, fie o înlocuiește cu o decizie cu un conținut identic, fie o înlocuiește cu o decizie modificată”. Modul de redactare nu sugerează deci înlocuirea sau modificarea *retroactivă*.

69. În plus, nu rezultă că o a doua decizie ar avea efecte diferite în timp, după cum abrogă sau înlocuiește prima decizie, confirmându-i ori modificând-i conținutul. Astfel, nici o abrogare sau înlocuire cu modificare nu poate înlătura retragerea, în forma sa originară, a autorizației și nici, cu atât mai puțin, efectele sale negative pentru banca vizată, în special pierderea încrederii clienților și a investitorilor.

70. În cazul unui efect *ex tunc*, banca vizată nu ar mai putea ataca, din cauza lipsei interesului de a exercita acțiunea, cu o acțiune în anulare efectele juridice produse deja în defavoarea sa, în toate aceste situații, de prima decizie. Ea ar avea la dispoziție numai acțiunea în despăgubire, în cadrul căreia controlul de legalitate este supus unor criterii mai stricte [27]. O acțiune în anularea exclusiv a

[26] A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 noiembrie 2018, BPC Lux 2 și alții/Comisia (C-544/17 P, EU:C:2018:880, punctul 42 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 6 mai 2021, Bayer CropScience și Bayer/Comisia (C-499/18 P, EU:C:2021:367, punctul 40); în mod similar, Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctele 69 și 70).

[27] Ea ar fi nevoită în special, ținând seama de marja discreționară a BCE pentru a hotărî cu privire la retragerea autorizației (a se vedea în această privință Concluziile noastre prezentate în cauzele Pilatus Bank/BCE, C-750/21 P și C-256/22 P, EU:C:2023:431, punctul 106 și urm.), să dovedească „o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care conferă drepturi particularilor”; a se vedea Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 31 și urm.), Hotărârea din 27 aprilie 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro și alții/Comisia (C-549/21 P, nepublicată, EU:C:2023:340, punctul 113), și Hotărârea din 6 iulie 2023, RQ/Consiliul și Comisia (C-7/22 P, nepublicată, EU:C:2023:541, punctul 55 și urm.).

celei de a doua decizii de modificare ar fi inoperantă dacă banca ar avea intenția să critice părțile modificate ale primei decizii, care a fost înlocuită. O asemenea lacună a protecției jurisdicționale ar fi incompatibilă cu cerințele stabilite pentru dreptul la protecție jurisdicțională efectivă în conformitate cu articolul 47 primul paragraf din cartă.

71. În plus, articolul 24 alineatul (11) din Regulamentul nr. 1024/2013 prevede că „[p]rezentul articol nu aduce atingere dreptului de a introduce acțiuni în fața CJUE în conformitate cu tratatele”. Astfel cum susține recurenta, controlul cu efect obligatoriu al legalității deciziilor BCE de retragere a autorizației unei bănci revine, în ultim grad de jurisdicție, instanțelor Uniunii, în conformitate cu articolul 263 TFUE. Un efect *ex tunc* al celei de a doua decizii ar permite însă BCE să restrângă controlul jurisdicțional al primei decizii prin înlocuirea acesteia. Acest lucru ar fi incompatibil cu principiul potrivit căruia procedura de control administrativ intern are ca scop asigurarea protecției jurisdicționale (punctul 37 și următoarele de mai sus). În lipsa unei prevederi exprese corespunzătoare, trebuie să se considere [28] că numai instanțele Uniunii sunt competente, în temeiul articolului 264 primul paragraf TFUE, să declare nulitatea *cu efect retroactiv* a primei decizii [29].

72. Înlocuirea reglementată la articolul 24 alineatul (7) a treia teză din Regulamentul nr. 1024/2013 poate avea, așadar, numai efect *ex nunc*. Prima decizie nu este îndepărtată cu efect retroactiv din ordinea juridică a Uniunii prin adoptarea celei de a doua decizii de înlocuire, cu un conținut identic, ci este confirmată și oarecum „absorbită” de aceasta numai cu efect pentru viitor.

73. Această tehnică de reglementare corespunde celei din materia funcției publice a Uniunii privind respingerea unei reclamații a unui funcționar împotriva unei decizii defavorabile a angajatorului [30] și celei privind tratamentul căilor de atac de către camera de recurs a ACER (punctul 40 de mai sus) [31], cu diferența că, în ambele cazuri, înainte de introducerea unei acțiuni, este necesară parcurgerea procedurii privind reclamația și, respectiv, calea de atac; această tehnică corespunde de asemenea celei de reglementare a anumitor căi de atac administrative din statele membre [32].

[28] O astfel de prevedere expresă figurează în schimb la articolul 27 alineatul 3 din Codul vamal [Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii, JO 2013, L 269, p. 1], care permite anularea cu efect retroactiv a deciziilor, în timp ce, potrivit articolului 28 din Codul vamal, revocarea are efect numai pentru viitor. Și în ordinile juridice ale statelor membre există o asemenea prevedere expresă. Astfel, la articolul L. 240-1 din Codul francez al relațiilor dintre public și administrație (code des relations entre le public et l'administration) se face în mod expres diferența între, pe de o parte, abrogarea (*abrogation*) unui act pentru viitor și, pe de altă parte, anularea (*retrait*) unui act și pentru trecut. Potrivit articolului 48 alineatul (1) și articolului 49 alineatele (1)-(3) din Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (Codul federal german de procedură administrativă, denumit în continuare „VwVfG”), atât actele administrative nelegale, cât și cele legale pot fi anulate sau revocate, în anumite condiții, fie pentru viitor, fie pentru trecut.

[29] Nici în alte situații, de exemplu în materia ajutoarelor de stat, Curtea nu a recunoscut până acum retragerea *cu efect retroactiv* a unei decizii de către Comisie; a se vedea Hotărârea din 31 mai 2017, DEI/Comisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punctul 32 și urm.). Jurisprudența Curții, evocată de Tribunal la punctul 50 din ordonanța atacată în motivarea opiniei contrare, nu este concludentă în această privință.

[30] A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 mai 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, nepublicată, EU:C:2021:406, punctul 29 și urm.), și Hotărârea din 3 martie 2022, WV/SEAE (C-162/20 P, EU:C:2022:153).

[31] A se vedea articolele 28 și 29 din Regulamentul 2019/942.

[32] A se vedea de exemplu articolul 79 alineatul (1) punctul 1 din Verwaltungsgerichtsordnung (Legea germană privind contenciosul administrativ, denumită în continuare „VwGO”), potrivit căruia actul administrativ inițial, sub forma deciziei de respingere a contestației, face obiectul acțiunii în anulare în fața Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ). În mod similar, articolul 66 alineatul (4) din Allgemeines Verwaltungsverfahrengesetz 1991 (Legea generală austriacă din 1991 privind procedurile administrative, denumită în continuare „AVG”), potrivit căruia autoritatea care soluționează calea de atac se pronunță pe fond și poate să substituie opinia autorității ierarhic inferioare cu propria opinie, atât în partea dispozitivă, cât și în expunerea motivelor, și să modifice decizia atacată în orice sens.

74. În consecință, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept reținând că a doua decizie a înlocuit cu efect retroactiv prima decizie și a îndepărtat-o din ordinea juridică a Uniunii, așa încât o hotărâre de anulare nu mai poate produce efecte juridice suplimentare.

3. Menținerea interesului de a exercita acțiunea împotriva primei decizii?

75. În final vom examina dacă Tribunalul putea totuși să concluzioneze că reclamanții din prima instanță nu mai puteau invoca interesul de a exercita acțiunea împotriva primei decizii.

76. Considerăm însă că răspunsul este în mod vădit negativ.

77. Pe de o parte, nu este exclus ca un control privind legalitatea primei decizii în cadrul acțiunii reclamanților din prima instanță să determine anularea deciziei. Acest lucru nu ar fi avut drept consecință numai anularea cu efect retroactiv a primei decizii, în conformitate cu articolul 264 primul paragraf TFUE, ci și faptul că, potrivit articolului 266 primul paragraf TFUE, BCE ar fi trebuit să „ia măsurile impuse de executarea" hotărârii de anulare. Întrucât a doua decizie are un conținut identic cu cel al primei decizii, considerăm că, în urma unei astfel de anulări, în temeiul articolului 266 primul paragraf TFUE, BCE este chiar obligată să anuleze a doua decizie – afectată de aceleași erori de drept –, independent de caracterul său neatacabil și de lipsa unui temei juridic în această privință în Regulamentul nr. 1024/2013, și să decidă din nou cu privire la retragerea autorizației [33]. Prin urmare, anularea primei decizii poate, de bună seamă, produce efecte juridice și procura recurentei un avantaj.

78. Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante, menținerea interesului de a exercita acțiunea poate fi motivată de faptul că o hotărâre de anulare permite pregătirea unei acțiuni în răspundere [34]. Eventualitatea unei acțiuni în despăgubire este suficientă pentru a constitui temeiul unui asemenea interes de a exercita acțiunea, în măsura în care acesta nu este ipotetic [35].

79. În speță, reclamanții în primă instanță au prezentat, în paralel cu cererea în anulare, o cerere în despăgubire. Tribunalul a respins însă această cerere în despăgubire ca fiind în mod vădit inadmisibilă, cu motivarea că nu îndeplinea condițiile de formă recunoscute în jurisprudență. Independent de chestiunea dacă Tribunalul putea trage această concluzie, care face obiectul celui de al patrulea și al celui de al cincilea motiv de recurs (punctele 87-89 de mai jos), nu pare să fie exclus ca recurenta să formuleze la Tribunal o nouă cerere în despăgubire întemeiată pe pretinsa nelegalitate a deciziei BCE atacate. Acest lucru este cu atât mai evident cu cât ea impută efectul principal dăunător adoptării primei decizii, prin care i-a fost retrasă autorizația cu efect imediat și care a împiedicat-o, de la acel moment, să își desfășoare activitatea economică.

[33] Cu privire la admisibilitatea în general a revocării actelor nelegale în dreptul Uniunii, a se vedea Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza Repower/EUIPO (C-281/18 P, EU:C:2019:426, punctul 28 și urm. și jurisprudența citată). La punctul 32, el subliniază, printre altele, că trebuie conciliate principiile antagoniste ale securității juridice și legalității administrației. În speță nu există însă niciun indiciu privind rațiunile pentru care a doua decizie ar trebui menținută după anularea primei decizii cu un conținut identic pentru motive ce țin de securitatea juridică. În privința posibilității de revocare a actelor administrative nelegale care nu pot fi atacate, a se vedea de exemplu articolul 48 din VwVfG.

[34] Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctele 69 și 70), Hotărârea din 7 noiembrie 2018, BPC Lux 2 și alții/Comisia (C-544/17 P, EU:C:2018:880, punctul 42), și Hotărârea din 6 mai 2021, Bayer CropScience și Bayer/Comisia (C-499/18 P, EU:C:2021:367, punctul 40).

[35] A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 79), și Hotărârea din 7 noiembrie 2018, BPC Lux 2 și alții/Comisia (C-544/17 P, EU:C:2018:880, punctul 43).

80. Introducerea acțiunii la Tribunal a întrerupt de asemenea termenul de prescripție de cinci ani prevăzut la articolul 46 primul paragraf a doua teză din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru introducerea unei acțiuni în răspundere extracontractuală, cel puțin până la finalizarea prezentei proceduri de recurs. Așadar, este în continuare posibilă introducerea unei noi acțiuni în despăgubire.

81. În consecință, anularea deciziei BCE atacate ar procura recurentei un avantaj.

D. Concluzie intermediară cu privire la primul motiv de recurs

82. Ținând seama de cele ce precedă, reținem că interesul recurentei de a exercita acțiunea a continuat să existe în legătură cu înlăturarea efectelor juridice defavorabile imediate ale deciziei BCE atacate, cu declararea nulității, în temeiul articolului 266 primul paragraf TFUE, a măsurilor luate de aceasta și cu pregătirea unei acțiuni în răspundere. Tribunalul a pierdut din vedere acest lucru. Rezultă că acesta ar fi trebuit să se pronunțe pe fondul cererii în anularea acestei decizii. Este irelevant faptul că reclamanții în primă instanță nu au introdus în termenul și în forma corespunzătoare acțiunea în anularea celei de a doua decizii.

83. Primul motiv de recurs trebuie, așadar, admis, fără a fi necesar să se examineze al doilea și al treilea motiv, care vizează de asemenea soluția nepronunțării de către Tribunal asupra fondului, de la punctul 1 din dispozitivul ordonanței atacate (punctele 2 și 5 de mai sus).

84. Cauza trebuie, prin urmare, retrimisă Tribunalului [36] pentru a se pronunța pe fondul cererii în anulare și al motivelor invocate în susținerea acesteia.

85. Cererea recurentei de retrimitere a cauzei unei alte camere a Tribunalului, cu o compunere diferită, nu poate fi însă primită din cauza lipsei indiciilor privind parțialitatea camerei care s-a pronunțat [37]. Încălcarea obligațiilor de diligență și de informare ale Tribunalului, menționată la punctele 52 și 53 de mai sus, față de reclamanții în primă instanță nu este suficientă pentru a naște îndoieli serioase privind imparțialitatea acestuia și pentru a slăbi încrederea justițiabililor în această imparțialitate [38].

86. În sfârșit, se impune anularea deciziei de la punctul 3 din dispozitivul ordonanței atacate, privind cheltuielile de judecată aferente cererii în anulare. Întrucât chestiunea privind nepronunțarea asupra fondului cererii în anulare este o componentă indivizibilă și care trebuie tranșată definitiv a litigiului, propunem în această privință obligarea BCE la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de recurentă.

[36] Articolul 61 din Statutul Curții de Justiție.

[37] A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2008, Chronopost/UFEX și alții (C-341/06 P și C-342/06 P, EU:C:2008:375, punctul 44 și urm.), și Hotărârea din 19 februarie 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul (C-308/07 P, EU:C:2009:103, punctul 41 și urm.).

[38] A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 martie 2020, Reexaminare Simpson/Consiliul și HG/Comisia (C-542/18 RX-II și C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punctul 57 și jurisprudența citată).

E. Al patrulea și al cincilea motiv de recurs, privind cererea de despăgubire

87. În privința celui de al patrulea și al cincilea motiv de recurs, este suficient să se precizeze că Tribunalul a respins în mod întemeiat ca vădit inadmisibilă cererea în despăgubire a reclamanților din prima instanță, în temeiul articolului 126 din Regulamentul de procedură al acestuia [39].

88. Astfel, contrar cerințelor de formă recunoscute de o jurisprudență constantă, cererea introductivă depusă la Tribunal cuprinde numai o cerere de despăgubire în cuantum de 10 milioane de euro, majorat în replică de reclamanți la 100 de milioane de euro. Așa cum a reținut Tribunalul fără a săvârși o eroare de drept [40], aceasta nu cuprinde o motivare suficientă și cu atât mai puțin o dovadă că au fost îndeplinite condițiile cumulative pentru răspunderea extracontractuală a BCE în conformitate cu articolul 340 al treilea paragraf TFUE în legătură cu marja sa discreționară de a hotărî retragerea autorizației Nemea Bank, și anume o nelegalitate sub forma unei încălcări suficient de grave a unei norme care conferă drepturi particularilor, întinderea prejudiciului invocat și existența unei legături de cauzalitate suficient de directe între această nelegalitate și acest prejudiciu [41].

89. Al patrulea și al cincilea motiv de recurs trebuie, așadar, respinse ca fiind în mod vădit nefondate.

VII. Concluzie

90. Propunem Curții să admită primul motiv de recurs și să anuleze ordonanța atacată în măsura în care prin aceasta nu s-a soluționat fondul cererii în anulare și s-au repartizat cheltuielile de judecată aferente acesteia între recurentă și BCE (punctele 1 și 3 din dispozitiv), să retrimită cauza Tribunalului, în temeiul articolului 61 din Statutul Curții de Justiție, și să oblige, în orice caz, BCE la plata cheltuielilor de judecată aferente soluției Tribunalului de nepronunțare asupra fondului cererii în anulare.

[39] Punctul 3 din dispozitiv și punctul 59 și urm. din ordonanța atacată.

[40] Punctul 62 din ordonanța atacată.

[41] A se vedea în acest sens, Hotărârea din 3 mai 2018, EUIPO/European Dynamics Belgium și alții (C-376/16 P, EU:C:2018:299, punctele 91 și 92 și jurisprudența citată); a se vedea și jurisprudența citată la nota de subsol 27.