Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 30. novembra 2023 [1]

Zadeva C-181/22 P

Nemea Bank plc
proti

Evropski centralni banki (ECB)

„Pritožba – Enotni mehanizem nadzora – Uredba (EU) št. 1024/2013 – Posebne nadzorniške naloge, prenesene na ECB – Sklep o odvzemu dovoljenja banki Nemea Bank plc za opravljanje dejavnosti kreditne institucije – Člen 24 – Notranji upravni postopek pregleda – Nadomestitev s sklepom enake vsebine – Ničnostna tožba – Brezpredmetnost tožbe in prenehanje pravnega interesa – Ustavitev postopka – Odškodninska tožba – Očitna nedopustnost – Učinkovito pravno varstvo – Člen 47 Listine“

I. Uvod

1. Malteška banka Nemea Bank plc s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. decembra 2021, Niemelä in drugi/ECB (T-321/17, EU:T:2021:942, v nadaljevanju: izpodbijani sklep). Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom na eni strani odločilo, da se postopek s predlogom banke Nemea Bank za razglasitev ničnosti sklepa [2] Evropske centralne banke (ECB) z dne 23. marca 2017 (v nadaljevanju: sporni sklep ECB ali prvi sklep) ustavi. Na drugi strani je predlog banke Nemea Bank za povračilo škode zavrglo kot očitno nedopusten. ECB je s svojim spornim sklepom odločila, da se banki Nemea Bank odvzame dovoljenje za opravljanje dejavnosti kreditne institucije (v nadaljevanju: odvzem dovoljenja).

2. Na pravna vprašanja v zvezi z drugim in tretjim pritožbenim razlogom sem že odgovorila v mojih sklepnih predlogih v zadevah Pilatus Bank/ECB (C-750/21 P in C-256/22 P), o katerih postopek še teče, ki prav tako zadevajo malteški bančni sektor. Ta vprašanja so zadevala učinkovito uresničevanje pravice do obrambe in pravice do učinkovitega pravnega varstva zadevne banke prek odvetnika, ki ga je imenovala ta banka. [3] Tam sem prišla do zaključka, da je edino ta odvetnik pooblaščen za zastopanje pravic in interesov te banke v upravnem postopku, ki vodi do odvzema njenega dovoljenja, in v sledečem sporu pred sodiščema Unije, ne pa upravitelj banke, ki so ga imenovali nacionalni nadzorni organi.

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

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

[3] Sklepni predlogi v zadevah Pilatus Bank/ECB (C-750/21 P in C-256/22 P, EU:C:2023:431, točka 59 in naslednje).

3. Do zdaj ni odgovorjeno na pravno vprašanje v okviru prvega pritožbenega razloga: pod katerimi pogoji mora zadevna banka na Splošno sodišče vložiti ničnostno tožbo, če na podlagi svoje pravice, ki ji je priznana s členom 24(5) Uredbe (EU) št. 1024/2013,[4] zahteva, naj Upravni odbor ECB za pregled opravi notranji upravni pregled odločitve o odvzemu dovoljenja. V obravnavanem primeru je namreč banka Nemea Bank tako zahtevo vložila malo pred vložitvijo ničnostne tožbe zoper sporni sklep ECB. Nato pa sklepa z enako vsebino, ki ga je ECB izdala 30. junija 2017 na podlagi mnenja Upravnega odbora za preglede[5] (v nadaljevanju: drugi sklep) in ki je nadomestil prvi sklep, ni prav tako v predpisani obliki in pravočasno izpodbijala pred Splošnim sodiščem. Ta sklep je s tem (morda) postal neizpodbojen in pravnomočen. Splošno sodišče je ocenilo, da zaradi te okoliščine banka Nemea Bank ni več imela pravnega interesa in da je treba ustaviti postopek s predlogom za razglasitev ničnosti prvega sklepa, saj je drugi sklep tega nadomestil za nazaj. Če je pravno stališče Splošnega sodišča pravilno, se v obravnavanem primeru vsaj v okviru postopka za ugotovitev ničnosti ne bi več moglo presojati zakonitosti odvzema dovoljenja.

4. Obravnavani postopek torej odpira temeljna vprašanja učinkovitega sodnega varstva proti ukrepom institucij, organov, uradov ali agencij Unije, glede katerih sekundarna zakonodaja določa upravni postopek pregleda ali pritožbeni postopek pred ali vzporedno s potekom tožbenega postopka pred sodiščem. Sodna praksa sodišč Unije že vsebuje različna stališča glede takih sekundarnopravnih določb in njihovega razmerja s členom 263 PDEU.[6] Do sedaj pa to razmerje ni bilo dosledno sistemsko pojasnjeno za vse upravne notranje postopke pregleda ali pritožbene postopke. Zlasti je treba preprečiti, da bi taki postopki, namesto da bi izboljšali pravno varstvo, v njem ustvarjali vrzeli. To ne bi bilo združljivo s temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva v skladu s členom 47(1) Listine Evropske unije (v nadaljevanju: Listina) ter členom 263 PDEU.

5. Ti sklepni predlogi se posvečajo zlasti vprašanju sporne ustavitve postopka s predlogom za razglasitev ničnosti zaradi domnevnega prenehanja pravnega interesa banke Nemea Bank, kar je predmet prvega pritožbenega razloga. Če bo Sodišče sledilo mojemu predlogu glede odgovora na ta pritožbeni razlog in izpodbijani sklep razveljavilo zaradi ohranitve pravnega interesa banke Nemea Bank, obravnavanje drugega in tretjega pritožbenega razloga glede učinkovitega uresničevanja pravice do obrambe[7] ne bo več potrebno, saj se z njima prav tako izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča glede ustavitve postopka.

II. Pravni okvir

6. Uvodna izjava 64 Uredbe št. 1024/2013 med drugim določa:

„ECB bi morala fizičnim in pravnim osebam omogočiti, da zahtevajo pregled odločitev, ki so bile sprejete na podlagi pooblastil, prenesenih na ECB s to uredbo, in ki so na te osebe naslovljene ali se nanje neposredno in posamično nanašajo. Pregled bi se moral osredotočiti na vprašanja procesne

[4] Uredba Sveta z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63).

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

[6] Pravna vprašanja, ki jih je treba obravnavati v tej zadevi, so se deloma pojavila tudi v zadevi, ki je predmet sodbe z dne 7. septembra 2023, Versobank/ECB (C-803/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:630). Vendar pa je tam zadevna banka tudi drugi sklep v predpisani obliki in pravočasno izpodbijala pred Splošnim sodiščem. Glede podobnega položaja glej pravnomočno sodbo Splošnega sodišča z dne 7. septembra 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, točke od 16 do 28). Glej tudi sodbi z dne 25. junija 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, točka 58 in naslednje), in z dne 27. aprila 2016, European Dynamics Luxembourg in drugi/EUIPO (T-556/11, EU:T:2016:248) (prav tako pravnomočni).

[7] V zvezi s tem glej moje sklepne predloge v zadevah Pilatus Bank/ECB (C-750/21 P in C-256/22 P, EU:C:2023:431, točka 59 in naslednje).

in vsebinske skladnosti teh odločitev s to uredbo, pri čemer bi morali spoštovati tudi diskrecijsko pravico ECB, da odloči o primernosti njihovega sprejemanja. V ta namen in zaradi procesne gospodarnosti bi morala ECB oblikovati Upravni odbor za pregled, ki bi opravljal takšen notranji pregled. […] Postopek za pregled bi moral dopuščati, da Nadzorni odbor po potrebi ponovno preuči svoj prejšnji osnutek odločitve.“

7. Člen 4(1)(a) te uredbe, naslovljen „Na ECB prenesene naloge“, določa:

„V okviru člena 6 je ECB v skladu z odstavkom 3 tega člena izključno pristojna za opravljanje naslednjih nalog za namene bonitetnega nadzora v zvezi z vsemi kreditnimi institucijami s sedežem v sodelujočih državah članicah:

(a) izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam in njihov odvzem v skladu s členom 14 […].“

8. Člen 14(5), drugi pododstavek, te uredbe določa:

„Če pristojni nacionalni organ, ki je v skladu z odstavkom 1 predlagal izdajo dovoljenja, meni, da je treba v skladu z upoštevnim nacionalnim pravom dovoljenje odvzeti, to predlaga ECB. V tem primeru ECB sprejme odločitev glede predlaganega odvzema, pri čemer dosledno upošteva razloge za odvzem, ki jih predloži pristojni nacionalni organ.“

9. Člen 24 Uredbe št. 1024/2013, naslovljen „Upravni odbor za pregled“, med drugim določa:

„1. ECB ustanovi Upravni odbor za pregled za izvajanje notranjega upravnega pregleda odločitev, ki jih sprejme ECB pri izvajanju pooblastil, ki so nanjo prenesena s to uredbo, in sicer na podlagi zahteve za pregled, predložene v skladu z odstavkom 5. Obseg notranjega upravnega pregleda se nanaša na postopkovno in vsebinsko skladnost navedenih odločitev s to uredbo.

[…]

5. Vsaka fizična ali pravna oseba lahko v primerih iz odstavka 1 zahteva pregled odločitve ECB na podlagi te uredbe, ki je naslovljena nanjo ali ki se nanjo neposredno in posamično nanaša. Zahteva za pregled odločitve Sveta ECB, navedene v odstavku 7, ni dopustna.

6. Vsaka zahteva za pregled se skupaj z obrazložitvijo v pisni obliki vloži pri ECB v enem mesecu po dnevu, ko je bila oseba, ki zahteva pregled, o odločitvi uradno obveščena, ali, če takšnega uradnega obvestila ni, v enem mesecu po dnevu, ko je bila z odločitvijo seznanjena.

7. Potem ko Upravni odbor za pregled odloči o dopustnosti pregleda, poda mnenje v roku, ki ustreza nujnosti zadeve, najpozneje pa dva meseca od prejetja zahteve ter zadevo preda Nadzornemu odboru, da bi pripravil nov osnutek odločitve. Nadzorni odbor upošteva mnenje Upravnega odbora za pregled in Svetu ECB nemudoma predloži novi osnutek odločitve. Novi osnutek odločitve bodisi razveljavi prvotno odločitev, jo nadomesti z odločitvijo enake vsebine ali jo nadomesti s spremenjeno odločitvijo. Šteje se, da je bil novi osnutek odločitve sprejet, če mu Svet ECB ne ugovarja v obdobju največ desetih delovnih dni.

8. Zahteva za pregled v skladu z odstavkom 5 nima odložilnega učinka. Vendar lahko Svet ECB na predlog Upravnega odbora za pregled odloži izvršitev sporne odločitve, če meni, da to terjajo okoliščine.

9. Mnenje Upravnega odbora za pregled, novi osnutek odločitve, ki ga predloži Nadzorni odbor, in odločitev, ki jo na podlagi tega člena sprejme Svet ECB, se obrazložijo, stranke pa se o njih uradno obvestijo.

[…]

11. Ta člen ne posega v pravico do vložitve tožbe na Sodišče Evropske unije v skladu s Pogodbama.“

III. Dejansko stanje in sporni sklep ECB

10. Dejansko stanje in sporni sklep ECB sta navedena v točkah od 1 do 8 izpodbijanega sklepa in ju je mogoče povzeti, kot izhaja iz nadaljevanja.

11. Peta tožeča stranka v prvostopenjskem postopku in pritožnica, to je banka Nemea Bank, je manj pomembna kreditna institucija s sedežem na Malti, nad katero neposredni nadzor izvaja Malta Financial Services Authority (MFSA, malteški organ za finančne storitve). Tretja in četrta tožeča stranka v prvostopenjskem postopku, to sta družbi Nemea plc in Nevestor SA, sta neposredna delničarja banke Nemea Bank. Prva in druga tožeča stranka v prvostopenjskem postopku, to sta H. Niemelä in M. Lehto, sta zaradi svoje udeležbe v tretji in četrti tožeči stranki zgolj posredna delničarja ter člana upravnega odbora banke Nemea Bank.

12. Organ MFSA je po prejemu mnenja nacionalnega organa za reševanje 25. januarja 2017 predlagal ECB, naj se banki Nemea Bank odvzame dovoljenje.

13. Svet ECB je 13. marca 2017 odobril osnutek sklepa glede odvzema dovoljenja in banko Nemea Bank pozval, naj v zvezi s tem v treh dneh poda stališče. Ta se je na poziv odzvala 15. marca 2017.

14. ECB je svoj sporni sklep izdala 23. marca 2017 v skladu s členom 4(1)(a) in členom 14(5) Uredbe št. 1024/2013.

15. Banka Nemea Bank in druge tožeče stranke v prvostopenjskem postopku so 22. aprila 2022 pred Upravnim odborom ECB za pregled zahtevale notranji upravni pregled spornega sklepa ECB v skladu s prvim stavkom člena 24(5) Uredbe št. 1024/2013.

16. Tožeče stranke v prvostopenjskem postopku so 22. maja 2017 na Splošno sodišče vložile tožbo zoper sporni sklep ECB.

17. Upravni odbor za pregled je 19. junija 2017 izdal mnenje, v katerem je predlagal, naj se sporni sklep ECB nadomesti s sklepom enake vsebine.

18. Svet ECB je 30. junija 2017 na podlagi mnenja Upravnega odbora za pregled in na podlagi predloga Nadzornega odbora izdal drugi sklep, ki v izreku določa, da nadomešča prvi sklep v skladu s členom 24(7) Uredbe št. 1024/2013.

19. Tožeče stranke v prvostopenjskem postopku zoper drugi sklep niso v predpisani obliki in pravočasno vložile ničnostne tožbe.

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

20. V času, ko je še trajal notranji upravni pregled, so tožeče stranke v prvostopenjskem postopku z vlogo, ki je v sodno tajništvo Splošnega sodišča prispela 22. maja 2017, vložile tožbo zoper sporni sklep ECB (glej zgoraj točko 16). Z njo so na eni strani zahtevale razglasitev ničnosti tega sklepa in na drugi strani povračilo škode, ki naj bi jo s tem utrpele tožeče stranke v prvostopenjskem postopku.

21. Splošno sodišče je v okviru ugovora ECB o nedopustnosti s sklepom z dne 13. julija 2018 odločanje o dopustnosti v skladu s členom 130(7) njegovega poslovnika pridržalo za končno odločbo.

22. Predsednik pristojnega senata Splošnega sodišča je Evropski komisiji na podlagi njenega predloga z odločbo z dne 23. julija 2018 dovolil intervencijo v podporo predlogom ECB.

23. Z odločitvijo predsednika pristojnega senata Splošnega sodišča z dne 29. marca 2019 je bil postopek prekinjen do sprejetja sodbe z dne 5. novembra 2019, ECB in drugi/Trasta Komercbanka in drugi (C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923). Po tem, ko se je postopek nadaljeval, je Splošno sodišče odločilo, da se obravnava, ki je bila prvotno predvidena, nato pa prestavljena, ne opravi. Stranke je nasprotno z ukrepom procesnega vodstva z dne 2. julija 2021 med drugim pozvalo, naj podajo stališče glede vprašanja, ali je predlog za razglasitev ničnosti zaradi nadomestitve spornega sklepa ECB z drugim sklepom v smislu člena 131(1) Poslovnika Splošnega sodišča postal brezpredmeten in je postopek treba ustaviti.

24. Splošno sodišče je s spornim sklepom ustavilo postopek s predlogom za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa ECB zaradi njegove brezpredmetnosti in prenehanja pravnega interesa tožečih strank (točka 1 izreka) in predlog za povračilo škode zavrglo kot očitno nedopusten (točka 2 izreka). Dalje je odločilo, da tožeče stranke in ECB nosijo vsaka svoje stroške v zvezi s predlogom za razglasitev ničnosti (točka 3 izreka), da tožeče stranke nosijo svoje stroške in stroške ECB v zvezi s predlogom za povračilo škode (točka 4 izreka) in da Komisija nosi svoje stroške (točka 5 izreka).

25. Splošno sodišče je ustavitev postopka v bistvenem obrazložilo s tem, da je drugi sklep, ki ga tožeče stranke niso izpodbijale, nadomestil sporni sklep ECB za nazaj od trenutka njegovega začetka veljavnosti, s čimer ga je popolnoma in *ex tunc* odstranil iz pravnega reda Unije, tako da sodba, s katero bi bil razglašen za ničnega, ne bi več imela nobene dodatne pravne posledice.[8]

V. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

26. Z vlogo, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 7. aprila 2022, je banka Nemea Bank vložila obravnavano pritožbo.

27. Pritožnica Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razveljavi;

[8] Točki 45 in 51 izpodbijanega sklepa. Glej tudi analogno obrazložitev Splošnega sodišča v sodbi z dne 6. oktobra 2021, Ukrselhosprom PCF in Versobank/ECB (T-351/18 in T-584/18, EU:T:2021:669, točke od 80 do 92). Sodišče v sodbi z dne 7. septembra 2023, Versobank/ECB (C-803/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:630, točka 159 in naslednje), ni podvomilo v to obrazložitev, saj ni bila upoštevna za sprejetje odločitve.

– zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, vendar drugemu senatu s povsem drugačno sestavo sodnikov, in

– ECB naloži plačilo stroškov.

28. ECB Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– pritožnici naloži plačilo stroškov, vključno stroškov ECB.

29. Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– pritožnici naloži plačilo stroškov.

30. Sodišče je na podlagi člena 76(2) Poslovnika odločilo, da se obravnava ne opravi, saj je presodilo, da ima na voljo dovolj informacij, da lahko o zadevi odloči.

VI. Presoja

A. Predmet prvega pritožbenega razloga

31. Pritožnica s prvim pritožbenim razlogom zatrjuje kršitev člena 263, prvi odstavek, PDEU. Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pravo, s tem ko je ustavilo postopek s predlogom za razglasitev ničnosti, namesto da bi izpolnilo svojo obveznost nadzora spornega sklepa ECB. V skladu s členom 263 PDEU naj bi bili le sodišči Unije pristojni za odločanje o zakonitosti ukrepov drugih institucij Unije. Učinek *ex tunc*, ki ga je priznalo Splošno sodišče in s katerim naj bi drugi sklep nadomestil prvega, naj s tem ne bi bil združljiv. Pritožnica meni, da učinka take nadomestitve brez sodnega nadzora zakonitosti ni mogoče enačiti z učinkom ničnostne sodbe sodišč Unije. Prvi sklep naj bi od njegovega sprejetja naprej nespremenjeno imel negativne učinke za banko Nemea Bank, tako da še naprej obstaja interes za razglasitev njegove ničnosti.

32. ECB temu med drugim nasprotuje z navedbo, da bi tožeče stranke v prvostopenjskem postopku pred Splošnim sodiščem morale izpodbijati tudi drugi sklep. Njegov izrek naj bi sedaj pravnomočno določal, da se banki Nemea Bank odvzame dovoljenje. Poleg tega naj bi tožeče stranke lahko tudi brez predhodne ničnostne tožbe vložile odškodninsko tožbo.

33. Komisija ne izpodbija prvega pritožbenega razloga.

34. V okviru prvega pritožbenega razloga je po eni strani treba preučiti, ali se zadevna banka po (izbirni) izvedbi notranjega upravnega pregleda, po katerem se izda drugi sklep z enako vsebino, ki nadomesti prvi sklep, lahko odpove izpodbijanju tega drugega sklepa pred Splošnim sodiščem, če je pred tem že izpodbijala prvi sklep (točka B spodaj). Po drugi strani je treba razjasniti, ali izdaja drugega sklepa in njegovo neizpodbijanje lahko vplivata na ohranitev pravnega interesa te banke v zvezi s prvim sklepom. V tej zvezi je zlasti treba preučiti, ali drugi sklep prvi sklep nadomešča z učinkom za nazaj, kot je to ugotovilo Splošno sodišče v izpodbijanem sklepu, ali le z učinkom za naprej (točka C spodaj).

B. Obveznost vložitve dodatne ničnostne tožbe zoper drugi sklep?

35. Splošno sodišče je v izpodbijanem sklepu lahko izhajalo iz prenehanja pravnega interesa tožečih strank v prvostopenjskem postopku v zvezi s spornim sklepom ECB le v primeru, če bi te morale drugi sklep z enako vsebino prav tako izpodbijati. Ta drugi sklep pa bi se lahko štel za zgolj ponovitveni ali potrdilni akt brez samostojnih pravnih učinkov, tako da njegovo izpodbijanje sploh ne bi bilo dopustno.

36. Potrebna je torej razlaga določb člena 24 Uredbe št. 1024/2013 glede na njihovo besedilo, cilje in sistematično uvrstitev, zlasti v razmerju s pravico do vložitve ničnostne tožbe v skladu s členom 263 PDEU.

1. Izbirni notranji upravni postopek pregleda in možnost izpodbijanja prvega ali drugega sklepa

37. Notranji upravni postopek pregleda pred Upravnim odborom ECB za pregled se lahko v skladu s členom 24(1) in (5) Uredbe št. 1024/2013 opravi le na podlagi zahteve fizične ali pravne osebe, na katero je odločitev ECB naslovljena ali se nanjo neposredno in posamično nanaša.[9] V skladu s tem lahko banka, kot se je to zgodilo tudi v obravnavanem primeru, zahteva, naj Upravni odbor za pregled pregleda nanjo naslovljen sklep, s katerim se ji odvzame dovoljenje. Obseg pregleda se nanaša na postopkovno in vsebinsko skladnost takega sklepa s to uredbo.

38. Iz tega izhaja, da je notranji upravni pregled po eni strani *izbirne* narave in da je po drugi strani namenjen pravnemu varstvu zadevne banke.

39. Drugače kakor notranji postopki pregleda ali pritožbeni postopki glede odločitev številnih organov, uradov ali agencij Unije izvedba notranjega upravnega postopka pregleda torej ni pogoj za dopustnost vložitve tožbe na sodišči Unije v smislu člena 263, peti odstavek, PDEU.[10]

40. Normativna tehnika, izbrana v členu 24 Uredbe št. 1024/2013, se v tem pogledu razlikuje zlasti od tiste v členih 28 in 29 Uredbe (EU) 2019/942 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER),[11] ki prav tako temelji na členu 263, peti odstavek, PDEU. V členu 28 te uredbe je sicer določena podobna pravica do pritožbe fizičnih in pravnih oseb, ki jih odločitev neposredno in osebno zadeva, pred odborom ACER za pritožbe. V skladu s členom 29 te uredbe pa se lahko „tožbe za razveljavitev odločitve, ki jo izda ACER na podlagi te uredbe, […] vložijo pri Sodišču [Evropske unije] šele, ko je izčrpan postopek za pritožbe iz člena 28“.[12]

41. Zakonodajalec Unije v členu 24 Uredbe št. 1024/2013 za ECB, ki je samostojna institucija Unije v smislu člena 13(1) PEU, ni sprejel podobne ureditve. V členu 24(11) Uredbe št. 1024/2013 je nasprotno izrecno določeno, da „ta člen ne posega v pravico do vložitve tožbe na Sodišče Evropske unije v skladu s Pogodbama“, torej zlasti ne v pravico do vložitve tožbe iz člena 263 PDEU.

[9] Glej tudi podobno besedilo uvodne izjave 64 Uredbe št. 1024/2013.

[10] Glej zlasti pritožbene postopke v okviru samostojnih uradov ali agencij Unije, ki imajo odbore za pritožbe in ki so navedeni v členu 58a Statuta Sodišča Evropske unije (Urad Evropske unije za intelektualno lastnino, Urad Skupnosti za rastlinske sorte, Evropska agencija za kemikalije in Agencija Evropske unije za varnost v letalstvu).

[11] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (UL 2019, L 158, str. 22).

[12] Glej v zvezi s tem pravnomočno sodbo Splošnega sodišča z dne 7. septembra 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, točke od 16 do 28).

42. Banka, kateri se odvzame dovoljenje s sklepom ECB, lahko torej *načelno izbere*, da bo ta sklep neposredno izpodbijala pred Splošnim sodiščem, ali pa tega ne bo storila in bo namesto tega pri ECB zahtevala izvedbo notranjega upravnega postopka pregleda, da bo za tem sodno izpodbijala drugi sklep ECB, lahko pa stori tudi oboje.

43. Tretji stavek člena 24(7) Uredbe št. 1024/2013 potrjuje možnost neizpodbijanja prvega sklepa v primeru zahteve za notranji upravni pregled. Taka zahteva sicer v skladu s prvim stavkom člena 24(8) te uredbe nima odložilnega učinka [13] niti ne more zadržati izteka roka za vložitev tožbe v skladu s členom 263, šesti odstavek, PDEU. Ob koncu postopka pregleda pa ECB *mora* izdati drugi sklep, ki prvega *razveljavi* ali *nadomešča*. Tudi če je prvi sklep torej v vmesnem času postal neizpodbojen na sodišču, ga mora ECB razveljaviti ali nadomestiti. Banka, ki jo zadeva odvzem dovoljenja, se torej lahko zadovolji s tem, da bo izpodbijala drugi sklep. Ta je namreč lahko predmet ničnostne tožbe, če ima samostojne pravne učinke (glej spodaj točko 47 in naslednje).

44. Ni pa jasno, ali *mora* zadevna banka – tako kot v obravnavanem primeru – tudi po vložitvi zahteve za notranji upravni pregled pred Splošnim sodiščem izpodbijati v okviru tega izdani drugi sklep, da bi se odpravili pravni učinki odvzema dovoljenja, če je ta drugi sklep po vsebini enak prvemu in je prvi sklep že predmet ničnostne tožbe, ki jo je vložila banka.

45. Tega ne razjasnijo ne tretji stavek člena 24(7) Uredbe št. 1024/2013, v skladu s katerim drugi sklep „enake vsebine“, izdan po koncu notranjega upravnega postopka pregleda, „nadomesti“ prvi sklep, ne druge določbe te uredbe. Zato je treba podrobneje preučiti možne pravne učinke tega drugega sklepa.

2. Obveznost izpodbijanja drugega sklepa kljub izpodbijanju prvega sklepa?

46. Drugi sklep sicer načelno – analogno glede na prvi sklep – izpolnjuje pogoje sklepa, zavezujočega za njegovega naslovnika, v smislu člena 288, četrti odstavek, PDEU. Vprašanje pa je, ali glede na svojo zgolj ponovitveno ali potrdilno naravo tudi lahko ustvarja samostojne zavezujoče pravne učinke za zadevno banko, če je bilo njeno dovoljenje odvzeto že s prvim sklepom enake vsebine (točka a spodaj). Če je odgovor na to pritrdilen, so tožeče stranke v prvostopenjskem postopku morda zamudile priložnost, da bi drugi sklep pravočasno izpodbijale pred Splošnim sodiščem (točka b spodaj). Če pa je treba drugi sklep nasprotno šteti za zgolj potrdilni akt, njegovo izpodbijanje z ničnostno tožbo sploh ne bi bilo dopustno (točka c spodaj).

a) Drugi sklep kot načelno izpodbojen akt?

47. Pred sodiščem je mogoče izpodbijati le akt, ki ima zavezujoče pravne učinke in ki na interese tožeče stranke vpliva z bistveno spremembo njenega pravnega položaja. Ali ustvarja take učinke in je torej lahko predmet ničnostne tožbe, je treba presojati na podlagi objektivnih meril in njegove vsebine. Pri tem je treba upoštevati tudi okoliščine, v katerih je bil ta akt sprejet, in pristojnosti institucije, ki ga je sprejela. [14]

[13] Ničnostna tožba zoper prvi sklep v skladu s prvim stavkom člena 278 PDEU prav tako ne bi imela odložilnega učinka. Prvi sklep torej takrat, ko je naslovnik o njem uradno obveščen, načelno takoj razvije pravne učinke, ne glede na to, ali se izpodbija na sodišču, razen če tožeče stranke uspešno predlagajo odložitev teh pravnih učinkov v skladu z drugim stavkom člena 278 PDEU ali drugim stavkom člena 24(8) Uredbe št. 1024/2013.

[14] V tem smislu sodbi z dne 3. junija 2021, Madžarska/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, točki 37 in 38 in tam navedena sodna praksa), in z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, točki 62 in 63). Glej tudi moje sklepne predloge v združenih zadevah EIB/ClientEarth in Komisija/EIB (C-212/21 P in C-223/21 P, EU:C:2022:1003, točka 47).

48. Glede na učinek, določen v tretjem stavku člena 24(7) Uredbe št. 1024/2013, da drugi sklep nadomesti prvega, nimam nobenih dvomov glede tega, da ima ta drugi sklep samostojne pravne učinke. Posledica nadomestitve, ki jo izrecno nalaga zakonodajalec Unije, je – ne glede na vprašanje, ali nadomestitev učinkuje za nazaj ali *ex nunc* (glej spodaj točko 66 in naslednje) – namreč ta, da pravni učinki odvzema dovoljenja, odrejenega z (nadomeščenim) prvim sklepom, ostanejo v veljavi. Prvi sklep na drugi strani zaradi njegove nadomestitve lahko ustvarja te pravne učinke kvečjemu do začetka veljavnosti drugega sklepa, ne pa več za naprej. S tem je povezana bistvena sprememba pravnega položaja zadevne banke, četudi sta prvi in drugi sklep po vsebini enaka.

49. Zato je drugi sklep načelno lahko predmet ničnostne tožbe v skladu s členom 263, prvi odstavek, PDEU. Po izteku roka za vložitev tožbe iz člena 263, šesti odstavek, PDEU torej lahko postane neizpodbojen.

b) Nevložitev tožbe zoper drugi sklep

50. Tožeče stranke v prvostopenjskem postopku pa zoper drugi sklep niso v predpisani obliki in pravočasno vložile ničnostne tožbe.[15] Ta je zato postal neizpodbojen in pravnomočen.

51. Niti iz določb Uredbe št. 1024/2013 niti iz sodne prakse namreč ne izhajajo oporne točke za to, da se ničnostna tožba zoper prvi sklep samodejno razteza na nadomestni drugi sklep enake vsebine. Za to bi bila namreč potrebna pravočasna prilagoditev tožbenega predloga v skladu s členom 86 Poslovnika Splošnega sodišča ali ponovna vložitev tožbe.[16] Rok za vložitev tožbe – ki je v skladu z ustaljeno sodno prakso kogenten in nepodaljšljiv[17] – pa se je v obravnavanem primeru iztekel. Ker niso podane nepredvidene okoliščine ali višja sila v smislu člena 45, drugi odstavek, Statuta Sodišča, prav tako ne pride v poštev vrnitev v prejšnje stanje.[18]

52. Sodišče je v zvezi z umikom in nadomestitvijo akta že ugotovilo, da bi Splošno sodišče zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja sodne oblasti lahko tožečo stranko vprašalo, ali glede na nadomestni akt namerava prilagoditi svoje predloge in jih usmeriti tudi proti temu, kot je to določeno v členu 86 Poslovnika Splošnega sodišča.[19] V obravnavanem primeru pa Splošno sodišče tega ni storilo in je pri strankah šele po izteku roka za vložitev tožbe v zvezi z drugim sklepom preverjalo, ali pravni interes tožečih strank v prvostopenjskem postopku glede prvega sklepa obstaja še naprej in ali je treba postopek s predlogom za razglasitev ničnosti morebiti ustaviti.

[15] Kot izhaja iz odgovora tožečih strank v prvostopenjskem postopku na pisno vprašanje Splošnega sodišča, omenjeno v točki 23 teh sklepnih predlogov, so te z neformalnim elektronskim sporočilom, naslovljenim na sodno tajništvo Splošnega sodišča, vložile predlog za razglasitev ničnosti drugega sklepa – ki pa s tem ni imel predpisane oblike – na katerega pa se Splošno sodišče ni odzvalo.

[16] V pravnih redih, kakršen je nemški, v katerih drugi sklep v določeni meri „absorbira“ prvi sklep (glej spodaj opombo 32), to ni nujno potrebno. Zelo pomenljiva je v tem pogledu sodba Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, zvezno upravno sodišče (Nemčija)) z dne 11. novembra 2020, 8 C 22/19, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, str. 564, z opombami Alexandra Milsteina. V skladu s tem je treba rok za vložitev tožbe iz člena 74(1), prvi stavek, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO, nemški zakon o upravnih sodiščih) načelno upoštevati tudi v primeru spremembe tožbe v zvezi z odločbo o spremembi, ki nadomešča prvotno izpodbijano odločbo. Razen v okviru posebnih določb v členu 96(1) Sozialgesetzbuch (SGG, nemški zakonik o socialni varnosti) in členu 68 Finanzgerichtsordnung (FGO, nemški zakon o finančnih sodiščih) namreč ne obstaja nobena sprememba tožbe na podlagi zakona, če je izhodiščna odločba dopolnjena ali nadomeščena z novo odločbo (točke od 21 do 23 sodbe). To pa ne velja pri vključitvi odločbe, ki spreminja ali nadomešča izpodbijano odločbo, če so normativni elementi, ki se po spremembi ali nadomestitvi še izpodbijajo, *nedeljivi* v skladu z materialnim pravom. Če se to prenese na (obravnavani) primer nadomestitve prve odločbe z drugo odločbo enake vsebine, bi se v skladu z nemško zakonodajo lahko izhajalo iz take nedeljivosti, tako da upoštevanje roka za vložitev tožbe ne bi bilo potrebno za spremembo tožbe.

[17] Glej člen 61(1) Poslovnika Splošnega sodišča in člen 52(1) Poslovnika Sodišča.

[18] Glej sklepa z dne 16. novembra 2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Komisija (C-73/10 P, EU:C:2010:684, točka 41), in z dne 20. oktobra 2022, Mendes de Almeida/Svet (C-576/21 P, neobjavljen, EU:C:2022:826, točka 52 in tam navedena sodna praksa).

[19] V tem smislu sodba z dne 31. maja 2017, DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, točka 42).

53. Tako ravnanje je le težko združljivo z načelom učinkovitega izvajanja sodne oblasti in obveznostjo skrbnega ravnanja ter pojasnjevalno dolžnostjo Splošnega sodišča v razmerju do strank.[20] Ne glede na to je treba odgovornost za nevložitev tožbe zoper drugi sklep v prvi vrsti naprtiti tožečim strankam v prvostopenjskem postopku, ki so jih zastopali odvetniki. Te so se same odločile, da bodo začele notranji upravni postopek pregleda vzporedno z njihovim predlogom za razglasitev ničnosti prvega sklepa. Od njih se je torej lahko razumno pričakovalo, da si bodo priskrbele potrebne informacije glede pravnega položaja in uvedle potrebne korake za zagotovitev, da drugi sklep v razmerju do njih ne bo postal pravnomočen.

54. Ugotoviti je torej treba, da pritožnica odvzema dovoljenja vsaj za obdobje po začetku veljavnosti drugega sklepa ne more več odpraviti z vložitvijo ničnostne tožbe zoper ta sklep.

c) Drugi sklep kot neizpodbojni potrdilni akt?

55. Iz sodne prakse glede nedopustnosti tožb zoper zgolj potrdilne akte po mojem mnenju ne izhaja drugačen rezultat.

56. V skladu s tem je namreč tožba zoper potrdilni akt nedopustna, če ta glede na potrjeni akt ne vsebuje nobenega novega pravnega ali dejanskega elementa.[21] Pogoj pa je, da je potrjeni akt v razmerju do osebe, ki jo zadeva, postal pravnomočen, ker zoper njega ni bila v roku vložena tožba. Iz razlogov pravne varnosti je namreč treba preprečiti, da bi se s tožbo zoper potrdilni akt zaobšel rok za vložitev tožbe, ki je glede potrjenega akta potekel, in s tem spodkopala njegova pravnomočnost.[22] V obravnavanem primeru pa so tožeče stranke v prvostopenjskem postopku pravočasno vložile tožbo zoper prvi sklep, tako da ta ni postal pravnomočen.

57. Zato je tožba zoper drugi sklep enake vsebine dopustna. Tožeča stranka lahko v takih okoliščinah namreč vloži tožbo zoper potrjeni akt, zoper potrdilni akt ali zoper oba.[23]

58. Za odpravo pravnih učinkov odvzema dovoljenja *v celoti*, se tožeče stranke v prvostopenjskem postopku torej ne bi smele zadovoljiti s tem, da so pred Splošnim sodiščem izpodbijale le prvi sklep.

59. Argument ECB, v skladu s katerim bi morale tožeče stranke izpodbijati drugi sklep, da bi utemeljile ohranitev pravnega interesa tudi v zvezi s prvim sklepom, pa je treba zavrniti. Drugi sklep sicer sedaj pravnomočno odreja odvzem dovoljenja pritožnice. Vendar pa to ne pomeni nujno, da ta glede razglasitve ničnosti prvega sklepa ne bi več imela pravnega interesa. Prvi sklep

[20] Glej zgoraj opombo 15. V točki 32 izpodbijanega sklepa Splošno sodišče samo navaja, da so se te tožeče stranke pritoževale, da od njega niso dobile nobene informacije glede nujnosti vložitve tožbe zoper drugi sklep. Glede podobnega primera predloga za spremembo tožbenih predlogov na ustni obravnavi, ki domnevno ni bil vložen v predpisani obliki, glej sodbo z dne 9. novembra 2017, HX/Svet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, točka 18 in naslednje).

[21] Sodba z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78, točka 67 in tam navedena sodna praksa); podobno sodbi z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, točka 69), in z dne 31. maja 2017, DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, točka 33).

[22] V tem smislu sodba z dne 20. maja 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neobjavljena, EU:C:2021:406, točka 30 in tam navedena sodna praksa).

[23] Sodba z dne 31. maja 2017, DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, točka 35 in tam navedena sodna praksa). To bi sicer veljalo tudi tedaj, če bi prvi sklep zaradi nepravočasne vložitve tožbe postal neizpodbojen. Pred izdajo drugega sklepa mora namreč Upravni odbor za pregled v skladu s tretjim stavkom člena 24(1) Uredbe št. 1024/2013 ponovno preučiti položaj zadevne banke. V takih okoliščinah je tožba zoper potrdilni akt dopustna; glej sodbo z dne 20. maja 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neobjavljena, EU:C:2021:406, točka 34 in tam navedena sodna praksa).

bi namreč pritožnico lahko – v nasprotju z mnenjem Splošnega sodišča – bremenil do začetka veljavnosti drugega sklepa. Za tak položaj bi šlo, če je drugi sklep prvi sklep nadomestil le *ex nunc*. Splošno sodišče pa je v obravnavanem primeru to zanikalo.[24]

60. V nadaljevanju bom zato preučila, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri presoji pogojev za prenehanje pravnega interesa ob upoštevanju možnih pravnih učinkov prvega sklepa.

C. Ohranitev pravnega interesa glede prvega sklepa?

1. Merila za ohranitev pravnega interesa

61. V skladu z ustaljeno sodno prakso je ničnostna tožba fizične ali pravne osebe dopustna le takrat, kadar ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Za tak položaj gre, če ji razglasitev ničnosti lahko koristi. Ta pravni interes mora kot bistveni pogoj za dopustnost tožbe obstajati do izdaje sodne odločbe. V nasprotnem primeru se postopek ustavi.[25]

62. Sporni sklep ECB je bil sicer v skladu s tretjim stavkom člena 24(7) Uredbe št. 1024/2013 nadomeščen z drugim sklepom enake vsebine. Pravni interes tožeče stranke pa ne preneha nujno zato, ker akt, ki ga ta stranka izpodbija, med postopkom neha učinkovati. Tožeča stranka namreč lahko ohrani interes za ugotovitev nezakonitosti navedenega akta za obdobje, v katerem se je uporabljal in ustvarjal učinke. Tak interes lahko med drugim še naprej obstaja v zvezi z morebitno odškodninsko tožbo.[26]

63. Zato je treba preučiti, ali je sporni sklep ECB do začetka veljavnosti drugega sklepa za pritožnico ustvarjal negativne učinke (točka 2 spodaj). Na koncu bom preučila, ali in v kakšnem obsegu ji lahko razglasitev ničnosti prvega sklepa koristi in s tem utemelji ohranitev njenega pravnega interesa (točka 3 spodaj).

2. Nadomestitev prvega sklepa z drugim sklepom z učinkom ex tunc*?*

64. Pritožnica lahko še naprej uveljavlja pravni interes glede prvega sklepa le tedaj, če je ta do njegove nadomestitve z drugim sklepom ustvarjal pravne učinke v njeno breme.

65. Dejstvo je, da je bilo s spornim sklepom ECB v trenutku, ko so bile tožeče stranke v prvostopenjskem postopku o njem uradno obveščene, banki Nemea Bank odvzeto dovoljenje s takojšnjim učinkom.

66. Ali in v kakšnem obsegu je prvi sklep do sprejetja nadomestnega drugega sklepa enake vsebine v skladu s tretjim stavkom člena 24(7) Uredbe št. 1024/2013 ustvarjal pravne učinke, je spet odvisno od pravnih učinkov te „nadomestitve“.

[24] Glej točki 45 in 51 izpodbijanega sklepa.

[25] V tem smislu sodba z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, točke od 55 do 58 in tam navedena sodna praksa).

[26] V tem smislu sodbi z dne 7. novembra 2018, BPC Lux 2 in drugi/Komisija (C-544/17 P, EU:C:2018:880, točka 42 in tam navedena sodna praksa), in z dne 6. maja 2021, Bayer CropScience in Bayer/Komisija (C-499/18 P, EU:C:2021:367, točka 40); podobno že sodba z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, točki 69 in 70).

67. Presoja Splošnega sodišča, v skladu s katero je nadomestitev učinkovala za nazaj in prvi sklep, podobno kot to velja za ničnostno sodbo v skladu s členom 264, prvi odstavek, PDEU, *ex tunc* odstranila iz pravnega reda Unije, ne izhaja ne iz besedila določb člena 24 Uredbe št. 1024/2013 ne iz njenih ciljev ali sistematike.

68. V tretjem stavku člena 24(7) Uredbe št. 1024/2013 je zgolj določeno, da „novi osnutek odločitve bodisi razveljavi prvotno odločitev, jo nadomesti z odločitvijo enake vsebine ali jo nadomesti s spremenjeno odločitvijo“. Besedilo torej ne nakazuje na nadomestitev ali spremembo *za nazaj*.

69. Poleg tega ni prepričljivo, da naj bi drugi sklep imel različne časovne učinke glede na to, ali prvi sklep bodisi razveljavlja bodisi nadomešča, s tem ko potrjuje ali spreminja njegovo vsebino. Kajti tudi razveljavitev ali nadomestitev s spremenjeno vsebino ne bi mogli izbrisati že izvršenega odvzema dovoljenja v njegovi prvotni obliki, kaj šele njegovih negativnih posledic za zadevno banko, zlasti izgube zaupanja strank in vlagateljev.

70. V primeru učinka *ex tunc* zadevna banka negativnih pravnih učinkov prvega sklepa, ki so zanjo že nastali v vseh teh položajih, ne bi mogla več izpodbijati z ničnostno tožbo zaradi neobstoja pravnega interesa. Odvisna bi bila le od odškodninske tožbe, v okviru katere za nadzor zakonitosti velja strožje merilo.[27] Ničnostna tožba, usmerjena le proti drugemu sklepu, ki spreminja prvega, bi šla, če je banka želela nasprotovati spremenjenim delom nadomeščenega prvega sklepa, namreč v prazno. Taka vrzel v pravnem varstvu bi bila nezdružljiva z zahtevami pravice do učinkovitega pravnega varstva v skladu s členom 47(1) Listine.

71. Člen 24(11) Uredbe št. 1024/2013 poleg tega določa, da „ta člen ne posega v pravico do vložitve tožbe na Sodišče Evropske unije v skladu s Pogodbama“. Kot navaja pritožnica, sta za dokončni nadzor zakonitosti nad sklepi ECB o odvzemu dovoljenja banki v skladu s členom 263 PDEU pristojni sodišči Unije. Učinek drugega sklepa *ex tunc* pa bi ECB omogočal omejitev sodnega nadzora nad prvim sklepom z njegovo nadomestitvijo. To ne bi bilo združljivo z osnovno idejo, da je notranji upravni postopek pregleda namenjen zagotavljanju pravnega varstva (glej zgoraj točko 37 in naslednje). Ker ni ustrezne izrecne določbe, je torej treba izhajati iz tega,[28] da sta le sodišči Unije pristojni za razglasitev ničnosti prvega sklepa *za nazaj* v skladu s členom 264, prvi odstavek, PDEU.[29]

72. Nadomestitev iz tretjega stavka člena 24(7) Uredbe št. 1024/2013 ima torej lahko le učinek *ex nunc*. Prvi sklep s sprejetjem nadomestnega drugega sklepa enake vsebine ni za nazaj odstranjen iz pravnega reda Unije, temveč je z njim potrjen z učinkom za naprej in v določeni meri „absorbiran“.

[27] Zlasti bi morala glede na odločbo ECB o odvzemu dovoljenja, izdano po prostem preudarku (glej moje sklepne predloge v zadevi Pilatus Bank/ECB, C-750/21 P in C-256/22 P, EU:C:2023:431, točka 106 in naslednje), dokazati „dovolj resno kršitev pravne določbe, ki posamezniku podeljuje pravice“; glej sodbe z dne 4. aprila 2017, Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 31 in naslednje); z dne 27. aprila 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro in drugi/Komisija (C-549/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:340, točka 113), in z dne 6. julija 2023, RQ/Svet in Komisija (C-7/22 P, neobjavljena, EU:C:2023:541, točka 55 in naslednje).

[28] Tako izrecno določbo nasprotno vsebuje člen 27(3) carinskega zakonika (Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije, UL 2013, L 269, str. 1), ki omogoča odpravo odločb za nazaj, medtem ko razveljavitev v skladu s členom 28 carinskega zakonika velja le za naprej, poznajo pa jo tudi pravni redi držav članic. Tako francoski člen 240-1 code des relations entre le public et l'administration (zakon o odnosih med javnostjo in upravo) izrecno razlikuje med, na eni strani, razveljavitvijo akta (abrogation) za naprej in, na drugi strani, odpravo akta (retrait) tudi za nazaj. V skladu s členom 48(1) in členom 49, od (1) do (3), nemškega Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, zvezni zakon o upravnem postopku) se lahko tako nezakoniti kot tudi zakoniti upravni akti pod določenimi pogoji razveljavijo za naprej oziroma odpravijo za nazaj.

[29] Sodišče tudi v drugih položajih, na primer v okviru državnih pomoči, do sedaj ni priznalo, da bi umik sklepa s strani Komisije veljal *za nazaj*; glej sodbo z dne 31. maja 2017, DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, točka 32 in naslednje). Sodna praksa Sodišča, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točki 50 izpodbijanega sklepa v podporo njegovemu nasprotnemu stališču, v tem kontekstu ni upoštevna.

73. Ta normativna tehnika ustreza tisti v okviru prava Unije o javnih uslužbencih glede zavrnitve pritožbe zoper odločbo delodajalca, ki za javnega uslužbenca ustvarja negativne posledice, [30] in tisti glede obravnave pritožb pred odborom ACER za pritožbe (glej točko 40 zgoraj), [31] s to razliko, da je v obeh primerih pred tožbo treba obvezno izpeljati postopek s pritožbo, ter tisti nekaterih upravnih pravnih sredstev v državah članicah. [32]

74. Splošno sodišče je torej napačno uporabilo pravo, ko je odločilo, da je drugi sklep prvega nadomestil za nazaj in ga odstranil iz pravnega reda Unije, tako da naj ničnostna sodba ne bi več mogla ustvariti nobenih dodatnih pravnih učinkov.

3. Ohranitev pravnega interesa glede prvega sklepa?

75. Sedaj bom preučila še, ali je Splošno sodišče vendarle lahko prišlo do sklepa, da tožeče stranke v prvostopenjskem postopku glede prvega sklepa ne morejo več uveljavljati pravnega interesa.

76. Menim, da je povsem jasno, da to ne drži.

77. Po eni strani se ne zdi izključeno, da nadzor zakonitosti prvega sklepa v okviru tožbe, ki so jo vložile tožeče stranke v prvostopenjskem postopku, vodi do njegove razglasitve ničnosti. Posledica tega ne bi bila le ničnost prvega sklepa za nazaj v skladu s členom 264, prvi odstavek, PDEU, ampak bi ECB poleg tega morala v skladu s členom 266, prvi odstavek, PDEU tudi „sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev“ ničnostne sodbe. Ker ima drugi sklep enako vsebino kot prvi, celo menim, da mora ECB zaradi take razglasitve ničnosti v skladu s členom 266, prvi odstavek, PDEU drugi sklep – v okviru katerega je bilo pravo na enak način napačno uporabljeno – ne glede na njegovo neizpodbojnost in neobstoj s tem povezane pravne podlage v Uredbi št. 1024/2013 preklicati in ponovno odločiti o odvzemu dovoljenja. [33] Zato ima razglasitev ničnosti prvega sklepa vsekakor lahko pravne učinke in pritožnici lahko koristi.

78. Na drugi strani se lahko ohranitev pravnega interesa v skladu z ustaljeno sodno prakso opre na to, da je ničnostna sodba podlaga za odškodninsko tožbo. [34] Možnost vložitve odškodninske tožbe v skladu s tem zadošča za utemeljitev takega pravnega interesa, če ta ni hipotetičen. [35]

[30] Glej na primer sodbi z dne 20. maja 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neobjavljena, EU:C:2021:406, točka 29 in naslednje), in z dne 3. marca 2022, WV/ESZD (C-162/20 P, EU:C:2022:153).

[31] Glej člena 28 in 29 Uredbe 2019/942.

[32] Glej na primer člen 79(1), točka 1, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO, nemški zakon o upravnih sodiščih), v skladu s katerim je prvotni upravni akt v obliki, ki jo je dobil z odločbo o ugovoru, predmet izpodbojne tožbe pred upravnim sodiščem. Podobno člen 66(4) avstrijskega Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG, zakon o splošnem upravnem postopku iz leta 1991), v skladu s katerim pritožbeni organ sam odloči o zadevi in lahko tako v izreku kot tudi v obrazložitvi s svojim stališčem nadomesti stališče podrejenega organa in izpodbijano odločbo temu ustrezno spremeni.

[33] Glede splošne dopustnosti preklica nezakonitih aktov v pravu Unije glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Camposa Sánchez-Bordone v zadevi Repower/EUIPO (C-281/18 P, EU:C:2019:426, točka 28 in naslednje in tam navedena sodna praksa). V točki 32 med drugim opozarja na to, da je treba medsebojno tehtati nasprotujoči si načeli pravne varnosti in zakonitosti. V obravnavanem primeru pa ni nobenega indica za to, zakaj bi moral drugi sklep po razglasitvi ničnosti prvega sklepa z enako vsebino iz razlogov pravne varnosti ostati v veljavi. Glede možnosti preklica neizpodbojnih nezakonitih upravnih aktov glej na primer tudi člen 48 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, nemški zvezni zakon o upravnem postopku).

[34] Sodbe z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, točki 69 in 70); z dne 7. novembra 2018, BPC Lux 2 in drugi/Komisija (C-544/17 P, EU:C:2018:880, točka 42), in z dne 6. maja 2021, Bayer CropScience in Bayer/Komisija (C-499/18 P, EU:C:2021:367, točka 40).

[35] Glej sodbi z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 79), in z dne 7. novembra 2018, BPC Lux 2 in drugi/Komisija (C-544/17 P, EU:C:2018:880, točka 43).

79. V obravnavanem primeru so sicer tožeče stranke v prvostopenjskem postopku že vzporedno s predlogom za razglasitev ničnosti vložile predlog za povračilo škode. Splošno sodišče pa je ta predlog za povračilo škode zavrglo kot očitno nedopusten z obrazložitvijo, da za to niso izpolnjeni formalni pogoji, priznani v sodni praksi. Ne glede na to, ali je Splošno sodišče pravilno prišlo do tega sklepa, kar je predmet četrtega in petega pritožbenega razloga (točke od 87 do 89 spodaj), pa se ne zdi izključeno, da bo pritožnica pri Splošnem sodišču vložila nov predlog za povračilo škode zaradi domnevne nezakonitosti spornega sklepa ECB. To je še toliko bolj verjetno, ker bistvene škodljive učinke pripisuje izdaji prvega sklepa, s katerim ji je bilo dovoljenje odvzeto s takojšnjim učinkom in od tega trenutka naprej onemogočena njena ekonomska dejavnost.

80. Z vložitvijo tožbe na Splošno sodišče je bil poleg tega prekinjen petletni zastaralni rok iz drugega stavka prvega odstavka člena 46 Statuta Sodišča Evropske unije za vložitev tožbe v zadevah, ki izhajajo iz nepogodbene odgovornosti, najmanj do konca tega pritožbenega postopka. Ponovna vložitev odškodninske tožbe je zato še vedno možna.

81. Razglasitev ničnosti spornega sklepa ECB bi pritožnici torej koristila.

D. Vmesni predlog glede prvega pritožbenega razloga

82. Ob upoštevanju zgoraj navedenega menim, da je pritožnica ohranila pravni interes glede odprave takojšnjih negativnih pravnih učinkov spornega sklepa ECB, glede ukrepov, ki jih mora ta v skladu s členom 266, prvi odstavek, PDEU sprejeti zaradi razglasitve ničnosti, in glede priprave odškodninske tožbe. Splošno sodišče je to spregledalo. Iz tega izhaja, da postopka s predlogom za razglasitev ničnosti v zvezi s tem sklepom ne bi smelo ustaviti. Pri tem ni pomembno dejstvo, da tožeče stranke v prvostopenjskem postopku niso v predpisani obliki in pravočasno vložile ničnostne tožbe zoper drugi sklep.

83. Prvemu pritožbenemu razlogu je zato treba ugoditi, ne da bi bilo treba preučiti drugi in tretji pritožbeni razlog, ki se prav tako nanašata na ugotovitev Splošnega sodišča glede ustavitve postopka v točki 1 izreka izpodbijanega sklepa (točki 2 in 5 zgoraj).

84. Zadevo je glede predloga za razglasitev ničnosti in tožbenih razlogov za njegovo utemeljitev torej treba vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču. [36]

85. Predlogu pritožnice, naj se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču z drugačno sestavo sodnikov, pa zaradi nenavedbe indicev za njegovo pristranskost ni mogoče ugoditi. [37] V točkah 52 in 53 zgoraj omenjena kršitev Splošnega sodišča v zvezi z obveznostjo skrbnega ravnanja ter pojasnjevalno dolžnostjo v razmerju do tožečih strank v prvostopenjskem postopku ne zadošča za domnevo, da obstaja resen dvom o nepristranskosti Splošnega sodišča in da je omajano s tem povezano zaupanje zadevnih subjektov. [38]

[36] Člen 61 Statuta Sodišča.

[37] Glej sodbi z dne 1. julija 2008, Chronopost/UFEX in drugi (C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 44 in naslednje), in z dne 19. februarja 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, točka 41 in naslednje).

[38] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija (C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točka 57 in tam navedena sodna praksa).

86. Na koncu je treba razveljaviti še odločitev o stroških glede predloga za razglasitev ničnosti v točki 3 izreka izpodbijanega sklepa. Ker gre pri vprašanju ustavitve postopka s predlogom za razglasitev ničnosti za ločen del spora, o katerem je še treba dokončno odločiti, predlagam, naj se v zvezi s tem ECB naloži, da nosi svoje stroške in stroške pritožnice.

E. Četrti in peti pritožbeni razlog glede predloga za povračilo škode

87. Glede četrtega in petega pritožbenega razloga zadošča napotek, da je Splošno sodišče predlog tožečih strank v prvostopenjskem postopku za povračilo škode pravilno zavrglo kot očitno nedopusten v skladu s členom 126 njegovega Poslovnika. [39]

88. V nasprotju s formalnimi pogoji, priznanimi v ustaljeni sodni praksi, tožba, vložena pri Splošnem sodišču, namreč vsebuje le predlog odškodnine v višini 10 milijonov EUR, ki so ga tožeče stranke v repliki celo zvišale na 100 milijonov EUR. Kot je pravilno odločilo Splošno sodišče, [40] pa tožba ne vsebuje zadostne obrazložitve, kaj šele dokazov za to, da so bili izpolnjeni kumulativni pogoji nepogodbene odgovornosti ECB v skladu s členom 340, tretji odstavek, PDEU v zvezi z njeno odločitvijo po prostem preudarku, da se banki Nemea Bank odvzame dovoljenje – namreč nezakonitost v obliki dovolj resne kršitve pravne določbe, ki posamezniku podeljuje pravice, obseg škode, ki se uveljavlja, in obstoj dovolj neposredne vzročne zveze med to nezakonitostjo in to škodo. [41]

89. Četrti in peti pritožbeni razlog je zato treba zavrniti kot očitno neutemeljena.

VII. Predlog

90. Sodišču predlagam, naj ugodi prvemu pritožbenemu razlogu in izpodbijani sklep razveljavi v delu, v katerem je postopek s predlogom za razglasitev ničnosti ustavljen in s tem povezani stroški razdeljeni med pritožnico in ECB (točki 1 in 3 izreka), zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču v skladu s členom 61 Statuta Sodišča in ECB naloži vsaj plačilo stroškov v zvezi z ugotovitvijo Splošnega sodišča, da se postopek s predlogom za razglasitev ničnosti ustavi.

[39] Točka 3 izreka in točka 59 in naslednje izpodbijanega sklepa.

[40] Točka 62 izpodbijanega sklepa.

[41] V tem smislu sodba z dne 3. maja 2018, EUIPO/European Dynamics Belgium in drugi (C-376/16 P, EU:C:2018:299, točki 91 in 92 in tam navedena sodna praksa); glej tudi sodno prakso, navedeno v opombi 27.