Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 25. maja 2023 [1]

Zadevi C-750/21 P in C-256/22 P

Pilatus Bank plc
proti

Evropski centralni banki (ECB)

„Ekonomska in monetarna politika – Enotni mehanizem nadzora – Uredba (EU) št. 1024/2013 – Posebne nadzorniške naloge, prenesene na ECB – Sklep o odvzemu dovoljenja za opravljanje dejavnosti kreditne institucije – Obtožnica zoper glavnega delničarja v tretji državi – Merilo ugleda – Dojemanje ugleda s strani trga – Uredba št. 2271/96 – Učinkovito uresničevanje pravice do obrambe s strani odvetnika – Pripisovanje pripravljalnih aktov nacionalnih organov ECB – Učinkovito pravno varstvo – Člena 41 in 47 Listine“

Kazalo

I. Uvod . . . 3

II. Pravni okvir . . . 4

A. Uredba (EU) št. 1024/2013 . . . 4

B. Uredba (EU) št. 575/2013 . . . 8

C. Uredba (EU) št. 468/2014 . . . 9

D. Direktiva 2013/36/EU . . . 9

E. Skupne smernice evropskih nadzornih organov, odgovornih za banke, zavarovalnice in trgovanje z vrednostnimi papirji (EBA, EIOPA in ESMA) za skrbno oceno pridobitve in povečanja kvalificiranih deležev v finančnem sektorju . . . 11

III. Ozadje spora . . . 12

A. Dejansko stanje . . . 12

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

B. Izpodbijani sklep (zadeva C-750/21 P) . . . 14

C. Izpodbijana sodba (zadeva C-256/22 P) . . . 14

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank . . . 16

V. Presoja . . . 17

A. Učinkovito uresničevanje pravice do obrambe v sestavljenem upravnem postopku za odvzem dovoljenja . . . 17

1. Uvodne ugotovitve . . . 17

2. Pripisovanje kršitev pravice do obrambe in učinkovitega pravnega varstva v sestavljenem upravnem postopku . . . 19

a) Izključna pristojnost Sodišča . . . 19

b) Pripisovanje pripravljalnih nacionalnih aktov ECB . . . 19

c) Napačna uporaba prava v izpodbijani sodbi in učinkovita pravna obramba odvetnika banke . . . 20

3. Vmesni predlog . . . 22

a) Zadeva C-256/22 P . . . 22

b) Zadeva C-750/21 P . . . 23

B. Obseg nadzorniških pooblastil ECB . . . 24

1. Prvi pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P: Kršitev člena 14(5) Uredbe št. 1024/2013 . . . 24

2. Drugi pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P: Napačno razumevanje pojma ugleda iz člena 23 Uredbe št. 1024/2013 . . . 27

a) Trditve pritožnice . . . 27

b) Zavrnitev Splošnega sodišča . . . 28

c) Pojem ugleda iz člena 23(1) Direktive 2013/36 . . . 29

d) Postopkovne in dokazne zahteve za dokazovanje pomanjkanja ugleda in posledičnega tveganja . . . 31

e) Pomen Uredbe 2271/96 . . . 32

3. Tretji pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P: napačna uporaba prava Splošnega sodišča, zlasti nesorazmernost odvzema dovoljenja . . . 33

4. Prvi pritožbeni razlog v zadevi C-750/21 P: ostali očitki . . . 34

5. Vmesni predlog in stroški . . . 35

a) Zadeva C-750/21 P 35

b) Zadeva C-256/22 P 35

VI. Predlog 36

A. Zadeva C-750/21 P 36

B. Zadeva C-256/22 P 36

I. Uvod

1. Obe zadevi, ki se obravnavata, formalno sicer nista povezani, a se nanašata na isti stranki in isti upravni postopek. Ta postopek je pripeljal do tega, da je Evropska centralna banka (ECB) pritožnici, Pilatus Bank plc, odvzela dovoljenje za opravljanje dejavnosti kreditne institucije (v nadaljevanju: dovoljenje).

2. Poleg tega se v obeh zadevah pojavljajo ista načelna vprašanja. Po eni strani je treba pojasniti, ali ECB na podlagi svojih nadrejenih nadzorniških pooblastil in pooblastil za odločanje odgovarja za zagotavljanje pravic kreditne institucije do obrambe tako, da se ji pripišejo resne postopkovne nepravilnosti v nacionalnem delu (sestavljenega) upravnega postopka. Po drugi strani je treba v zvezi s tem preveriti, ali lahko kreditna institucija, ki jo pristojni nacionalni organ postavi pod posebni nadzor oziroma upravo, v celoti uresničuje pravico do obrambe in pravico do tožbe v zvezi z (grozečim) odvzemom tega dovoljenja prek odvetnika, ki ga je imenovala njena uprava.

3. Poleg tega se obe zadevi na splošno nanašata na obseg nadzorniških pooblastil ECB v skladu s pravili enotnega mehanizma nadzora.[2] Pri tem je treba raziskati, ali in v kolikšnem obsegu je mogoče pripravljalne akte pristojnih nacionalnih organov pripisati ECB, ali jih mora ECB preizkusiti z vidika njihove zakonitosti in ali so skupaj z sklepom ECB, s katerim se konča postopek, primerni za obravnavo pred sodišči Unije.

4. V zadevi C-256/22 P se postavlja dodatno načelno vprašanje o pogojih, pod katerimi je mogoč odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti kreditne institucije, ker glavni delničar kreditne institucije nima več „ugleda“ oziroma ga je izgubil. Razlaga tega nedoločenega merila za presojo je prvič predmet sodne prakse Sodišča.

[2] Člen 2, točka 9, Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 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).

II. Pravni okvir

A. Uredba (EU) št. 1024/2013

5. V Uredbi št. 1024/2013 je v uvodnih izjavah 16, 20 in 21 navedeno:

„(16) Varnost in trdnost velikih kreditnih institucij sta bistvenega pomena za zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema, vendar nedavne izkušnje kažejo, da lahko tudi manjše kreditne institucije ogrozijo finančno stabilnost. Zato bi bilo treba ECB omogočiti, da nadzorniške naloge opravlja glede vseh kreditnih institucij, ki so pridobile dovoljenje v sodelujočih državah članicah, ter pri vseh podružnicah s sedežem v sodelujočih državah članicah.

[…]

(20) Izdaja predhodnega dovoljenja za začetek opravljanja dejavnosti kreditnih institucij je eden od ključnih bonitetnih načinov, s katerim se zagotovi, da te dejavnosti izvajajo zgolj subjekti, ki imajo trdne ekonomske temelje, so organizirani tako, da se lahko soočajo s tveganji, specifičnimi za sprejemanje vlog in dajanje kreditov, ter imajo primerno vodstvo. ECB bi zato morala biti zadolžena za izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam, ki se ustanovijo v sodelujoči državi članici, in odgovorna za njihov odvzem, ob upoštevanju posebne ureditve, ki bi odražala vlogo nacionalnih organov.

(21) Poleg pogojev, ki jih za izdajo dovoljenj kreditnim institucijam in za odvzem takšnih dovoljenj določa pravo Unije, lahko države članice trenutno določajo dodatne pogoje za izdajo dovoljenj in za njihov odvzem. ECB bi zato morala svoje naloge v zvezi z izdajanjem dovoljenj kreditnim institucijam in v zvezi z odvzemanjem dovoljenj v primeru kršitev nacionalnega prava opravljati na predlog zadevnega pristojnega nacionalnega organa, ki ocenjuje izpolnjevanje zadevnih pogojev, opredeljenih v nacionalnem pravu.“

6. Člen 1 Uredbe št. 1024/2013, naslovljen „Vsebina in področje uporabe“, določa:

„S to uredbo se na ECB prenesejo posebne naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora nad kreditnimi institucijami, z namenom prispevati k varnosti in trdnosti kreditnih institucij ter k stabilnosti finančnega sistema v Uniji in vsaki državi članici, in sicer ob popolnem upoštevanju in dolžni skrbnosti za enotnost in celovitost notranjega trga, temelječega na enakem obravnavanju kreditnih institucij zaradi preprečevanja regulativne arbitraže.

Nadzorniške naloge, ki se v skladu s členom 4 te uredbe prenesejo na ECB, ne zadevajo institucij iz člena 2(5) Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij[3]. Obseg nadzorniških nalog ECB je omejen na bonitetni nadzor kreditnih institucij v skladu s to uredbo. Ta uredba ECB ne podeljuje nobenih drugih nadzornih nalog, kot so naloge v zvezi z bonitetnim nadzorom centralnih nasprotnih strank.

ECB pri izvajanju nalog po tej uredbi in brez poseganja v cilj zagotavljanja varnosti in trdnosti kreditnih institucij v celoti upošteva razlike v vrsti, poslovnem modelu in velikosti kreditnih institucij.

3 UL 2013, L 176, str. 338.

ECB s svojim ukrepanjem, predlogi ali politiko niti neposredno niti posredno ne diskriminira nobene države članice ali skupine držav članic kot kraja, kjer se zagotavljajo bančne ali finančne storitve v kateri koli valuti.

Ta uredba ne posega v pristojnosti in z njimi povezana pooblastila pristojnih organov sodelujočih držav članic za opravljanje nadzorniških nalog, ki se s to uredbo ne prenesejo na ECB.

Ta uredba tudi ne posega v pristojnosti in z njimi povezana pooblastila pristojnih ali imenovanih organov sodelujočih držav članic za uporabo makrobonitetnih orodij, ki jih upoštevni pravni akti Unije ne določajo.“

7. Člen 2, točke 2, 3 in 9, Uredbe št. 1024/2013 določa naslednje opredelitve pojmov:

„2. ‚pristojni nacionalni organ‘ pomeni pristojni nacionalni organ, ki ga sodelujoča država članica imenuje v skladu z Uredbo (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja[4] in Direktivo 2013/36/EU;

3. ‚kreditna institucija‘ pomeni kreditno institucijo, kot je opredeljena v točki 1 člena 4(1) Uredbe (EU) št. 575/2013;

[…]

9. ‚enotni mehanizem nadzora‘ (EMN) pomeni sistem finančnega nadzora, ki ga sestavljajo ECB in nacionalni pristojni organi sodelujočih držav članic, kot je opisano v členu 6 te uredbe“.

8. Člen 4 Uredbe št. 1024/2013 opredeljuje naloge, prenesene na ECB, med drugim tako:

„1. 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;

[…]

3. ECB za izvajanje nalog, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, in s ciljem zagotavljanja visokih standardov nadzora uporablja vse upoštevno pravo Unije in nacionalno zakonodajo, s katero so bile prenesene morebitne direktive, ki so del upoštevnega prava Unije. V primerih, ko gre pri upoštevnem pravu Unije za uredbe, in kadar navedene uredbe državam članicam izrecno ponujajo različne možnosti, ECB uporablja tudi nacionalno zakonodajo, s katero se izvršujejo navedene možnosti.“

9. Člen 6 Uredbe št. 1024/2013 med drugim določa:

„1. ECB naloge opravlja v okviru enotnega mehanizma nadzora, ki ga sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi. ECB je odgovorna za učinkovito in skladno delovanje EMN.

[…]

4 UL 2013, L 176, str. 1.

4. ECB ima v zvezi z nalogami iz člena 4, z izjemo točk (a) in (c) odstavka 1 […] navedenega člena, obveznosti iz odstavka 5 tega člena, pristojni nacionalni organi pa obveznosti iz odstavka 6 tega člena, in sicer v okviru, določenem v odstavku 7 tega člena, in ob upoštevanju tam določenih postopkov, za nadzor naslednjih kreditnih institucij, finančnih holdingov ali mešanih finančnih holdingov ali podružnic s sedežem v sodelujočih državah članicah, ki so jih ustanovile kreditne institucije s sedežem v nesodelujočih državah članicah:

– tistih, ki so manj pomembne bodisi na konsolidirani podlagi, na najvišji ravni konsolidacije v sodelujočih državah članicah, bodisi posamezno v posebnem primeru podružnic s sedežem v sodelujočih državah članicah, ki jih ustanovijo kreditne institucije s sedežem v nesodelujočih državah članicah. Pomembnost se ocenjuje v skladu z naslednjimi merili:

  (i) velikost;

  (ii) pomen za gospodarstvo Unije ali ene od sodelujočih držav članic;

  (iii) obseg čezmejnih dejavnosti.

  Kar zadeva prvi pododstavek, se kreditna institucija, finančni holding ali mešani finančni holding ne šteje za manj pomembnega – razen če tega ne upravičujejo posebne okoliščine, ki se določijo v metodologiji – če je izpolnjen kateri koli od naslednjih pogojev:

  (i) skupna vrednost njegovih sredstev presega 30 milijard EUR;

  (ii) delež njegovih skupnih sredstev presega 20 % BDP sodelujoče države članice, v kateri ima sedež, razen če je skupna vrednost njegovih sredstev nižja od 5 milijard EUR;

  (iii) potem ko pristojni nacionalni organ uradno obvesti ECB, da je takšna institucija po njegovem mnenju zelo pomembna za domače gospodarstvo, ECB na podlagi celovite ocene zadevne kreditne institucije, vključno z oceno bilance stanja, sprejme odločitev, v kateri potrdi takšno pomembnost.

  ECB lahko tudi na svojo lastno pobudo sklene, da je institucija zelo pomembna, če ima podrejene bančne družbe v več kot eni sodelujoči državi članici in njena čezmejna sredstva ali obveznosti predstavljajo pomemben del njenih skupnih sredstev ali obveznosti, v skladu s pogoji, določenimi v metodologiji.

  Tiste, za katere je bila javna finančna pomoč zahtevana ali so to pomoč prejel neposredno iz EFSF ali EMS, se ne štejejo za manj pomembne.

  Ne glede na prejšnje pododstavke ECB opravlja naloge, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, v zvezi s tremi najpomembnejšimi kreditnimi institucijami v vsaki od sodelujočih držav članic, razen v utemeljenih posebnih okoliščinah.

5. ECB v zvezi s kreditnimi institucijami iz odstavka 4 in v okviru, določenem z odstavkom 7:

(a) pristojnim nacionalnim organom izdaja uredbe, smernice ali splošna navodila, na podlagi katerih se izvajajo naloge, določene v členu 4, z izjemo tistih iz točk (a) in (c) odstavka 1 navedenega člena, ter na podlagi katerih pristojni nacionalni organi sprejemajo nadzorniške odločitve.

Taka navodila se lahko nanašajo na posebna pooblastila v členu 16(2) za skupine ali kategorije kreditnih institucij za namene zagotavljanja skladnosti rezultatov nadzora v okviru EMN;

(b) lahko, če je to potrebno za zagotovitev skladne uporabe visokih nadzornih standardov, kadar koli na lastno pobudo po posvetovanju s pristojnimi nacionalnimi organi ali na zahtevo pristojnega nacionalnega organa odloči, da bo sama neposredno izvajala vsa zadevna pooblastila v zvezi z eno ali več kreditnimi institucijami iz odstavka 4, tudi v primeru, kadar je bila finančna pomoč zahtevana ali prejeta posredno iz EFSF ali EMS;

[…]“

10. Člen 9(1) in (2) Uredbe št. 1024/2013 določa:

„1. Izključno za namene opravljanja nalog, ki se na ECB prenesejo s členi 4(1), 4(2) in 5(2), se ECB po potrebi šteje za pristojni organ ali imenovani organ v sodelujočih državah članicah, kot je določeno z upoštevnim pravom Unije.

Prav tako ima ECB izključno za te namene vsa pooblastila in obveznosti, določene v tej uredbi. Ima tudi vsa pooblastila in obveznosti, ki jih imajo na podlagi upoštevnega prava Unije pristojni in imenovani organi, razen če ni v tej uredbi določeno drugače. ECB ima zlasti pooblastila, navedena v oddelkih 1 in 2 tega poglavja.

ECB lahko, kolikor je to potrebno za izvajanje nalog, ki se nanjo prenesejo s to uredbo, od navedenih nacionalnih organov z navodili zahteva, naj uporabijo svoja pooblastila v skladu s pogoji, določenimi v nacionalnem pravu, kadar ta uredba takšnih pooblastil ne prenaša na ECB. Navedeni nacionalni organi ECB v celoti obveščajo o izvajanju teh pooblastil.

2. ECB pooblastila iz odstavka 1 tega člena izvaja v skladu z akti iz prvega pododstavka člena 4(3). ECB in pristojni nacionalni organi pri izvajanju svojih nadzorniških oziroma preiskovalnih pooblastil tesno sodelujejo.“

11. Člen 14 Uredbe št. 1024/2013, naslovljen „Dovoljenje“, določa:

„1. Vsaka prošnja za izdajo dovoljenja za opravljanje dejavnosti kreditni instituciji, ki naj bi imela sedež v sodelujoči državi članici, se predloži pristojnim nacionalnim organom države članice, v kateri naj bi kreditna institucija imela sedež, v skladu z zahtevami, ki jih določa upoštevno nacionalno pravo.

2. Če vlagatelj izpolnjuje vse pogoje za izdajo dovoljenja, ki jih določa upoštevno nacionalno pravo te države članice, pristojni nacionalni organ v obdobju, določenem v upoštevnem nacionalnem pravu, sprejme osnutek odločitve, s katerim ECB predlaga izdajo dovoljenja. O osnutku odločitve uradno obvesti ECB in vlagatelja prošnje za izdajo dovoljenja. V drugih primerih pristojni nacionalni organ zavrne vlogo za izdajo dovoljenja.

3. Za osnutek odločitve velja, da ga je ECB sprejela, če ta ne ugovarja v roku največ desetih delovnih dni, ki ga lahko v ustrezno utemeljenih primerih enkrat podaljša za dodatnih deset delovnih dni. ECB osnutku odločitve ugovarja le, če niso izpolnjeni pogoji za izdajo dovoljenja, ki jih določa upoštevno pravo Unije. Razloge za zavrnitev navede pisno.

4. Pristojni nacionalni organ vlagatelja prošnje za izdajo dovoljenja uradno obvesti o odločitvi, sprejeti v skladu z odstavkoma 2 in 3.

5. Ob upoštevanju odstavka 6 lahko ECB v primerih, ki jih določa upoštevno pravo Unije, odvzame dovoljenje na lastno pobudo po posvetovanju s pristojnim nacionalnim organom sodelujoče države članice, v kateri ima kreditna institucija sedež, ali na predlog takega pristojnega nacionalnega organa. S temi posvetovanji se zlasti zagotovi, da ECB pred sprejetjem odločitev o odvzemu dovoljenja nacionalnim organom da na voljo dovolj časa, da odločijo o potrebnih popravnih ukrepih, vključno z morebitnimi ukrepi reševanja, in te ukrepe upošteva.

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.

6. Dokler so za reševanje kreditnih institucij še naprej pristojni nacionalni organi, ti v primerih, v katerih menijo, da bi odvzem dovoljenja škodljivo vplival na ustrezno izvajanje ukrepov ali na same ukrepe, potrebne za reševanje ali za ohranitev finančne stabilnosti, o svojem ugovoru ustrezno uradno obvestijo ECB, pri čemer podrobno obrazložijo škodljiv vpliv, ki bi ga povzročil odvzem. ECB v teh primerih v obdobju, ki je vzajemno dogovorjeno z nacionalnimi organi, ne izvede odvzema dovoljenja. ECB lahko to obdobje podaljša, če meni, da je bil dosežen zadosten napredek. Vendar če ECB v obrazloženi odločitvi ugotovi, da nacionalni organi niso izvedli ustreznih ukrepov, potrebnih za ohranitev finančne stabilnosti, nemudoma izvede odvzem dovoljenja.“

B. Uredba (EU) št. 575/2013

12. V uvodni izjavi 5 Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 [5] je navedeno:

„Ta uredba in Direktiva 2013/36/EU bi morala skupaj tvoriti pravni okvir, ki bi urejal dostop do dejavnosti, nadzorniški okvir ter bonitetna pravila za kreditne institucije in investicijska podjetja (v nadaljnjem besedilu skupaj: institucije). To uredbo bi zato bilo treba razlagati v povezavi z navedeno direktivo.“

13. Člen 4(1), točki 1 in 42, te uredbe določa naslednje opredelitve pojmov:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚kreditna institucija‘ pomeni podjetje, katerega dejavnost je sprejemanje depozitov ali drugih vračljivih sredstev od javnosti in dajanje kreditov za svoj račun;

[5] UL 2013, L 176, str. 1.

[…]

42. ‚dovoljenje' pomeni instrument, ki ga v kateri koli obliki izdajo organi in s katerim se dodeli pravica do opravljanja dejavnosti;

[…]"

C. Uredba (EU) št. 468/2014

14. Uredba (EU) št. 468/2014 Evropske centralne banke z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi (okvirna uredba o EMN) [6] v členu 27(1), naslovljenem „Zastopanje stranke", določa:

„Stranko lahko zastopajo njeni pravni ali zakoniti zastopniki ali kateri koli drugi zastopniki, ki imajo pisno pooblastilo za opravljanje katerega koli ali vseh dejanj v zvezi z nadzorniškim postopkom ECB."

D. Direktiva 2013/36/EU

15. Člen 1 Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES [7] določa:

„Ta direktiva določa pravila o:

(a) dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in investicijskih podjetij (v nadaljnjem besedilu skupaj: institucije);

(b) pooblastilih za nadzor in orodjih za bonitetni nadzor institucij s strani pristojnih organov;

(c) bonitetnem nadzoru institucij s strani pristojnih organov na način, ki je skladen s pravili iz Uredbe (EU) št. 575/2013;

(d) zahtevah glede objav s strani pristojnih organov na področju bonitetne ureditve in nadzora institucij."

16. Člen 8(1) Direktive 2013/36, naslovljen „Dovoljenje", določa:

„Države članice od kreditnih institucij zahtevajo, da pridobijo dovoljenje pred začetkom opravljanja svojih dejavnosti. Brez poseganja v člene 10 do 14 določijo zahteve za pridobitev takega dovoljenja ter o njih uradno obvestijo EBA."

[6] UL 2014, L 141, str. 1.

[7] UL 2013, L 176, str. 338.

17. Člen 9(1) te direktive, naslovljen „Prepoved opravljanja poslov sprejemanja vlog ali drugih vračljivih sredstev od javnosti za osebe ali družbe, ki niso kreditne institucije“, določa:

„Države članice osebam ali družbam, ki niso kreditne institucije, prepovejo opravljanje poslov sprejemanja vlog ali drugih vračljivih sredstev od javnosti.“

18. Člen 14 Direktive 2013/36, naslovljen „Delničarji in družbeniki“, v odstavku 2 določa:

„Pristojni organi zavrnejo izdajo dovoljenja za začetek opravljanja dejavnosti kreditne institucije, če se jim ob upoštevanju potrebe po preudarnem in skrbnem upravljanju kreditnih institucij delničarji ali družbeniki ne zdijo primerni, še zlasti, kadar niso izpolnjena merila iz člena 23(1). Uporabljata se člen 23(2) in (3) ter člen 24.“

19. Člen 18 Direktive 2013/36, naslovljen „Odvzem dovoljenja“, določa:

„Pristojni organi lahko odvzamejo dovoljenje, izdano kreditni instituciji, le kadar takšna kreditna institucija:

(a) v 12 mesecih dovoljenja ne uporabi, dovoljenje izrecno odkloni ali se več kot šest mesecev ni ukvarjala s posli, razen če zadevna država članica ni določila, da dovoljenje v takih primerih preneha veljati;

(b) pridobi dovoljenje na podlagi neresničnih izjav ali na kakršen koli drug nepravilen način;

(c) ne izpolnjuje več pogojev, pod katerimi ji je bilo dovoljenje izdano;

(d) ne izpolnjuje več bonitetnih zahtev iz delov 3, 4 ali 6 Uredbe (EU) št. 575/2013 ali iz člena 104(1)(a) ali člena 105 te direktive ali ni več mogoče pričakovati, da bo izpolnila svoje obveznosti do upnikov, ter zlasti ne zagotavlja več varnosti sredstev, ki so ji jih zaupali njeni vlagatelji;

(e) pomeni enega od drugih primerov, za katere nacionalno pravo predpisuje odvzem dovoljenja; ali

(f) stori eno od kršitev iz člena 67(1).“

20. Člen 23(1) in (2) Direktive 2013/36 določa:

„1. Pristojni organi pri ocenjevanju uradnega obvestila iz člena 22(1) in informacij iz člena 22(3) zaradi zagotavljanja preudarnega in skrbnega upravljanja kreditne institucije, v kateri je pridobitev nameravana, in ob upoštevanju verjetnega vpliva nameravanega pridobitelja na kreditno institucijo ocenijo ustreznost nameravanega pridobitelja in finančno trdnost nameravane pridobitve v skladu z naslednjimi merili:

(a) ugled nameravanega pridobitelja;

(b) ugled, znanje, veščine in izkušnje, opredeljene v členu 91(1), vseh članov upravljalnega organa in vseh članov višjega vodstva, ki bodo zaradi nameravane pridobitve vodili posle kreditne institucije;

(c) finančna trdnost nameravanega pridobitelja, zlasti v zvezi z vrsto opravljanih in načrtovanih poslov v kreditni instituciji, na katero se nanaša nameravana pridobitev;

(d) ali bo kreditna institucija lahko izpolnila in še naprej izpolnjevala bonitetne zahteve na podlagi te direktive in Uredbe (EU) št. 575/2013 ter če je to ustrezno drugega prava Unije, zlasti direktiv 2002/87/ES in 2009/110/ES; vključno z, ali ima skupina, katere del bo postala, strukturo, ki zagotavlja izvajanje učinkovitega nadzora, učinkovito izmenjavo informacij med pristojnimi organi in razdelitev odgovornosti med pristojnimi organi;

(e) ali obstajajo razlogi za utemeljen sum, da gre ali je šlo v zvezi z nameravano pridobitvijo za pranje denarja ali financiranje terorizma v smislu člena 1 Direktive 2005/60/ES [Evropskega parlamenta in Sveta] z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma[8] ali za poskus tega oziroma da nameravana pridobitev lahko poveča tveganje za takšno ravnanje.

2. Pristojni organi lahko nasprotujejo nameravani pridobitvi le, če za to obstajajo utemeljeni razlogi na podlagi meril iz odstavka 1 ali če so informacije, ki jih je predložil nameravani pridobitelj, pomanjkljive.“

E. Skupne smernice evropskih nadzornih organov, odgovornih za banke, zavarovalnice in trgovanje z vrednostnimi papirji (EBA, EIOPA in ESMA) za skrbno oceno pridobitve in povečanja kvalificiranih deležev v finančnem sektorju

21. Skupne smernice evropskih nadzornih organov, odgovornih za banke, zavarovalnice in trgovanje z vrednostnimi papirji (EBA, EIOPA in ESMA) o skrbni oceni pri pridobitvah in povečanjih kvalificiranih deležev v finančnem sektorju (v nadaljevanju: Skupne smernice) pod naslovom „10. Ugled bodočega pridobitelja – prvo merilo za ocenjevanje“ določa med drugim:

„10.1 Ocena ugleda bodočega pridobitelja bi morala zajemati dva elementa:

(a) njegovo integriteto in

(b) njegovo strokovno usposobljenost.

[…]

10.9 Bodoči pridobitelj bi se moral šteti za uglednega, če ni zanesljivih dokazov, ki bi kazali nasprotno, in če ciljni nadzornik nima utemeljenih razlogov, da dvomi v njegov dober ugled. Pri presoji je treba upoštevati vse ustrezne dostopne informacije, brez poseganja v morebitne omejitve, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje, in ne glede na državo, v kateri se odvijajo vsi pomembni dogodki.

[…]

10.13 Upoštevati bi se morali predvsem naslednji dejavniki, ki lahko vzbudijo dvom o integriteti bodočega pridobitelja:

(a) vsaka obsodba ali pregon zaradi kaznivega dejanja, zlasti:

8 UL 2005, L 309, str. 15.

i. vsa kazniva dejanja po zakonih, ki urejajo bančništvo, finance, vrednostne papirje in zavarovanja ali trge vrednostnih papirjev, instrumente za vrednostne papirje ali plačilne instrumente;

ii. vsa kazniva dejanja v zvezi z nepoštenostjo, goljufijo ali finančnim kriminalom, vključno s pranjem denarja, financiranjem terorizma, tržno manipulacijo, trgovanjem z notranjimi informacijami, oderuštvom in korupcijo;

iii. vsa davčna kazniva dejanja;

iv. vsa druga kazniva dejanja po zakonodaji, ki ureja gospodarske družbe, stečaj, plačilno nesposobnost ali varstvo potrošnikov;

(b) vse pomembne ugotovitve na podlagi nadzora na kraju samem ali zunaj takega kraja, preiskav ali izvršilnih ukrepov, če so neposredno ali posredno povezane z bodočim pridobiteljem zaradi njegovega lastništva ali nadzora, in uvedba kakršnih koli upravnih sankcij zaradi neupoštevanja določb, ki urejajo bančništvo, finance, vrednostne papirje in zavarovanja ali trge vrednostnih papirjev, instrumente za vrednostne papirje ali plačilne instrumente, ali kakršne koli zakonodaje in predpisa v zvezi s finančnimi storitvami ali drugimi zadevami, predvidenimi v navedenem pododstavku (a);

(c) vsi pomembni izvršilni ukrepi, ki so jih sprejeli kateri koli drugi regulativni ali strokovni organi zaradi neupoštevanja katerih koli zadevnih določb, in

(d) vse druge informacije iz verodostojnih in zanesljivih virov, ki so pomembne v zvezi s tem. Pristojni organi bi morali pri obravnavanju tega, ali so informacije iz drugih virov verodostojne in zanesljive, upoštevati, v kakšnem obsegu je vir javen in vreden zaupanja, v kolikšni meri so bile informacije zagotovljene iz več neodvisnih in uglednih virov, ali se v nekem obdobju niso spreminjale in ali obstaja utemeljen sum, da so neresnične.

[…]

10.16 Ciljni nadzorniki bi morali oceniti pomembnost takih okoliščin za vsak primer posebej in pri tem upoštevati, da so lahko značilnosti vsake okoliščine bolj ali manj resne in da so lahko okoliščine pomembne, če so obravnavane skupaj, čeprav vsaka zase morda ni pomembna.“

III. Ozadje spora

A. Dejansko stanje

22. Tožeča stranka na prvi stopnji in pritožnica v obeh obravnavanih zadevah je Pilatus Bank plc, manj pomembna kreditna institucija s sedežem na Malti, ki jo neposredno nadzoruje Malta Financial Services Authority (malteški organ za finančne storitve, v nadaljevanju: MFSA). Druga tožeča stranka na prvi stopnji v zadevi T-27/19, Pilatus Holding Ltd, ni stranka v pritožbenem postopku.

23. V skladu s sporočilom za javnost, ki ga je 19. marca 2018 objavilo United States Department of Justice (ministrstvo za pravosodje Združenih držav Amerike), je bil Ali Sadr, delničar pritožnice, ki ima stoodstotni delež njenega kapitala in glasovalnih pravic (v nadaljevanju: glavni delničar),

aretiran v Združenih državah Amerike na podlagi šestih točk obtožbe. Te so se nanašale na njegovo domnevno vpletenost v shemo, s katero naj bi bilo približno 115 milijonov ameriških dolarjev (USD), ki naj bi se plačali za financiranje projekta v Venezueli, domnevno protipravno preusmerjenih v korist iranskih posameznikov in družb.

24. V skladu z obtožnim aktom United States Attorney for the Southern District of New York (državni tožilec Združenih držav Amerike za južno okrožje New Yorka) so imela nekatera finančna sredstva, uporabljena za ustanovitev in financiranje pritožnice leta 2013, nezakonit izvor, povezan s projektom v Venezueli.

25. Po obtožnici proti glavnemu delničarju v Združenih državah Amerike so bili pritožnici med drugim predloženi zahtevki za izplačilo depozitov v skupnem znesku 51,4 milijona EUR, torej približno 40 % depozitov, izkazanih v njeni bilanci stanja.

26. MFSA je 21. marca 2018 izdal odredbo o odvzemu ali začasni ukinitvi glasovalnih pravic, s katero je med drugim odredil, prvič, da se glavni delničar s takojšnjim učinkom razreši z mesta vodje pritožnice in vseh drugih funkcij odločanja v njej; drugič, da začasno prekine izvrševanje glasovalnih pravic; in tretjič, da se vzdrži vsakršnega pravnega ali sodnega zastopanja pritožnice.

27. Istega dne je MFSA izdal odredbo o moratoriju, s katero je pritožnici odredil, da ne sme odobriti nobenih bančnih poslov, zlasti izplačil depozitov ali vplačil depozitov delničarjev in članov uprave pritožnice.

28. MFSA je 22. marca 2018 izdal odredbo o imenovanju pristojne osebe, zato da se nanjo prenesejo bistvena pooblastila, ki jih imajo običajno upravni organi pritožnice v zvezi z njenimi dejavnostmi in premoženjem.

29. ECB je 29. junija 2018 prejela predlog MFSA, da se na podlagi člena 14(5) Uredbe št. 1024/2013 pritožnici odvzame dovoljenje.

30. MFSA je 2. avgusta 2018 ECB predložil predelan predlog za odvzem tega dovoljenja.

31. ECB je z dopisom z dne 31. avgusta 2018 pritožnico pozvala, naj v petih delovnih dneh od prejema tega dopisa predloži svoje pripombe glede predloga sklepa o odvzemu dovoljenja.

32. Pritožnica, ki jo je zastopal njen odvetnik, je 6. septembra 2018 zaprosila za štirinajstdnevno podaljšanje roka za predložitev stališča in za vpogled v spis tega postopka.

33. Nato je ECB z elektronskim sporočilom z dne 10. septembra 2018 pritožnico pozvala, naj ji prek pristojne osebe ali z njenim soglasjem pošlje vso korespondenco v zvezi z upravnim postopkom za odvzem dovoljenja. Pritožnica je 20. novembra 2018 vložila ničnostno tožbo zoper to elektronsko sporočilo pri Splošnem sodišču, ki je tožbo s sklepom z dne 10. julija 2019 zavrglo kot nedopustno.[9] Pritožbo zoper sklep Splošnega sodišča o nedopustnosti je Sodišče 4. februarja 2021 prav tako s sklepom – sicer tako, da je nadomestilo obrazložitev Splošnega sodišča – zavrnilo kot očitno neutemeljeno.[10]

34. V odgovoru na pritožničin predlog je bil rok za predložitev stališča prvič podaljšan do 17. septembra 2018 in drugič do 21. septembra 2018.

[9] Sklep z dne 10. julija 2019, Pilatus Bank/ECB (T-687/18, neobjavljen, EU:T:2019:542).

[10] Sklep z dne 4. februarja 2021, Pilatus Bank/ECB (C-701/19 P, neobjavljen, EU:C:2021:99).

35. Z dopisom z dne 13. septembra 2018 je ECB pritožnici dovolila vpogled v spis upravnega postopka.

36. Pritožnica je 21. septembra 2018 predložila svoje stališče glede predloga sklepa o odvzemu dovoljenja, v katerem je navedla, da uprava in delničarji temu nasprotujejo.

37. ECB je 2. novembra 2018 v skladu s členoma 4(1)(a) in 14(5) Uredbe št. 1024/2013 izdala sklep, s katerim je pritožnici odvzela dovoljenje (v nadaljevanju: sporni sklep ECB). [11]

38. Ker pristojna oseba ni dovolila, da se honorarji odvetnika pritožnice poplačajo iz njenih sredstev, se je pritožnica v elektronskih sporočilih z dne 13. novembra in 20. decembra 2018 obrnila na ECB in zahtevala, naj ECB uporabi svoja nadzorniška pooblastila v skladu z Uredbo št. 1024/2013 in pristojni osebi odredi, naj dovoli plačilo honorarjev.

39. ECB je v elektronskem sporočilu z dne 21. decembra 2019 (v nadaljevanju: sporno elektronsko sporočilo) [12] v bistvu odgovorila, da so njena nadzorniška pooblastila na podlagi Uredbe št. 1024/2013 omejena na nadzor kreditnih institucij (člen 1(1) te uredbe). V utemeljitev tega je ECB navedla, da ni več pristojna za ukrepanje zoper pritožnico, ker je bilo pritožnici z učinkom od 5. novembra 2018 odvzeto dovoljenje.

B. Izpodbijani sklep (zadeva C-750/21 P)

40. Pritožnica je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 4. marca 2019 vložila ničnostno tožbo zoper sporno elektronsko sporočilo.

41. Splošno sodišče je s sklepom z dne 24. septembra 2021, Pilatus Bank/ECB (T-139/19, neobjavljen, EU:T:2021:623; v nadaljevanju: izpodbijani sklep), tožbo zavrnilo na podlagi člena 126 Poslovnika z obrazložitvijo, da je bila očitno brez pravne podlage.

42. Splošno sodišče je najprej obravnavalo prvi tožbeni razlog, in sicer da je ECB napačno uporabila pravo, ko se je razglasila za nepristojno za izvajanje svojih neposrednih nadzorniških pooblastil v razmerju do pritožnice in za to, da bi pristojni osebi odredila, naj odobri plačilo honorarja odvetniku, ki ga je imenovala njena uprava. Ugotovilo je, da je ECB v tem smislu očitno nepristojna, in je ta tožbeni razlog zavrnilo, ker je bil očitno brez vsakršne pravne podlage. S sklicevanjem na sklep z dne 12. marca 2021, PNB Banka/ECB (T-50/20, EU:T:2021:141), je Splošno sodišče zavrnilo tudi ostale tožbene razloge, predvsem ker so bili očitno brez pravne podlage.

C. Izpodbijana sodba (zadeva C-256/22 P)

43. Pritožnica je skupaj z družbo Pilatus Holding v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 15. januarja 2019 vložila ničnostno tožbo zoper sporni sklep ECB.

[11] Ta sklep je predmet pritožbenega postopka C-256/22 P.

[12] Ta elektronska pošta je predmet pritožbe C-750/21 P.

44. S sodbo z dne 2. februarja 2022, Pilatus Bank in Pilatus Holding/ECB (T-27/19, EU:T:2022:46, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), je Splošno sodišče tožbo zavrglo kot nedopustno v delu, v katerem jo je vložila družba Pilatus Holding , ker se sklep ni nanašal neposredno na delničarje, in zavrnilo kot neutemeljeno v preostalem.

45. Prvi tožbeni razlog se nanaša na pristojnost v postopku odvzema dovoljenja, kot je urejen v členu 14(5) Uredbe št. 1024/2013. Splošno sodišče je ugotovilo, da nista bili kršeni niti ta določba niti pravica do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).[13] V utemeljitev tega je med drugim navedlo, da morebitna prekoračitev pristojnosti MFSA z odredbama z dne 21. in 22. marca 2018, ki sta bili izdani pred njegovim predlogom za odvzem dovoljenja pritožnici, ne more povzročiti nezakonitosti spornega sklepa ECB. Ta morebitna prekoračitev naj namreč v razmerju do spornega sklepa ECB ne bi bila niti akt, na podlagi katerega se postopek začne, niti pripravljalni akt, niti „nezavezujoč predlagalni akt“ v smislu sodbe z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest[14] (v nadaljevanju: sodba Berlusconi).

46. Splošno sodišče je zavrnilo tudi drugi tožbeni razlog.[15] Temeljil je na napačni uporabi prava pri presoji razloga za odvzem dovoljenja. Razlog je bil v slabšem ugledu glavnega delničarja in pritožnice ter posledičnem tveganju za zadevno kreditno institucijo ter finančni sistem v Uniji in vsaki državi članici.

47. Splošno sodišče je zavrnilo tudi tretji in četrti tožbeni razlog. V skladu s tema razlogoma ECB ni uporabila svoje diskrecijske pravice oziroma je ni uporabila ustrezno in ni preučila upoštevnih dejstev ter jih ni presojala nepristransko in objektivno.[16]

48. Nazadnje je Splošno sodišče zavrnilo tožbene razloge od 5 do 11 (kršitev načel sorazmernosti in *nemo auditur* ter domneve nedolžnosti in načela enakega obravnavanja; kršitev člena 19 in uvodne izjave 75 Uredbe št. 1024/2013 ter zloraba pooblastil; kršitev pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, ter obveznosti obrazložitve).[17]

49. Splošno sodišče je v utemeljitev zavrnitve desetega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, v bistvu navedlo:[18] Pritožnica je prejela dopis ECB z dne 31. avgusta 2018, v katerem jo je ECB pozvala, naj predloži svoje stališče glede predloga sklepa o odvzemu dovoljenja, in dopis z dne 13. septembra 2018, v katerem ji je ECB dovolila vpogled v spis upravnega postopka. Na to naj bi odgovorila le, da še naprej nasprotuje predlogu sklepa. Pri tem naj bi pritožnica imela na voljo skupno tri tedne, da zavzame stališče o predlogu sklepa o odvzemu dovoljenja. Pritožnica naj bi torej imela priložnost, da primerno zavzame stališče o okoliščinah, ki so ji bile tam očitane.

50. V zvezi z domnevno nezmožnostjo pritožnice, da bi plačala svojega odvetnika ter dostopala do svojih virov in informacij, je Splošno sodišče med drugim odločilo, da te okoliščine izhajajo izključno iz imenovanja pristojne osebe, ki je veljala za edinega zastopnika pritožnice v upravnem postopku. V skladu z malteškim pravom naj bi bil za to pristojen le MFSA. Prav tako naj odločba o imenovanju pristojne osebe v razmerju do spornega sklepa ECB ne bi bil akt, na podlagi katerega

[13] Točke od 41 do 56 izpodbijane sodbe.

[14] Zadeva C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 44.

[15] Točke od 67 do 134 izpodbijane sodbe.

[16] Točke od 135 do 148 izpodbijane sodbe.

[17] Točke od 149 do 269 izpodbijane sodbe.

[18] Točke od 239 do 241 izpodbijane sodbe.

se postopek začne, pripravljalni akt ali „nezavezujoč predlagalni akt“ (glej točko 45 zgoraj) in zato naj ne bi mogla povzročiti nezakonitosti tega sklepa. Ker gre za odločitev, ki je določena v malteškem pravu in je v pristojnosti MFSA, ki jo lahko preverja le malteško sodišče, naj njenih posledic ne bi bilo mogoče pripisati ECB. Prav tako naj ne bi bilo sporno, da ECB na podlagi svojega splošnega pooblastila za dajanje navodil v okviru enotnega mehanizma nadzora ni preprečila, da bi MFSA sprejel sklep o imenovanju pristojne osebe. ECB naj namreč razen obveznosti, da pridobi stališča naslovnikov njenih sklepov, ne bi imela nobene druge obveznosti. Zato naj bi morali tožeči stranki na nacionalni ravni izpodbijati zakonitost imenovanja pristojne osebe in po potrebi odločbe te osebe, s katerimi je ta zavrnila njuni prošnji za finančna sredstva za plačilo njunega odvetnika ali za dostop do virov ali informacij. Po potrebi bi morali poskrbeti, da se Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ali pravo Unije, zlasti pravica do učinkovitega sodnega varstva, nasprotuje takim odločitvam ali imenovanju pristojne osebe. [19]

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

51. Pritožnica je 6. decembra 2021 v sodnem tajništvu Sodišča vložila pritožbo v zadevi C-750/21 P.

52. Pritožnica Sodišču predlaga, naj

– izpodbijani sklep razveljavi;

– razglasi sporno elektronsko sporočilo za nično,

– zadevo, če Sodišče ne more vsebinsko odločiti o njej, vrne Splošnemu sodišču, da odloči o ničnostni tožbi, in

– ECB naloži plačilo vseh stroškov.

53. ECB Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne kot delno nedopustno in kot delno neutemeljeno,

– podredno, pritožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno; in

– v vsakem primeru pritožnici naloži plačilo vseh stroškov.

54. Pritožnica je 12. aprila 2022 v sodnem tajništvu Sodišča vložila pritožbo v zadevi C-256/22 P.

55. Pritožnica Sodišču predlaga, naj

– izpodbijano sodbo razveljavi,

– sporni sklep ECB razglasi za ničen,

– zadevo, če Sodišče ne more vsebinsko odločiti o njej, vrne Splošnemu sodišču, da odloči o ničnostni tožbi, in

[19] Točke od 242 do 252 izpodbijane sodbe.

– ECB naloži plačilo vseh stroškov.

56. ECB Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne kot delno nedopustno in kot delno neutemeljeno,

– podredno, pritožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno; in

– v vsakem primeru pritožnici naloži plačilo vseh stroškov.

57. Sodišče je 13. decembra 2022 stranki pozvalo, naj pisno odgovorita na nekatera vprašanja, kar sta storili v za to določenih rokih. Sodišče je odločilo, da ustna obravnava ni potrebna.

V. Presoja

58. Najprej skupaj obravnavam očitke, navedene v zadevah C-750/21 P in C-256/22 P v zvezi z učinkovitim zastopanjem pritožnice in uresničevanjem njene pravice do obrambe (razdelek A). Nato se posvetim očitkom glede obsega nadzorniških pooblastil ECB in ostalim očitkom (razdelek B).

A. Učinkovito uresničevanje pravice do obrambe v sestavljenem upravnem postopku za odvzem dovoljenja

1. Uvodne ugotovitve

59. Obe pritožbi se nanašata na dve temeljni in tesno povezani pravni vprašanji.

60. Po eni strani je treba preveriti, ali se je pritožnica lahko učinkovito branila v sestavljenem upravnem postopku, ki je privedel do odvzema njenega dovoljenja, in ali so nacionalna sodišča ali sodišča Unije pristojna za nadzor nad varstvom pravice do obrambe in morajo v zvezi s tem zagotoviti učinkovito pravno varstvo. Splošno sodišče je namreč iz sodbe Berlusconi sklepalo, da so za varstvo teh pravic odgovorni izključno MFSA in malteška sodišča, pri čemer gre po mnenju pritožnice za napačno uporabo prava.

61. Po drugi strani pa je treba preučiti, pod kakšnimi pogoji mora biti zagotovljena taka obramba, zlasti ali je treba omogočiti, da jo zagotavlja izključno odvetnik, ki ga imenuje pritožnica. V skladu z malteškim pravom je namreč pritožnico med celotnim upravnim postopkom dodatno zastopala pristojna oseba, ki jo je imenoval MFSA. ECB je sprva celo samo to osebo priznala kot zastopnico pritožnice v smislu člena 27(1) Uredbe št. 468/2014 in kontaktno osebo. Šele pozneje je ECB komunicirala tudi z odvetnikom pritožnice, mu poslala osnutek spornega sklepa in mu odobrila vpogled v spis. Težave, povezane s tem „dvojnim zastopanjem“, so se pokazale, ker pristojna oseba odvetniku ni dovolila dostopa do pritožničinih prostorov ter informacij in dokazov, ki so bili tam, ter ni hotela sprostiti sredstev za plačilo odvetnikovih honorarjev.

62. Ti problemi so bili vsaj posredno tudi predmet postopkov v zadevah T-687/18 [20] in C-701/19 P [21], ki so bili končani s pravnomočno sodbo (glej točko 33 zgoraj). V tej sodbi je pritožnica izpodbijala elektronsko sporočilo ECB z dne 10. septembra 2018, v katerem je bila pozvana, naj vso korespondenco v upravnem postopku za odvzem licence posreduje prek pristojne osebe ali z njenim soglasjem. Vendar sta bili tožba in pritožba pritožnice zavrnjeni. V drugih zadevah s podobnimi dejanskimi okoliščinami se je prav tako zastavilo vprašanje kršitve pravice do obrambe, vendar je ostalo vsebinsko odprto, [22] tako da se zdi, da je potrebna njegova načelna razjasnitev.

63. V zadevi C-750/21 P pritožnica med drugim očita, da je neuspešno zahtevala najprej od MFSA, nato pa od ECB, naj pristojni osebi naroči, naj iz sredstev banke plača račune za honorar njenega odvetnika. V šestem delu prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu tudi očita, da ni upoštevalo dejstva, da ECB sprva ni sprejela, da pritožnico pravno zastopa ta odvetnik. Namesto tega naj bi ECB vztrajala, da jo zastopa le pristojna oseba, in pozneje naj ne bi priznala, da njen odvetnik ni mogel zagotoviti učinkovite pravne obrambe, ker ni imel dostopa do prostorov banke. Z drugim pritožbenim razlogom pritožnica med drugim trdi, da ji je Splošno sodišče preprečilo neposreden dostop do sodišč Unije. Pri tem naj ne bi upoštevalo njene pravice do učinkovitega pravnega varstva, kot je priznana v sodbi z dne 5. novembra 2019, ECB in drugi/Trasta Komercbanka in drugi [23] (v nadaljevanju: sodba Trasta Komercbanka).

64. V zadevi C-256/22 P pritožnica v okviru prvega in četrtega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu očita, da ni upoštevalo zahtev iz sodbe Trasta Komercbanka niti dejstva, da je bila prikrajšana za učinkovito pravno zastopanje in obrambo tako med upravnim postopkom za odvzem dovoljenja kot po njegovem koncu. Zlasti naj njen odvetnik ne bi imel dostopa do pomembnih dokumentov, informacij in dokazov, med drugim v njenem informacijskem sistemu in prostorih banke. [24] Poleg tega sporni sklep ECB ni bil pravilno vročen pritožnici, temveč le pristojni osebi.

65. Glede na to je treba preučiti, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, zlasti v točkah od 242 do 252 izpodbijane sodbe.

66. Po eni strani se zastavlja vprašanje, ali je Splošno sodišče upravičeno odločilo, da morebitne kršitve pritožničine pravice do obrambe v sestavljenem upravnem postopku, ki je privedel do sprejetja spornega sklepa ECB, ni mogoče pripisati ECB in da ni prišlo do kršitve pravice do učinkovitega pravnega varstva, ker sporni akti niso spadali v pristojnost ECB, temveč v pristojnost MFSA in malteških sodišč (glej točke od 69 do 76 spodaj).

67. Po drugi strani je treba preučiti tesno povezano vprašanje, ali je Splošno sodišče spregledalo, da mora pritožnico v upravnem postopku in pred Splošnim sodiščem učinkovito pravno zastopati izključno njen pooblaščeni odvetnik. Tako je, kadar vzporedno izvajanje pooblastila za zastopanje pristojne osebe lahko onemogoči obrambo zaradi nasprotja interesov (glej točke od 77 do 85 spodaj).

[20] Sklep z dne 10. julija 2019, Pilatus Bank/ECB (T-687/18, neobjavljen, EU:T:2019:542).

[21] Sklep z dne 4. februarja 2021, Pilatus Bank/ECB (C-701/19 P, neobjavljen, EU:C:2021:99).

[22] Glej podobni dejanski stanji, na katerih temeljita sodba z dne 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:693), in pravnomočni sklep z dne 8. novembra 2021, Satabank/ECB (T-494/20, neobjavljen, EU:T:2021:797).

[23] Zadeve C 663/17 P, C 665/17 P in C 669/17 P, EU:C:2019:923, točka 54 in naslednje.

[24] Glej tudi podobni dejanski stanji, na katerih temeljita sodba z dne 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:693), in pravnomočen sklep z dne 8. novembra 2021, Satabank/ECB (T-494/20, neobjavljena, EU:T:2021:797).

2. Pripisovanje kršitev pravice do obrambe in učinkovitega pravnega varstva v sestavljenem upravnem postopku

68. Menim, da obrazložitev Splošnega sodišča, zlasti v točkah od 242 do 252 izpodbijane sodbe, ni združljiva z v sodni praksi priznano razdelitvijo sodne pristojnosti za nadzor nacionalnih organov in ECB pri izvajanju enotnega mehanizma nadzora. Glede na sodbo Berlusconi [25] izhaja iz člena 263 PDEU, v skladu s katerim so za presojo zakonitosti aktov institucij Unije, med katerimi je tudi ECB, pristojna le sodišča Unije (točka a). Ta razdelitev sodne pristojnosti predpostavlja, da se lahko morebitne kršitve pravice do obrambe, ki jih storijo nacionalni organi, pripišejo ECB in preizkusijo le skupaj z njenim spornim sklepom pred sodišči Unije (točka b). Nazadnje bom preučila zakonitost posameznih ugotovitev Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi v zadevi C-256/22 P in izpodbijanem sklepu v zadevi C-750/21 P (točka c).

a) Izključna pristojnost Sodišča

69. Učinkovito pravno varstvo zoper akte za izvajanje enotnega mehanizma nadzora, v katerem sodelujejo nacionalni organi in ECB, lahko zagotovi le sodstvo Unije. [26] Izključna pristojnost sodišč Unije zajema tudi (posredni) nadzor zakonitosti nekaterih pripravljalnih aktov ali predlogov sodelujočih nacionalnih organov, ki bi lahko vplivali na vsebino končne odločitve ECB. [27] Iz tega nujno izhaja, da tudi morebitna kršitev pravice do obrambe, ki jo ti organi ali ECB storijo v takih upravnih postopkih, spada v izključno nadzorno pristojnost sodišč Unije. To velja še toliko bolj, ker morajo tudi nacionalni organi na podlagi člena 51(1) Listine pri izvajanju Uredbe št. 1024/2013 upoštevati temeljne procesne pravice iz Listine. [28]

70. Zakonitost sestavljenega upravnega postopka, v katerem sodelujejo nacionalni organi in ECB, morajo zato sodno preizkusiti *samo* sodišča Unije, in sicer šele po tem, ko ECB sprejme sklep, s katerim se konča postopek. Samo ta sklep ima zavezujoče pravne učinke v smislu kvalificirane spremembe pravnega položaja tožeče stranke. [29]

b) Pripisovanje pripravljalnih nacionalnih aktov ECB

71. Ker ECB konča upravni postopek z ukrepom, ki je v škodo kreditne institucije in ga je mogoče izpodbijati le pred sodišči Unije, nosi posebno odgovornost za njegov pravilen potek. Po eni strani mora sama upoštevati procesna jamstva. Po drugi strani mora poskrbeti za to, da morajo tudi nacionalni organi, ki opravljajo pripravljalne akte za končni ukrep, upoštevati ta jamstva.

[25] Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 42 in naslednje).

[26] Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 42 in naslednje). Podrobna predstavitev temeljne problematike je na voljo v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca M. Camposa Sánchez-Bordone v zadevi Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:502, točka 57 in naslednje ter navedene reference).

[27] Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točke od 42 do 44, 49 in 50).

[28] Glej sodbe z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 35); z dne 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, točka 66 in naslednje); z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 33); z dne 9. novembra 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, točka 26 in naslednje), in z dne 13. septembra 2018, UBS Europe in drugi (C-358/16, EU:C:2018:715, točka 59 in naslednje). Poleg tega iz sodbe z dne 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, točki 83 in 84), izhaja, da morajo nacionalni organi, za katere se člen 41 Listine ne uporablja, spoštovati pravico do obrambe kot splošno pravno načelo prava Unije.

[29] Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 47 in naslednje, zlasti točka 49).

72. Morebitna nezakonitost (pripravljalnih) aktov nacionalnih organov, na primer kršitev pravice do obrambe, torej „kontaminira“ sporni sklep ECB in jo je mogoče pripisati njej.[30] Ta kontaminacija ustreza načelu, da je treba izvedbene ali pripravljalne akte, ki jih ni mogoče izpodbijati samostojno, preizkusiti z vidika njihove zakonitosti vsaj skupaj z odločbo, s katero se konča upravni postopek, kar lahko pripelje do njihove ničnosti.[31] V sestavljenem upravnem postopku za odvzem dovoljenja to načelo upošteva tudi dejstvo, da je ECB edina odgovorna za zagotovitev pravice do izjave v zvezi z odločbo, s katero se postopek konča.

73. Splošno sodišče je v preteklosti upoštevalo to načelo,[32] vendar v izpodbijani sodbi od njega odstopa.

c) Napačna uporaba prava v izpodbijani sodbi in učinkovita pravna obramba s strani odvetnika banke

74. Na podlagi izhodišč, navedenih v točkah od 69 do 73 zgoraj, je v obrazložitvi izpodbijane sodbe v točkah od 242 do 252 Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo.

75. Prvič, Splošno sodišče je v točkah od 242 do 244 in 249 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da nekatere okoliščine ali dejanja, kot so tista, ki temeljijo na odredbi o imenovanju pristojne osebe, izdani na podlagi malteškega prava, v razmerju do spornega sklepa ECB *niso* pripravljalni akti v smislu sodbe Berlusconi,[33] ki bi lahko povzročili nezakonitost tega sklepa. Kot je navedeno v točkah od 69 do 73 teh sklepnih predlogov ter kot je razvidno iz ravnokar navedene sodbe in sodbe Trasta Komercbanka,[34] lahko take okoliščine ali akti dejansko posegajo v pravico zadevne osebe do obrambe in njeno pravico do učinkovitega pravnega varstva.[35] Kot sem pojasnila v točki 102 in naslednjih teh sklepnih predlogov, ti akti niso niti pravno zavezujoči za ECB niti jih v skladu z načeli, priznanimi v sodbi z dne 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisija,[36] ni mogoče izpodbijati pred sodišči držav članic. Zato jih je treba pripisati ECB. Le tako je mogoče zagotoviti potrebno spoštovanje temeljnih procesnih pravic, ki veljajo v pravu Unije, ter zahtevano enotno in učinkovito pravno varstvo pred sodišči Unije.

[30] Generalni pravobranilec M. Campos Sánchez-Bordona je v sklepnih predlogih v zadevi Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:502, točka 112) zato zahteval, da sodišča Unije za zagotovitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva razjasnijo, ali pripravljalni akti nacionalnih organov, katerih vsebino je pozneje prevzela ECB, vsebujejo take nepravilnosti, ki povzročijo ničnost in ki *nujno vplivajo* na celoten postopek.

[31] Ustaljena sodna praksa od sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 12); glej le sodbo z dne 22. aprila 2021, thyssenkrupp Electrical Steel in thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija (C-572/18 P, EU:C:2021:317, točka 50).

[32] Glej sodbi z dne 6. decembra 1994, Lisrestal in drugi/Komisija (T-450/93, EU:T:1994:290, točke od 49 do 51), in z dne 19. junija 1997, Air Inter/Komisija (T-260/94, EU:T:1997:89, točka 65). Glej tudi sodbo z dne 24. oktobra 1996, Komisija/Lisrestal in drugim (C-32/95 P, EU:C:1996:402, točka 28 in naslednje). Še posebej jasno glede sestavljenega postopka za izvajanje carinskega zakonika sodba z dne 9. novembra 1995, France-Aviation/Komisija (T-346/94, EU:T:1995:187, točka 30): „[…] da mora biti pravica tožeče stranke biti zaslišana v [takem] postopku […] dejansko najprej zagotovljena v odnosih med zadevno stranko in državno upravo. Uredba št. 2454/93 predvideva zgolj stike med zadevno stranko in državno upravo na eni strani ter med slednjo in Komisijo na drugi strani. Čeprav ta zakonodaja ne predvideva direktnega stika med službami Komisije in zadevno stranko, to ne pomeni, da se lahko Komisija vsakič, ko ji je predložen zahtevek za povračilo, zadovolji s podatki, ki jih je predložila državna uprava. Člen 905(2) Uredbe št. 2454/93 določa, da lahko Komisija od zadevne države članice zahteva predložitev dodatnih podatkov. Potemtakem mora Sodišče prve stopnje preučiti, ali bi v obravnavani zadevi Komisija morala vložiti tako zahtevo, s katero bi se spoštovala pravica tožeče stranke biti zaslišana, ter upoštevati dodatna pojasnila, predložena od tožeče stranke francoski upravi in nato posredovana Komisiji.“ Glej Nehl, H. P., Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart Publishing, Oxford, 1999, str. od 88 do 91; Eckes, C./Mendes, J., „The Right to be Heard in Composite Administrative Procedure: Lost in Between Protection?“, European Law Review 36 (2011), str. 651 in naslednje.

[33] Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 44).

[34] Sodba 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, točka 70 in naslednje).

[35] Glej tudi moje sklepne predloge v združenih zadevah ECB in drugi/Trasta Komercbanka in drugi (C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:323, točke 48, 52 in 99).

[36] Zadeva C-97/91, EU:C:1992:491, točke od 9 do 13.

76. Drugič, v nasprotju s tem, kar je navedeno v točkah od 245 do 248 izpodbijane sodbe, je morala ECB zagotoviti, da je pritožnica lahko učinkovito uresničevala svojo pravico do izjave (glej točke od 69 do 73 zgoraj). Člena 31 in 32 Uredbe št. 468/2014 določata to pravico in pravico do vpogleda v spis v postopku pred ECB. Kot je razvidno zlasti iz člena 6(1) ter člena 9(1), drugi in tretji pododstavek, Uredbe št. 1024/2013, je ECB na podlagi svojih splošnih nadzorniških pooblastil in pooblastil za dajanje navodil v razmerju do nacionalnih organov tudi lahko vplivala na MFSA. Zato bi lahko ta organ pripravila do tega, da bi pritožnici omogočil razpolaganje z njenimi finančnimi sredstvi ter dostop do ustreznih dokumentov in informacij za njeno učinkovito pravno obrambo. Vendar to ne pomeni, da je za ECB veljala tudi samostojna dolžnost, da to stori, ki bi jo bilo mogoče uveljavljati s tožbo. To bom podrobneje obravnavala v točkah od 88 do 93 v nadaljevanju.

77. Tretjič, za napačno uporaba prava gre tudi pri obveznosti pritožnice, ki se zatrjuje v točki 250 izpodbijane sodbe, da pred sodišči držav članic izpodbija nezakonitost nacionalnih procesnih aktov in zahteva, da se v postopku predhodnega odločanja pred Sodiščem razjasni, ali so združljivi z jamstvom učinkovitega sodnega varstva, ki ga zagotavlja pravo Unije. To je namreč v nasprotju z razdelitvijo sodne pristojnosti, pojasnjene v točkah od 69 do 73 teh sklepnih predlogov.

78. Nazadnje je Splošno sodišče pri presoji desetega tožbenega razloga v točki 242 in naslednjih izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker ni ugotovilo napake v pravnem mnenju ECB o „dvojnem zastopanju“ pritožnice. V skladu s tem malteško pravo in člen 27(1) Uredbe št. 468/2014 banki domnevno omogočata, da jo v postopku za odvzem dovoljenja zastopata tako pristojna oseba kot tudi odvetnik, ki ga imenujejo njeni organi; pravno zastopanje pristojne osebe naj bi celo imelo prednost. To je povzročilo, da je odvetnik lahko le delno omejeno ali z zamudo uresničeval pravico pritožnice do obrambe (glej že točko 61).

79. Vendar se v takih okoliščinah skriva nasprotje interesov, ki lahko posega v pravice zadevne banke do učinkovite pravne obrambe in učinkovitega pravnega varstva.[37] Pristojna oseba namreč ne zastopa toliko interesov te banke kot pa javni interes v zvezi z njenim upravljanjem do morebitnega odvzema dovoljenja. Poleg tega si je blizu pristojnim nacionalnim nadzornim organom, ki so odredili njeno imenovanje in pripravili postopek za odvzem dovoljenja. Omejitev pravice pritožnice do obrambe, ki jo ta zatrjuje v četrtem pritožbenem razlogu v zadevi C-256/22 P, je posledica takega nasprotja interesov. V skladu z malteškimi pravnimi predpisi in zaradi zavrnitve pristojne osebe njen odvetnik namreč ni mogel dostopati do prostorov banke in nosilcev podatkov s pomembnimi informacijami in dokazi ter do finančnih sredstev, ki jih je potreboval za učinkovito uresničevanje pritožničine pravice do obrambe.

80. Malteško pravo in člen 27(1) Uredbe št. 468/2014 je zato treba glede na člene 41, 47 in 48 Listine[38] razlagati tako, da mora biti odvetnik, ki ga imenuje banka, sposoben učinkovito braniti njene pravice in interese v postopku odvzema dovoljenja in pred sodišči Unije. To je poleg tega v skladu s sedaj soglasnim stališčem, ki sta ga stranki izrazili v odgovorih na pisna vprašanja Sodišča tudi s sklicevanjem na malteško pravo in sodno prakso.

[37] O primerljivih nasprotjih interesov v primeru dejanja likvidacijskega upravitelja, ki je preklical pooblastilo odvetniku, in upravitelja, ki ga je imenovalo sodišče, glej sodbi 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, točka 54 in naslednje), ter z dne 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:693, točke od 39 do 43 in od 56 do 58).

[38] Glej sklicevanja na sodno prakso zgoraj v opombi 29.

81. Posledično mora ECB priznati odvetnika zadevne banke kot polnopravnega zakonitega zastopnika v smislu člena 27(1) Uredbe št. 468/2014. To še posebej velja za ključno fazo postopka, ki poteka pred njo. V obravnavani zadevi je to sicer storila tik pred izdajo spornega sklepa,[39] ne pa na začetku.

82. Ta rezultat je v skladu s sodbo malteškega pritožbenega sodišča z dne 5. novembra 2018.[40] V skladu s to sodbo je pristojni osebi pridržano le vodenje poslov banke in s tem povezano pooblastilo za zastopanje v pravnih poslih ali na sodišču, na primer za vodenje pogodbenih pravdnih sporov. Nasprotno pa pristojna oseba ni pristojna za pravno zastopanje banke v postopkih, ki bi lahko privedli do odvzema dovoljenja s strani ECB, ali za vložitev tožbe zoper nekatere začasne ukrepe MFSA.

83. Ta razlaga je v skladu z zahtevami člena 47 Listine in potrebo po učinkovitem varstvu pravice do obrambe. V tem smislu je pravna obramba pridržana samo odvetniku, ki ga je banka sama imenovala. To vključuje vložitev tožbe zoper odvzem dovoljenja pri sodiščih Unije.

84. Le tako jasno razmejeno, dopolnjujoče se pooblastilo za zastopanje pristojne osebe na eni strani in odvetnika, ki ga imenuje zadevna banka, na drugi strani je dejansko primerno, da se prepreči nasprotje interesov in s tem poseganje v pravico do obrambe te banke in njene pravice do učinkovitega pravnega varstva iz člena 47(1) Listine. Sicer bi se bilo treba bati celo nasprotujočih si postopkovnih aktov v imenu banke.

85. Posledično je odvetnik, ki so ga imenovali pristojni organi banke v skladu s členom 27(1) Uredbe št. 468/2014, edini pooblaščen za zastopanje njenih interesov in pravic v postopku za odvzem dovoljenja pred ECB. Zato mu mora biti omogočeno, da učinkovito uveljavlja njeno pravico do obrambe.

3. Vmesni predlog

a) Zadeva C-256/22 P

86. Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je četrti pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P utemeljen. Izpodbijano sodbo je treba razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri presoji in zavrnitvi drugega dela desetega tožbenega razloga. Ta del se je nanašal na kršitev pravice do obrambe in zlasti pravice do izjave. Razlog za to je bil, da pritožnica med upravnim postopkom ni imela dostopa do dokumentov in informacij v svojem informacijskem sistemu ter do svojih finančnih sredstev za plačilo odvetnikovih honorarjev.

87. V delu, v katerem pritožnica tudi v prvem pritožbenem razlogu zatrjuje kršitev svojih temeljnih procesnih pravic z utemeljitvijo, da ji sporni sklep ECB ni bil pravilno vročen, menim, da ta očitek ni utemeljen. To bom podrobneje pojasnila v točkah 100 in 101.

[39] Tako je Splošno sodišče v točkah od 239 do 241 izpodbijane sodbe v zadevi C-256/22 P po mojem mnenju pravilno ugotovilo, da je imela pritožnica dovolj možnosti, da se izjavi o predlogu sklepa o odvzemu dovoljenja in da pregleda postopkovne akte. Tega pritožnica v zadevi C-256/22 P ne zanika.

[40] Glej tudi točko 3 izpodbijanega sklepa.

b) Zadeva C-750/21 P

88. V zadevi C-750/21 P pa menim, da niti šesti del prvega pritožbenega razloga (oviranje učinkovitega uresničevanja pravice pritožnice do obrambe s strani njenega odvetnika) niti drugi pritožbeni razlog (neupoštevanje pravice do učinkovitega pravnega varstva) nista utemeljena (glej zgoraj točko 63).

89. V tej zadevi namreč pritožnica ni mogla dokazati, da je ECB kršila njeno pravico do obrambe s tem, da je za njenega pravnega zastopnika sprva priznala le pristojno osebo, nato [41] pa tej osebi ni naložila, naj poravna honorar njenega odvetnika.

90. Prvič, med strankama zdaj ni sporno (glej točki 78 in 80 zgoraj), da je ECB priznala pritožničinega odvetnika kot zastopnika za obrambo njenih pravic v postopku odvzema dovoljenja. Kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točkah od 239 do 241 izpodbijane sodbe v zadevi C-256/22 P in česar pritožnica ne izpodbija več, je ECB pritožnici omogočila vpogled v procesne akte in dovolj priložnosti, da se izjavi o predlogu sklepa o odvzemu dovoljenja.

91. Drugič, ni razvidna nobena pravna podlaga, ki bi ECB pooblastila ali jo obvezala, da pristojni osebi še po koncu postopka za odvzem dovoljenja naloži, naj poravna račun za honorar pritožničinega odvetnika. Za ECB na področju uporabe Uredbe št. 1024/2013 ne velja *splošna* obveznost nadzora ali spremljanja v zvezi s spoštovanjem temeljnih procesnih pravic, ki veljajo v pravu Unije, kot jo je Sodišče izpeljalo iz člena 17(1) PEU za Evropsko komisijo na področju ekonomske in monetarne politike. [42] Temu primerno ta uredba ne vsebuje nobenih *samostojno iztožljivih* pravnih obveznosti ECB, da bi nacionalnim organom izdala tovrstna navodila. [43]

92. Ta ugotovitev ne nasprotuje dejstvu, da se lahko to, da pristojni nacionalni organi v postopku odvzema dovoljenja omejijo pravico do obrambe zadevne banke, pripiše ECB in kontaminira njeno končno odločitev, zaradi česar ta postane nezakonita (glej točke od 69 do 73 zgoraj). Pripravljalni procesni akti, vključno s tistimi, katerih namen je zagotoviti učinkovito uresničevanje pravice do obrambe, namreč načeloma niso *samostojno* izpodbojni pred sodišči Unije. [44] Njihovo nezakonitost je mogoče uveljavljati le skupaj z nezakonitostjo sklepa, s katerim se konča upravni postopek. [45] Poleg tega *po* sprejetju spornega sklepa sporne odločitve ECB, da ne bo posredovala, ni več mogoče šteti za pripravljalni akt.

93. Zato je treba šesti del prvega pritožbenega razloga in drugi pritožbeni razlog v zadevi C-750/21 P zavrniti kot neutemeljena.

[41] Torej po sprejetju spornega sklepa ECB, obravnavanega v zadevi C-256/22 P.

[42] Sodbi z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točke od 57 do 59), in z dne 16. decembra 2020, Svet in drugi/K. Chrysostomides & Co. in drugim (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P in C-604/18 P, EU:C:2020:1028, točka 96).

[43] Sodba z dne 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:693, točke od 56 do 58) v zvezi z nedopustnostjo ničnostne tožbe zoper dopis ECB, v katerem je ta sporočila, da ne bo izdala zadevnega navodila.

[44] Odklonilno tudi sklep z dne 4. februarja 2021, Pilatus Bank/ECB (C-701/19 P, neobjavljen, EU:C:2021:99, točke od 33 do 38).

[45] Glej sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 12); z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija (C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točke od 50 do 53), in z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB (C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točka 39).

B. Obseg nadzorniških pooblastil ECB

94. V nadaljevanju so obravnavani različni pritožbeni razlogi in očitki v obeh pritožbah, ki se nanašajo na obseg nadzorniških pooblastil ECB. Najprej preučim prvi pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P, zlasti vprašanje, ali bi Splošno sodišče moralo ugotoviti, da je ECB kršila člen 14(5) Uredbe št. 1024/2013 (1. točka). Nato obravnavam drugi pritožbeni razlog, v skladu s katerim je Splošno sodišče napačno razlagalo pojem ugleda iz člena 23(1) Direktive 2013/36 (2. točka). Po kratki razpravi o tretjem pritožbenem razlogu (3. točka) preidem na prvi pritožbeni razlog v zadevi C-750/21 P, ki se nanaša na obseg pristojnosti ECB v okviru enotnega mehanizma nadzora (4. točka).

1. Prvi pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P: Kršitev člena 14(5) Uredbe št. 1024/2013

95. S prvim pritožbenim razlogom v zadevi C-256/22 P pritožnica izpodbija zavrnitev prvega tožbenega razloga. Splošnemu sodišču očita kršitev razdelitve pristojnosti v zvezi z odvzemom dovoljenja, kakor je urejena v členu 14(5) Uredbe št. 1024/2013, in kršitev pravice do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine. V prvem tožbenem razlogu je zatrjevala, da ECB, prvič, s tem, ko je kršila svojo obsežno dolžnost nadzora iz člena 6(5)(c) Uredbe št. 1024/2013, ni preprečila, da bi MFSA že z odredbama z dne 21. in 22. marca 2018 brez vsakršnega rednega postopka pritožnici *de facto* odvzela dovoljenje. Ti odredbi sta pripeljali, prvič, do odvzema ali začasnega odvzema glasovalnih pravic, drugič, do moratorija na izdajo dovoljenja za opravljanje bančnih poslov in, tretjič, do imenovanja pristojne osebe. Po drugi strani pa je ECB v svojem spornem sklepu zgolj to potrdila.

96. Pritožnica v utemeljitev svoje pritožbe smiselno navaja, da je Splošno sodišče napačno razlagalo pravno naravo in učinke enotnega mehanizma nadzora s tem, da ECB ni pripisalo nadrejene odgovornosti za njegovo delovanje, vključno z akti pristojnih nacionalnih organov. To naj bi veljalo tudi, če gre za nadzor nad manj pomembnimi kreditnimi institucijami. V zvezi s tem pritožnica navaja več posameznih očitkov, med drugim napačno razlago člena 4(5) in člena 6(5)(c) Uredbe št. 1024/2013 ter napačno razumevanje pojma pripravljalnega akta in pomena sodbe Berlusconi.

97. Pritožnica v tem okviru očita tudi, da je bila v upravnem postopku prikrajšana za učinkovito pravno obrambo, ker je ECB sprva priznala le pristojno osebo kot njenega pravnega zastopnika. Zlasti ji ni bil pravilno vročen sporni sklep ECB. ECB naj bi ta sklep sprva vročila le pristojni osebi, saj naj bi izhajala iz tega, da je samo ta pooblaščena za zastopanje pritožnice. Ta naj bi namreč sklep prejela šele po izrecnem soglasju pristojne osebe. Sklep naj bi bil torej že zaradi te formalne pomanjkljivosti nezakonit, če ne celo ničen od samega začetka.

98. Splošno sodišče je v točkah od 41 do 57 izpodbijane sodbe ugotovilo, da nista bila kršena člen 14(5) Uredbe št. 1024/2013 in pravica do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine, ter zavrnilo prvi tožbeni razlog.[46]

99. Najprej se bom posvetila zatrjevani kršitvi pravice do dobrega upravljanja.

[46] Glej točko 45 zgoraj.

100. Pritožnica je v nasprotju z vtisom, ki ga je ustvarila, v okviru prvega tožbenega razloga pred Splošnim sodiščem ni zatrjevala, da je bila prikrajšana za to, da bi jo njen odvetnik učinkovito branil. To je bilo predmet le desetega tožbenega razloga. V prvem tožbenem razlogu pa je pritožnica zatrjevala le zelo splošno kršitev člena 41 Listine. Kot ECB pravilno navaja, se v tem tožbenem razlogu niti ni pritožila, da ji sporni sklep ECB ni bil pravilno vročen.[47]

101. S tema očitkoma, ki sta prvič navedena v pritožbi in ki zato naknadno spreminjata predmet spora in nista dopustna,[48] se vsekakor ne more podvomiti o zakonitosti presoje prvega tožbenega razloga v izpodbijani sodbi. V delu, v katerem je Splošno sodišče očitek kršitve pravice iz člena 41 Listine zavrnilo, ker ni združljiv s členom 21(1) Statuta Sodišča Evropske unije v povezavi s členom 76(d) Poslovnika Splošnega sodišča in ni dopusten zaradi pomanjkanja konkretnih trditev, tega ni mogoče izpodbijati, saj tožba dejansko to pravico samo omenja.

102. Vendar menim, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da morebitna nezakonitost odredb MFSA z dne 21. in 22. marca 2018, s katerima je MFSA pritožnici *de facto* že odvzel dovoljenje in tako prekoračil svoje pristojnosti, ni mogla povzročiti nezakonitosti spornega sklepa ECB.

103. Menim, da je Splošno sodišče v točki 42 in naslednjih izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ko je odločilo, da sporni odredbi nista pripravljalna akta v zvezi s predlogom MFSA, da ECB odvzame dovoljenje. Ta predlog je bil namreč sam po sebi pripravljalni akt za sporni sklep ECB. Drugače povedano, tako ti odredbi kot predlog MFSA so bili pripravljalni akti v sestavljenem upravnem postopku, katerega končni cilj je bil odvzem dovoljenja pritožnici. Ker ti akti institucije Unije, ki odloča, pravno ne zavezujejo, so nesamostojni del postopka, določenega s pravom Unije, katerega morebitne pomanjkljivosti je mogoče pripisati tej instituciji in jih je mogoče izpodbijati le pred sodišči Unije[49] (glej točke od 69 do 73 zgoraj).

104. Zlasti pri domnevi Splošnega sodišča v točkah 45 in 46 izpodbijane sodbe, v skladu s katero taka odredba MFSA „ni nezavezujoč predlog“ v smislu sodbe Berlusconi, gre za napačno uporabo prava in je težko razumljiva. S tem dvojnim zanikanjem je Splošno sodišče lahko mislilo le, da so tovrstne (pripravljalne) odredbe MFSA za ECB *pravno zavezujoče*. Na podlagi tega je sklenilo, da v sodbi Berlusconi priznan pogoj, da za izključno pristojnost sodišč Unije za nadzor nad takimi odredbami te odredbe ne smejo biti pravno zavezujoče, tu ni podan (glej točko 70 zgoraj).[50]

105. Vendar zadevni odredbi MFSA za ECB *nista* pravno zavezujoči in morata biti celo predmet njene presoje zakonitosti pri izvajanju njenih nadrejenih nadzorniških pooblastil in pooblastil za odločanje. V zvezi s tem spadajo tudi v nadzorno pristojnost sodišč Unije (glej zgoraj točki 69 in 70).

47 Sklic na vročitev spornega sklepa pristojni osebi 5. novembra 2018 je mogoče najti le v točki 12 „uvoda“ tožbe.

48 Glej samo sodbo z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija (C-521/09 P, EU:C:2011:620, točke 35, 51 in 78).

49 Primerljivi ukrepi, ki jih je Banca d'Italia sprejela v pripravah sklepa ECB, so bili predmet sodbe z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točki 36 in 37). V zvezi s tem glej tudi sodbo z dne 11. maja 2022, Fininvest in Berlusconi/ECB (T-913/16, EU:T:2022:279, točka 237 in naslednje); v tej sodbi je Splošno sodišče kot nedopusten zavrglo tožbeni razlog, v skladu s katerim so pripravljalni akti Banca d'Italia, zlasti sklep o začetku postopka in predlog sklepa, predložen ECB, vsebovali napake, zaradi katerih je bil sklep ECB nezakonit. Pritožnici v svojih pritožbah v obravnavanih zadevah C-512/22 P in C-513/22 P trdita, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je zavrnilo ta tožbeni razlog, med drugim zaradi neskladja z načeli, ki so bila priznana v sodbi z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023).

50 Glej tudi sodbo z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točki 45 in 46). To potrjujejo tudi navedbe v točki 250 izpodbijane sodbe v odgovoru na deseti tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo pravice do obrambe, v katerem Splošno sodišče pritožnico napoti na nacionalno sodišče in na postopek predhodnega odločanja.

106. Široko polje proste presoje, ki je na splošno podeljena ECB v skladu s členom 14(5), prvi pododstavek, Uredbe št. 1024/2013 v zvezi z odvzemom dovoljenja po uradni dolžnosti („lahko […] odvzame“), že govori proti njuni pravno zavezujoči naravi. Je popolnoma neodvisen od morebitnih ukrepov ali predloga nacionalnih nadzornih organov. Iz člena 14(5), drugi pododstavek, te uredbe tudi ne izhaja, da bi bila ECB vezana na predlog ali stališče nacionalnega organa, kot je lahko izraženo tudi v njegovih prejšnjih odredbah. ECB mora zgolj izvesti postopek za odvzem dovoljenja in preveriti, ali je odvzem zakonit, zlasti sorazmeren, pri čemer v celoti upošteva utemeljitev, ki jo je predložil ta organ. To je v skladu s pristopom, ki ga je ECB uporabila v svojem spornem sklepu.[51] Ta zahteva po preučitvi in upoštevanju pomeni ne le, da ECB v primeru nezadostne utemeljitve ali pomanjkanja pravne podlage lahko zavrne predlog za odvzem dovoljenja, ampak celo, da ga mora zavrniti. Dalje mora ECB preveriti in zagotoviti, da pristojni nacionalni organ ne sprejema ali predhodno ni sprejel nobenega ukrepa, ki bi posegal v njeno izključno pristojnost za odvzem dovoljenja ali njeno odločbo v zvezi s tem, izdano po prostem preudarku, vnaprej predvideval njene pravne učinke ali celo posegal vanje.

107. To je v skladu s splošno diskrecijsko pravico ECB, da odloči, ali bo sprejela odločitev, in jo sprejme,[52] in njenim pooblastilom, da z obrazloženim sklepom ugotovi, da nacionalni organi niso izvedli ustreznih ukrepov, potrebnih za ohranitev finančne stabilnosti.[53]

108. ECB mora na podlagi svojega splošnega nadzorniškega pooblastila[54] nadzorovati nacionalne organe glede spoštovanja pravil enotnega mehanizma nadzora v skladu z Okvirno uredbo o EMN, vključno z nacionalno zakonodajo, ki to ureja. Pri tem mora ECB predloge za odvzem dovoljenja, ki ji jih predložijo nacionalni organi, in pripravljalne ukrepe v zvezi s tem podvreči popolnemu pravnemu nadzoru, med drugim z vidika načela sorazmernosti in temeljnih procesnih jamstev, ki veljajo v pravu Unije (glej točke od 69 do 77 zgoraj).[55]

109. Poleg tega Splošno sodišče ni preučilo, ali je ECB „v celoti upoštevala“ obrazložitev, ki jo je predložil MFSA, v smislu člena 14(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1024/2013. Predvsem ni preverjalo, ali je ECB z domnevnim *de facto* odvzemom dovoljenja še pred sprejetjem spornega sklepa ECB ravnala v skladu s svojim pooblastilom in dolžnostjo nadzora v zvezi s kršitvami prava, ki jih je zatrjevala pritožnica. Čeprav se sporni sklep ECB na kratko sklicuje na sporni odredbi z dne 21. in 22. marca 2018, ki sta bili izdani pred predlogom MFSA, pa ECB morebitnih ugovorov pritožnice v zvezi s tem ne obravnava niti ne zavrne.[56]

110. Splošnemu sodišču je mogoče pritrditi le v delu, v katerem ta pooblastila in dolžnosti ECB ne izhajajo iz člena 6(5)(b) Uredbe št. 1024/2013, v skladu s katerim lahko ECB zaradi zagotovitve skladne uporabe visokih nadzornih standardov prevzame nadzor nad manj pomembnimi kreditnimi institucijami.[57] Izhajajo pa iz njene splošne dolžnosti nadzora na podlagi členov 4(3),

[51] ECB v spornem sklepu v razdelku 3.3 preverja spoštovanje pravnih pogojev upoštevnih pravil Uredbe št. 1024/2013 in Direktive 2013/36 ter ustreznega malteškega prava, ki prenaša to direktivo (3.3.1), sorazmernosti odvzema dovoljenja, vključno z njegovo primernostjo, nujnostjo in sorazmernostjo v ožjem smislu (3.3.2), ter načela legitimnih pričakovanj (3.3.3).

[52] Člen 14(5), prvi pododstavek, Uredbe št. 1024/2013.

[53] Člen 14(6) Uredbe št. 1024/2013.

[54] Glej člen 4(3), člen 6(1) in člen 9(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 1024/2013.

[55] V uvodni izjavi 21 Uredbe št. 1024/2013 je to izraženo v navedbi, da bi „ECB […] morala svoje naloge v zvezi z izdajanjem dovoljenj kreditnim institucijam in v zvezi z odvzemanjem dovoljenj v primeru kršitev nacionalnega prava opravljati na predlog zadevnega pristojnega nacionalnega organa, ki ocenjuje izpolnjevanje zadevnih pogojev, opredeljenih v nacionalnem pravu“.

[56] Sporni sklep ECB se v oddelku 3.1 omejuje na opis postopka z dne 29. junija 2018 in sporne odredbe omenja le na str. 6 v oddelku 3.3.1. Vendar ni mogoče izključiti, da je pritožnica svoje ugovore v zvezi s tem prvič navedla v postopku pred Splošnim sodiščem, česar v pritožbenem postopku ni mogoče preveriti.

[57] Točke od 49 do 52 izpodbijane sodbe.

6(1) in 9(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 1024/2013 ter njenega posebnega pooblastila za odvzem dovoljenja na podlagi člena 14(5), drugi pododstavek, te uredbe (glej točke od 106 do 108 zgoraj).

111. Prvi del prvega pritožbenega razloga je torej utemeljen.

2. Drugi pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P: Napačno razumevanje pojma ugleda iz člena 23(1) Direktive 2013/36

a) Trditve pritožnice

112. Z drugim pritožbenim razlogom v zadevi C-256/22 P pritožnica Splošnemu sodišču očita napačno uporabo prava pri presoji in zavrnitvi drugega tožbenega razloga. Ta je temeljila na pravno napačni presoji obstoja razloga za odvzem dovoljenja, zlasti na napačnem razumevanju pojma dobrega ugleda.[58]

113. Pritožnica v utemeljitev svoje pritožbe v bistvu in smiselno navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da pojma „ugled“ ni treba nujno razlagati v luči prava Unije in da za odvzem dovoljenja zadostuje obtožnica v tretji državi, v tem primeru v Združenih državah, zaradi domnevnega kaznivega dejanja. To naj bi veljalo še toliko bolj, če se to ravnanje nanaša na kršitev pravil o sankcijah, pri katerih po pravu Unije ne gre za kazniva dejanja in je njihov pregon v Uniji blokiran. To izhaja iz Uredbe Sveta (ES) št. 2271/96 z dne 22. novembra 1996 o zaščiti pred učinki ekstrateritorialne uporabe zakonodaje, ki jo sprejme tretja država, in dejanji, ki na tej zakonodaji temeljijo ali iz nje izhajajo (v nadaljevanju: Uredba št. 2271/96),[59] kakor je bila razložena v sodbi z dne 21. decembra 2021, Bank Melli Iran.[60]

114. V tem okviru pritožnica Splošnemu sodišču očita tudi, da je večkrat napačno uporabilo pravo pri razlagi in presoji pojma ugleda, ki „mora imeti določeno vrednost“. Splošnemu sodišču očita, da je prekoračilo svoja pooblastila, da je utemeljitev ECB nadomestilo s svojo (špekulativno) utemeljitvijo in izkrivilo dokaze. Splošno sodišče naj bi dalje pri svoji presoji kršilo njena procesna jamstva, ki jih določa Listina, in svojo obveznost obrazložitve. Nazadnje pritožnica trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo, da sam ugled delničarja ni pomemben, da nikakor ne more negativno vplivati na ugled kreditne institucije, da je predmet le omejenega nadzora in da lahko povzroči kvečjemu začasni odvzem glasovalnih pravic v zvezi z njenim upravljanjem.

115. Vendar pritožnica ne izpodbija, da člen 14(2) Direktive 2013/36 pristojne organe pooblašča, da zavrnejo izdajo dovoljenja za začetek opravljanja dejavnosti kreditne institucije, če se jim ob upoštevanju potrebe po preudarnem in skrbnem upravljanju kreditnih institucij med drugim *delničarji* ne zdijo primerni. To velja zlasti, če niso izpolnjena merila za presojo iz člena 23(1) te direktive, vključno z merilom ugleda. Ker člen 18(c) Direktive 2013/36 te organe enako pooblašča za odvzem dovoljenja, če ti pogoji niso več izpolnjeni, je bila ECB v skladu s členom 14(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1024/2013 nedvomno pooblaščena, da pritožnici na predlog MFSA odvzame dovoljenje, ker njen glavni delničar ni (več) mogel izkazati potrebnega dobrega ugleda v smislu člena 23(1)(a) in (b) te direktive na način, ki bi prepričal MFSA oziroma ECB. Splošno sodišče je to ugotovilo v točkah od 67 do 72 izpodbijane sodbe, ne da bi napačno uporabilo pravo.

[58] Člen 23(1) Direktive 2013/36.

[59] UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 75.

[60] Zadeva C-124/20, EU:C:2021:1035.

116. Zato so trditve pritožnice, da je ugled glavnega delničarja nepomemben za odvzem dovoljenja, neupoštevne in jih je treba zavrniti.

b) Zavrnitev s strani Splošnega sodišča

117. Splošno sodišče je zavrnitev drugega tožbenega razloga, ki je bil v tožbi formuliran precej jedrnato, v glavnem utemeljilo z naslednjimi razlogi:

118. Prvič, odvzem dovoljenja v skladu s členom 14(2) in členom 23(1) Direktive 2013/36 naj bi bilo mogoče utemeljiti z dejstvom, da delničarji ali družbeniki nimajo (več) zahtevane primernosti, na primer, ker nimajo dobrega ugleda.

119. Drugič, pojem (dobrega) ugleda naj bi bil nedoločen pravni pojem, ki se nanaša na lastnost osebe, ki ravna v skladu z veljavnimi normami in pravili, ter na dober glas, ki ga uživa v javnosti v zvezi s to lastnostjo in njenim ravnanjem, tako da je pomembno tudi dojemanje tretjih oseb. Ker naj bi bilo doseganje zastavljenih ciljev v veliki meri odvisno od zaupanja javnosti in udeležencev na bančnem trgu v kreditne institucije, bi lahko izguba tega zaupanja pomenila izgubo financiranja slednjih in s tem tveganje ne le za zadevno kreditno institucijo, temveč tudi za finančni sistem v Uniji in v vsaki državi članici. [61]

120. Tretjič, v spornem sklepu ECB navedeni dvomi o ugledu in primernosti glavnega delničarja zaradi obtožb proti njemu bi lahko vzbudili tudi dvom v preudarno in skrbno upravljanje pritožnice. Posledično naj bi to, da javnost ter njene stranke in poslovni partnerji negativno dojemajo ugled, če temelji na konkretnih dokazih, lahko utemeljilo odvzem dovoljenja zadevni kreditni instituciji, če je verjetno, da bo povzročila zgoraj navedena tveganja. [62]

121. Četrtič, po mnenju Splošnega sodišča je dokazano ali nesporno, da je ta obtožnica med drugim negativno vplivala na kazalnik tveganja za celotni malteški bančni sektor, ki ga je določila bonitetna agencija. Privedla naj bi tudi do dvigovanja depozitov, prekinitve zadevnih bančnih razmerij in odpovedi pogodb glavnih kreditojemalcev pritožnice, zaradi česar se je resno poslabšal njen položaj. ECB naj bi se sklicevala na skupek negativnih dejavnikov in učinkov, ki so se zaradi obtožnice nanizali in ki so objektivno pokazali, da so stranke negativno dojemale ugled glavnega delničarja in pritožnice ter da jima niso zaupale. Zaradi tega naj bi nastalo tveganje za pritožnico ter za finančni sistem v Uniji in v vsaki državi članici. [63]

122. Petič, glede na konkretne negativne učinke na pritožnico in malteški bančni sektor, ki so že nastali, naj ne bi bilo škodljivo, da ECB ni upoštevala dejstva, da se je obtožnica nanašala na kršitve določb v zvezi s sankcijami ZDA proti Islamski republiki Iran, medtem ko očitano ravnanje z vidika prava Unije morda ni bilo nezakonito ali je bilo „zgolj tehnične narave“. ECB naj ne bi bilo treba preučiti utemeljenosti kazenskih obtožb iz obtožnice, temveč le posledice teh obtožb za ugled glavnega delničarja, za položaj pritožnice in za celotni bančni trg. [64]

123. Najprej se bom posvetila razlagi člena 23(1)(a) in (b) Direktive 2013/36 in nedoločenega pravnega pojma ugleda, ki je prvič predmet sodne prakse Sodišča (točka c). Nato bom preučila, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da so v skladu z obrazložitvijo

[61] Točke od 67 do 69 in od 73 do 80 izpodbijane sodbe.

[62] Točke od 96 do 102 izpodbijane sodbe.

[63] Točke od 104 do 106, 111 in 112 izpodbijane sodbe.

[64] Točke od 116 do 119 izpodbijane sodbe.

spornega sklepa ECB pogoji tega pravnega pojma izpolnjeni (točka d). Nazadnje bom obravnavala glavni ugovor pritožnice, da Uredba št. 2271/96 niti ECB niti Splošnemu sodišču ne dovoljuje, da bi obtožnico zoper njenega glavnega delničarja v Združenih državah uporabila za utemeljitev pomanjkanja dobrega ugleda in odvzema dovoljenja (točka e).

c) Pojem ugleda iz člena 23(1) Direktive 2013/36

124. Kot je bilo navedeno v točki 73 izpodbijane sodbe, je pojem ugleda iz člena 23(1)(a) in (b) Direktive 2013/36 nedoločen pravni pojem, ki v tej direktivi ni podrobneje opredeljen.

125. V skladu z načelom, navedenim v točki 74 izpodbijane sodbe, je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo, v katero je umeščena, ter cilje in namen akta, katerega del je.[65]

126. Obravnava različnih jezikovnih različic pokaže,[66] da se pojem ugleda v dobesednem pomenu v francoski in italijanski različici nanaša le na častivrednost[67] zadevne osebe, v portugalski različici pa na primernost[68] zadevne osebe, torej na dejansko lastnost, ki se lahko izrazi tudi v njenem ravnanju (ki je lahko v skladu z normo ali pa v nasprotju z njo). A v vseh drugih jezikovnih različicah, kot je Splošno sodišče pravilno poudarilo v točkah 76 in 77 izpodbijane sodbe, ta pojem zajema dober glas ali sloves[69] te osebe oziroma kako javnost ali tretje osebe dojemajo njene lastnosti ali ravnanja.

127. Tudi glede na cilje in normativni okvir enotnega mehanizma nadzora ter delovanje zadevnih finančnih in bančnih trgov so dejanske (objektivne) lastnosti zadevne osebe manj pomembne. Namesto tega je poudarek na (subjektivnem) dojemanju javnosti, zlasti udeležencev na trgu, teh lastnosti in ravnanja te osebe. Splošno zaupanje v primernost, znanje, veščine, izkušnje, integriteto, zanesljivost in finančno trdnost[70] kreditnih institucij, katerih kreditno sposobnost stalno spremljajo bonitetne agencije, in oseb, ki odločajo o njihovem ravnanju, je bistveni pogoj za pravilno delovanje, zaščito in stabilnost finančnih in kapitalskih trgov. Ti trgi so dejansko zelo nestanovitni, kar je jasno videti pri trgih delnic in obveznic. Odzivajo se že na javne objave ali govorice.

128. Pojem ugleda se torej nanaša na (dober) glas kreditne institucije ter njenih delničarjev in družbenikov v očeh tretje osebe, kot so drugi udeleženci na trgu, zlasti upniki in stranke. Če izgubijo zaupanje v to kreditno institucijo ali v osebe, ki nastopajo v njihovem imenu, ali če je to

[65] Sodbi z dne 15. marca 2022, Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190, točka 63), in z dne 12. januarja 2023, Österreichische Post (Informacije o prejemnikih osebnih podatkov) (C-154/21, EU:C:2023:3, točka 29).

[66] Te so enako zavezujoče, tako da nobena od njih nima prednosti; glej v tem smislu sodbi z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 in C-423/19, EU:C:2021:63, točka 65 in tam navedena sodna praksa), in z dne 17. januarja 2023, Španija/Komisija (C-632/20 P, EU:C:2023:28, točke od 40 do 42).

[67] FR: „honorabilité“ in IT: „onorabilità“.

[68] PT: „idoneidade“.

[69] BG: „репутацията“, CZ: „pověst“, DA: „omdømme“, DE: „Leumund“, FI: „maine“, EL: „τη φήμη“, EN: „reputation“, ES: „reputación“, ET: „maine“, HR: „ugled“, HU: „jó hírneve“; LT: „reputaciją“, LV: „reputācija“; MT: „ir-reputazzjoni“, NL: „reputatie“, PL: „reputacja“, RO: „reputația“, SK: „dobrá povesť“, SL: „ugled“ in SV: „anseende“.

[70] Glej tudi člen 23(1)(b) in (c) Direktive 2013/36.

zaupanje bistveno okrnjeno, to neposredno vodi do odzivov udeležencev na trgu. Ti negativno vplivajo na finančne posle s to kreditno institucijo, povzročajo finančne izgube ter lahko vplivajo na delovanje in stabilnost finančnega trga kot celote.[71]

129. Kot je bilo večkrat pravilno navedeno v točki 67 in naslednjih izpodbijane sodbe, je namen pravil enotnega mehanizma nadzora, zlasti člena 14(2) Direktive 2013/36, zaščititi finančne trge prav pred takimi tveganji, tako da se zagotovi, „da delničarji ali družbeniki izpolnjujejo zahteve, določene zaradi zagotavljanja preudarnega in skrbnega upravljanja kreditne institucije“, in izpolnjujejo merila za ocenjevanje iz člena 23(1) te direktive.

130. Pojem ugleda torej ne zahteva, da se dojemanje udeležencev na trgu ujema z dejanskimi lastnostmi zadevne osebe, še manj pa, da je določeno ravnanje te osebe dokazano. V nasprotju s stališčem pritožnice ECB ali Splošnemu sodišču zlasti ni bilo treba dokazati, da je zadevna oseba storila kaznivo dejanje in da jo je mogoče kazensko preganjati v Uniji (glej podrobneje spodaj točko 135 in naslednje ter točko 142 in naslednje). Prav tako v skladu s členom 23(1)(e) Direktive 2013/36 zadostuje, če se ugotovi utemeljen sum obstoja, poskusa storitve ali povečanega tveganja storitve kaznivega dejanja, povezanega s pranjem denarja ali financiranjem terorizma v smislu člena 1 Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma.[72]

131. Splošno sodišče torej ni napačno uporabilo prava, ko je ugotovilo,[73] da se z vložitvijo obtožnice zoper glavnega delničarja dvomi o ugledu slednjega v očeh javnosti tudi brez pravnomočne obsodbe.

132. Vendar morata ECB in Splošno sodišče pri tem, kot je podrobneje navedeno v točki 135 in naslednjih, zagotoviti, da očitki niso povsem izmišljeni ali nepošteni.

133. Splošno sodišče je zato v točkah od 71 do 119 izpodbijane sodbe upravičeno ugotovilo, da so bile zadevne navedbe v spornem sklepu ECB zakonite.[74] Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je iz tega izpeljalo, da je *tveganje* za stabilnost finančnega sistema v Uniji in državah članicah, ki je posledica oškodovanega ugleda glavnega delničarja, zadostovalo za utemeljitev odvzema dovoljenja pritožnici.

134. Preizkusiti je treba še, katere procesnopravne zahteve in kakšen dokazni standard je treba uporabiti za dokazovanje pomanjkanja ugleda in posledičnega tveganja ter ali so bile v tem primeru izpolnjene. Kot bom pokazala v nadaljevanju, ne samo da je tako, ampak je ECB celo dokazala – in Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je to potrdilo – da se je zadevno tveganje dejansko uresničilo.

[71] To na splošno ne velja samo v primeru izgube zaupanja, torej v negativnem smislu, kot je bilo v pomembnem primeru grške krize državnega dolga (glej sklep z dne 12. marca 2020, EMB Consulting in drugi/ECB, C-571/19 P, neobjavljen, EU:C:2020:208, in sodbo z dne 7. oktobra 2015, Accorinti in drugi/ECB, T-79/13, EU:T:2015:756), temveč tudi v pozitivnem smislu, kot kaže primer finančne krize družbe France Télécom oziroma Orange; ta se je lahko šele po javnih izjavah francoskega ministra za gospodarstvo, s katerimi je ta okrepil zaupanje, sama refinancirala na kapitalskem trgu (glej v zvezi s tem sodbi z dne 19. marca 2013, Bouygues in Bouygues Télécom/Komisija, C-399/10 P in C-401/10 P, EU:C:2013:175, in z dne 30. novembra 2016, Komisija/Francija in Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912).

[72] UL 2005, L 309, str. 15.

[73] Točka 90 izpodbijane sodbe.

[74] Glej str. 4 in naslednje, zlasti str. 8 spornega sklepa ECB.

d) Postopkovne in dokazne zahteve za dokazovanje pomanjkanja ugleda in posledičnega tveganja

135. V skladu s splošno dolžnostjo skrbnega ravnanja in preiskovanja, ki je tudi temelj pravice do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine,[75] mora ECB pri uporabi nedoločenih pravnih pojmov, ki ji dajejo široko polje proste presoje pri sprejemanju odločitve, ki posega v pravni položaj zadevne osebe, skrbno in nepristransko preučiti vse elemente posamezne zadeve, ki so pomembni za to odločitev.[76]

136. Splošno sodišče v točki 73 izpodbijane sodbe ni napačno uporabilo prava, ko je menilo, da morajo pristojni organi in ECB pri presoji, ali je izpolnjen nedoločen koncept ugleda iz člena 23(1) Direktive 2013/36, upoštevati vsa pomembna dejstva, razloge, na katerih temelji ta pojem, in cilje, ki naj bi se s tem pojmom uresničevali. To je tudi v skladu z zahtevami Skupnih smernic, ki lahko ECB zavezujejo kvečjemu posredno.[77] V odstavkih 10.9, 10.13 in 10.16 zahtevajo, da se pri tej presoji upoštevajo vse ustrezne informacije, ki so na voljo, iz verodostojnih in zanesljivih virov ter da se opravi ocena za vsak primer posebej.[78] Poleg tega Splošno sodišče v točki 119 te sodbe upravičeno zahteva, da ECB upošteva vse predložene dokaze, iz katerih izhaja, da morebitni kazenski pregon ne vpliva na ugled ali upravljanje zadevne kreditne institucije, ker je lahko nepošten ali očitno neutemeljen.

137. V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah od 81 do 85 izpodbijane sodbe upoštevalo, da je ECB sporni sklep oprla na sporočilo za javnost, ki ga je 19. marca 2018 izdalo ministrstvo za pravosodje Združenih držav Amerike. V skladu s tem sporočilom je bil glavni delničar aretiran zaradi domnevne vpletenosti v shemo, prek katere naj bi bilo v korist iranskih posameznikov in družb preusmerjenih približno 115 milijonov USD, ki so bili namenjeni za financiranje stanovanjske soseske v Venezueli. Obtožnica, ki jo je vložilo državno tožilstvo Združenih držav Amerike za južno okrožje New Yorka, je pritegnila veliko pozornosti mednarodnih medijev in sprožila negativne novinarske članke o pritožnici, kar je povzročilo resne dvome o integriteti njenega glavnega delničarja in je močno škodovalo njenemu ugledu.[79] Ni dokazov, da bi bile te obtožbe nepoštene ali očitno neutemeljene.

138. Splošno sodišče je poleg tega v točkah od 91 do 94 in od 100 do 115 izpodbijane sodbe presodilo tudi dejstva in dokaze, ki jih je predložila ECB in ki jih pritožnica ni izpodbijala ter so dokazovali, da je ta kazenski postopek vplival na ugled same pritožnice in povzročil negativno razpoloženje na trgu. To naj bi se kazalo, prvič, v številnih zahtevkih za izplačilo vlog po začetku kazenskega postopka, ki so predstavljale več kot 40 % vseh vlog, zavedenih v bilanci stanja pritožnice; drugič, v prenehanju zadevnih bančnih razmerij; tretjič, v poslabšanju kazalnika tveganja za celotni malteški bančni sektor, kot ga je določila bonitetna agencija, kar je razvidno iz sklicevanja, med drugim, na ta kazenski postopek v bonitetnem poročilu te agencije; četrtič, v dopisu glavnega kreditojemalca pritožnice, ki je predčasno odpovedal kreditno pogodbo, pri čemer je kredit predstavljal 90 % njenega kreditnega portfelja in s tem njen glavni vir dohodka, in

[75] Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, pojasnilo v zvezi s členom 41 – Pravica do dobrega upravljanja (UL 2007, C 303, str. 17).

[76] V tem smislu sodba z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 30 in navedena sodna praksa).

[77] V tem smislu glej le sodbo z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točki 40 in 41). V skladu s statusom, pojasnjenim v uvodu Skupnih smernic, tak zavezujoč učinek velja najprej le za EBA, EIOPA in ESMA. Vendar se smiselno uporablja tudi za ECB, če je kot nadzorni organ te smernice sprejela za svoje.

[78] Glej tudi točki 75 in 86 izpodbijane sodbe.

[79] Glej str. 5 in 6 spornega sklepa ECB.

petič, v tem, da od petih kreditojemalcev, katerih krediti so predstavljali preostalih 10 % kreditnega portfelja, trije niso več odplačevali glavnice in obresti, dva pa sta predčasno odpovedala kreditno pogodbo.[80]

139. Splošno sodišče je lahko iz teh okoliščin, ne da bi napačno uporabilo pravo, sklepalo, da je obtožnica škodovala ugledu glavnega delničarja in pritožnice ter imela številne negativne posledice ne le zanjo, zlasti v obliki težav s kapitalizacijo in likvidnostjo, temveč tudi za malteški bančni sektor in stabilnost finančnega sistema v Uniji kot celoti. Tveganje, opisano zgoraj v točkah od 128 do 134, se je dejansko uresničilo.

140. Splošno sodišče je tako v točki 112 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da se je ECB oprla na skupek negativnih dejavnikov in učinkov. Ti so se nanizali zaradi obtožnice in so objektivno pokazali, da so stranke ugled glavnega delničarja in pritožnice dojemale negativno ter da je bilo okrnjeno njihovo zaupanje. Zaradi tega naj bi nastalo tveganje za pritožnico ter za finančni sistem v Uniji in v vsaki državi članici.

141. Zato je treba očitke, s katerimi pritožnica Splošnemu sodišču očita, da naj bi napačno razumelo oziroma napačno uporabilo pojem ugleda, da naj bi prekoračilo svoja pooblastila, da naj bi nedopustno nadomestilo ECB, izkrivilo dokaze oziroma da naj svoje sodbe ne bi ustrezno obrazložilo, zavrniti kot neutemeljene.

e) Pomen Uredbe 2271/96

142. Pritožnica v bistvu trdi, da Splošno sodišče ne bi smelo priti do sklepa, da je ugled okrnjen, in posledično ugotoviti tveganja. Obtožnica zoper njenega glavnega delničarja naj bi temeljila na kršitvah, ki v Uniji niso kaznive. Poleg tega naj bi Uredba št. 2271/96, zlasti njen člen 4,[81] varovala zadevno osebo tudi pred kazenskim pregonom v Uniji.

143. Splošno sodišče v točkah od 116 do 119 izpodbijane sodbe glede na konkretne negativne učinke, ki so že nastali za pritožnico in malteški bančni sektor, ECB ni očitalo, da med drugim ni upoštevala pomena Uredbe št. 2271/96. Okoliščina, da se je obtožnica nanašala na kršitve določb o sankcijah Združenih držav proti Islamski republiki Iran, čeprav očitana ravnanja morda niso bila nezakonita po pravu Unije ali pa je šlo za „zgolj tehnične kršitve“, ki dopuščajo dvom, po mnenju Splošnega sodišča ni bila pomembna. Tudi če to ravnanje ne bi bilo nezakonito po pravu ZDA ali Unije, naj ECB namreč ne bi bilo treba upoštevati utemeljenosti kazenskih obtožb iz obtožnice, temveč kot najpomembnejši dejavnik le posledice teh obtožb za ugled glavnega delničarja, za položaj pritožnice in za celotni bančni trg.

144. V tem odgovoru Splošnega sodišča na ugovor pritožnice na prvi stopnji ne vidim napačne uporabe prava.

145. Z dejstvom, da ECB ni upoštevala, da kaznivo ravnanje, navedeno v obtožbi, morda na podlagi Uredbe št. 2271/96 v Uniji ne bi bilo kaznivo oziroma ga nikakor ne bi bilo mogoče preganjati,[82] se ne bi moglo podvomiti o ugotovitvah v točkah od 135 do 141 zgoraj. Po tem se je namreč uresničilo tveganje, ki je posledica okrnjenega ugleda pritožnice. In sicer povsem

[80] Str. 8 (zlasti opombi 21 in 22) spornega sklepa ECB.

[81] Navedeni člen določa: „Sodbe sodišč in odločbe upravnih organov zunaj Skupnosti, ki neposredno ali posredno uveljavljajo zakone iz priloge ali dejanja, ki na njih temeljijo ali iz njih izhajajo, se ne priznavajo in nikakor niso izvršljive.“

[82] V zvezi s civilnopravnimi posledicami in členom 5 Uredbe št. 2271/96 glej sodbo z dne 21. decembra 2021, Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035, točka 35 in naslednje).

neodvisno od tega, ali je bilo ravnanje, ki se očita njenemu glavnemu delničarju, v Uniji dejansko kaznivo ali ne. Kot je navedlo Splošno sodišče, ne da bi napačno uporabilo pravo, in kot trdi tudi Komisija, je morala ECB presoditi le, ali so te obtožbe lahko povzročile negativne posledice za pritožnico in finančne trge, ne pa tudi, ali so bile dejansko dokazane ali bi bilo mogoče kazniva dejanja, na katera se nanašajo, preganjati v Uniji.

146. To pokaže tudi obratna hipoteza: MFSA in ECB nista mogla prezreti že nastalega tveganja in ohraniti dovoljenja pritožnice za nadaljnje opravljanje dejavnosti kot kreditne institucije samo zato, ker ravnanje, katerega je bil obtožen njen glavni delničar, v Uniji morda ne bi bilo kaznivo ali ga tam ne bi bilo mogoče preganjati. To bi pomenilo, da bi morali ti organi z odprtimi očmi in v nasprotju s svojo nadzorno dolžnostjo preventivnega posredovanja dopustiti znatno motnjo oziroma poslabšanje na finančnih trgih.

147. Nazadnje je treba opozoriti, da v okviru postopka za odvzem dovoljenja kreditni instituciji ni prizadeto niti področje uporabe niti zaščitni namen Uredbe št. 2271/96. Namen te uredbe je zaščititi udeležence na trgu le pred kazenskim pregonom s strani sodišč ali organov tretjih držav ali pred odškodninskimi zahtevki v primeru kršitve nekaterih tujih pravil o sankcijah, ki se ekstrateritorialno uporabljajo v mednarodni trgovini ali pri pretoku kapitala,[83] ne pa tudi pred tem, da bi se zadevno ravnanje in njegovi učinki upoštevali pri presoji njihove primernosti, integritete, zanesljivosti in slovesa za opravljanje dejavnosti kot kreditna institucija.

148. Zato je treba tudi ta očitek zavrniti kot neutemeljen.

149. Drugi pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P je torej v celoti neutemeljen.

3. Tretji pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P: napačna uporaba prava s strani Splošnega sodišča, zlasti nesorazmernost odvzema dovoljenja

150. S tretjim pritožbenim razlogom v zadevi C-256/22 P pritožnica Splošnemu očita, da je večkrat napačno uporabilo pravo, med drugim pri presoji sorazmernosti ravnanja ECB, pri čemer ponovi ali spremeni očitke, navedene v okviru drugih dveh pritožbenih razlogov. Dejstvo, da ECB ni sprejela prvega predloga MFSA za odvzem dovoljenja, naj bi pokazalo, da njene prejšnje odredbe za zaprtje banke niso bile utemeljene. Ta odvzem dovoljenja naj bi bil nesorazmeren, ker je banka že prenehala opravljati svoje dejavnosti in ker je bil izveden pred koncem kazenskega postopka, ki je potekal v Združenih državah. Poleg tega naj bi MFSA v svojem drugem predlogu opustil (neresnične) očitke o finančnih težavah, ne da bi ponovno presojal sorazmernost.

151. Iz teh navedb ne morem s potrebno jasnostjo in natančnostjo ugotoviti niti vsebine teh očitkov niti domnevno pravno napačne obrazložitve v izpodbijani sodbi, na katero se nanašajo. Zato menim, da ta pritožbeni razlog ni dopusten[84] in vsekakor ni primeren, da bi utemeljil napačno uporabo prava v tej sodbi.

152. Tretji pritožbeni razlog v zadevi C-256/22 P je zato treba zavrniti.

[83] Glej sodbo z dne 21. decembra 2021, Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035, točke od 35 do 37).

[84] Glej samo sodbi z dne 14. oktobra 2010, Nuova Agricast in Cofra/Komisija (C-67/09 P, EU:C:2010:607, točki 48 in 49), in z dne 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland in drugi/Komisija (C-817/18 P, EU:C:2020:637, točka 115).

4. Prvi pritožbeni razlog v zadevi C-750/21 P: ostali očitki

153. Z ostalimi očitki v prvem pritožbenem razlogu v zadevi C-750/21 P pritožnica izpodbija ugotovitve Splošnega sodišča v točkah od 33 do 51 izpodbijanega sklepa v odgovor na prvi tožbeni razlog. Pri tem je trdila, da je ECB napačno uporabila pravo, ko je ugotovila, da zaradi odvzema dovoljenja in ker pritožnica posledično nima več statusa kreditne institucije ni več pristojna za dajanje navodil MFSA ali za prevzem neposrednega nadzora.

154. V utemeljitev pritožnica v bistvu navaja, da je Splošno sodišče pri uporabi uredb št. 1024/2013 in 575/2013 ter Direktive 2013/36 večkrat napačno uporabilo pravo. Napačno je namreč uporabilo pravo, ko je menilo, da je pogoj za status „kreditne institucije“, da ima ta (obvezno) dovoljenje za opravljanje dejavnosti kot kreditna institucija.

155. Splošno sodišče je v tem smislu v spornem sklepu ugotovilo, prvič, da se pristojnost ECB razširja samo na „kreditne institucije“ in njihovo dejavnost v smislu člena 2, točka 3, Uredbe št. 1024/2013 v povezavi s členom 4(1), točka 1, Uredbe št. 575/2013.[85] Drugič, odločilo je, da je za dostop do dejavnosti kreditne institucije na podlagi člena 14(1) Uredbe št. 1024/2013 v povezavi s členom 4(1), točka 42, Uredbe št. 575/2013 potrebno ustrezno dovoljenje in da morajo države članice v skladu s členom 9(1) Direktive 2013/36 prepovedati opravljanje te dejavnosti osebam ali podjetjem, ki niso kreditne institucije.[86] Tretjič, Splošno sodišče je iz tega sklenilo, da nekdanji imetnik dovoljenja, ki mu je bilo odvzeto na podlagi člena 14(5) Uredbe št. 1024/2013, ne opravlja več take dejavnosti in ga ni več mogoče šteti za „kreditno institucijo“, zaradi česar pravila iz člena 4(1) te uredbe ne veljajo več za utemeljitev pristojnosti ECB v razmerju do takih institucij.[87] Zato naj ECB 13. novembra oziroma 20. decembra 2018 očitno ne bi bila pristojna v razmerju do pritožnice zaradi odvzema dovoljenja, ki je bil izveden že 2. novembra 2018. To naj bi pravilno sporočila v svojem spornem elektronskem sporočilu.[88]

156. Menim, da je ta utemeljitev Splošnega sodišča formalistična in da je pri tem napačno uporabilo pravo.

157. Iz člena 4(1)(a) Uredbe št. 1024/2013 namreč izhaja, da je ECB pristojna tako za „izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam“ kot tudi za „odvzem dovoljenja kreditnim institucijam“. Vendar pristojnost za izdajo dovoljenja nujno pomeni, da mora ECB obravnavati vlogo fizične ali pravne osebe, ki *še ni* kreditna institucija, vendar namerava to postati na podlagi dovoljenja. Poleg tega je treba v zvezi s pristojnostjo ECB *ratione temporis* za odvzem dovoljenja upoštevati, da mora ECB imeti možnost, da tak odvzem, če se izkaže, da je bilo pravo napačno uporabljeno, bodisi na lastno pobudo naknadno umakne kot *actus contrarius* bodisi se ga na podlagi ničnostne tožbe, ki jo zadevna banka vloži na podlagi člena 263 PDEU, retroaktivno odpravi iz pravnega reda Unije s sodbo, s katero se ugotovi ničnost v skladu s členom 264, prvi odstavek, PDEU. Nato se pristojnost ECB obnovi (prav tako retroaktivno) in ta mora sprejeti izvedbene ukrepe, ki jih zahteva člen 266, prvi odstavek, PDEU.

158. Določbe, na katere se sklicuje Splošno sodišče, ne morejo utemeljiti drugačne presoje, saj so omejene na opredelitev pojma „kreditna institucija“ in njene dejavnosti. Poleg tega se zdi samovoljno šteti, da pristojnost ECB preneha s sprejetjem sklepa o odvzemu dovoljenja, ne da bi

[85] Točke od 35 do 39 izpodbijanega sklepa.

[86] Točka 40 izpodbijanega sklepa.

[87] Točka 41 izpodbijanega sklepa.

[88] Točke od 42 do 44 izpodbijanega sklepa.

se počakalo vsaj na dokončnost oziroma pravnomočnost tega sklepa po izteku roka za tožbo iz člena 263, šesti odstavek, PDEU. Vsekakor se ta rok 13. novembra oziroma 20. decembra 2018, ko je ECB po elektronski pošti odgovorila na zahtevo pritožnice, še ni iztekel.

159. Zato je bila ECB 20. decembra 2018 še vedno pristojna za pritožnico v smislu člena 4(1)(a) Uredbe št. 1024/2013. Splošno sodišče je zato napačno ugotovilo, da je ECB očitno nepristojna in da je zato treba prvi tožbeni razlog zavrniti kot očitno brez pravne podlage.

160. Zato je prvi pritožbeni razlog utemeljen, ne da bi bilo treba preučiti vse posamezne očitke pritožnice.

161. Ne glede na to ni mogoče izpodbijanemu sklepu v izreku, v skladu s katerim se tožba zavrne, ničesar očitati. Sporna elektronska pošta namreč ni akt, ki bi ga bilo mogoče samostojno izpodbijati, prav tako pa ni razvidno,[89] da bi bila ECB na podlagi Uredbe št. 1024/2013 posebej pristojna ali dolžna izdati navodila, ki jih zahteva pritožnica, pred odvzemom dovoljenja ali po njem (glej zgoraj točke od 88 do 93).

162. Zato Sodišču predlagam, naj po analogiji s svojim pristopom v sklepu z dne 4. februarja 2021, Pilatus Bank/ECB[90], nadomesti obrazložitev izpodbijanega sklepa v tem smislu in zavrne prvi pritožbeni razlog v zadevi C-750/21 P.

5. Vmesni predlog in stroški

a) Zadeva C-750/21 P

163. V zadevi C-750/21 P je treba pritožbo zavrniti.

164. Zato je treba o stroških odločati v skladu s členom 184(2) Poslovnika.

165. V skladu s členom 138(1) Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi njegovega člena 184(1), se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je ECB priglasila stroške, je treba pritožnici naložiti stroške v zvezi s pritožbo.

b) Zadeva C-256/22 P

166. V zadevi C-256/22 P je prvi del prvega pritožbenega razloga utemeljen.

167. Enako velja za četrti pritožbeni razlog, ker je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri presoji in zavrnitvi drugega dela desetega pritožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe, ker pritožnica med upravnim postopkom ni imela dostopa do dokumentov in informacij v svojem informacijskem sistemu ter do svojih finančnih sredstev za plačilo odvetnikovih honorarjev.

168. Pritožba je v tem delu utemeljena in izpodbijano sodbo, s katero je bila tožba v celoti zavrnjena, je treba razveljaviti.

[89] Sodba z dne 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:693, točke od 56 do 58).

[90] C-701/19 P, neobjavljen, EU:C:2021:99, točka 38.

169. Vendar spor ni zrel za odločitev, zato je treba zadevo v skladu s členom 61 Statuta Sodišča vrniti Splošnemu sodišču. Odločitev o stroških je torej treba pridržati.

170. V zvezi s četrtim pritožbenim razlogom to izhaja iz dejstva, da Splošno sodišče ni preverilo, ali sta sporni odredbi MFSA dejansko lahko povzročili *de facto* odvzem dovoljenja pritožnice, ki ga je zatrjevala, in povzročili s tem povezano vnaprejšnje predvidevanje ali poseganje v končno diskrecijsko odločitev ECB v njenem spornem sklepu. Prav tako ni preverjalo, ali je sama ECB preučila ali bi morala preučiti zadevno trditev, ki jo je pritožnica navedla v upravnem postopku, kolikor je bila dejansko podana.

171. V zvezi s prvim pritožbenim razlogom Splošno sodišče tudi ni preverjalo, ali je to, da pritožnica oziroma njen odvetnik ni imel dostopa do dokumentov in informacij v njenem informacijskem sistemu ter do njenih finančnih sredstev za plačilo odvetniških honorarjev oziroma je imel omejen dostop do navedenega, dejansko lahko kršilo njeno pravico do obrambe, saj bi se sicer lahko učinkoviteje branila in bi upravni postopek zato lahko pripeljal do drugačnega rezultata.[91]

VI. Predlog

A. Zadeva C-750/21 P

172. V zadevi C-750/21 P Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Pritožba se zavrne.

2. Pilatus Bank plc naloži plačilo stroškov pritožbenega postopka.

B. Zadeva C-256/22 P

173. V zadevi C-256/22 P Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 2. februarja 2022, Pilatus Bank in Pilatus Holding/ECB (T-27/19, EU:T:2022:46), se razveljavi.

2. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije.

3. Odločitev o stroških se pridrži.

[91] V tem smislu glej sodbi z dne 1. oktobra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Svet (C-141/08 P, EU:C:2009:598, točka 81), in z dne 16. januarja 2019, Komisija/United Parcel Service (C-265/17 P, EU:C:2019:23, točka 56).