



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 21 април 2016 година¹

Съединени дела C-8/15 P, C-9/15 P и C-10/15 P

Ledra Advertising Ltd (C-8/15 P)
Andreas Eleftheriou (C-9/15 P)
Eleni Eleftheriou (C-9/15 P)
Lilia Papachristofi (C-9/15 P)
Christos Theophilou (C-10/15 P)
Eleni Theophilou (C-10/15 P)
срещу
Европейска комисия

Европейска централна банка

„Обжалване — Европейски механизъм за стабилност — Програма за подкрепа на стабилността в Кипър — Меморандум за разбирателство относно специфичните условия на икономическата политика, сключен между Република Кипър и Европейската централна банка (ЕЦБ), Международния валутен фонд (МВФ) и Европейската комисия — Жалба за отмяна и искане за обезщетение — Задължения на Комисията“

1. Основният правен въпрос, поставен с подадените жалби, е за ролята на Комисията и в по-малка степен, на Европейската централна банка (наричана по-нататък „ЕЦБ“) за договарянето и подписването на Меморандум за разбирателство между Република Кипър и Европейския механизъм за стабилност (наричан по-нататък „ЕМС“) по време на финансовата криза от 2012—2013 година (наричан по-нататък „МР“). Разглеждането на този проблем поставя и въпроси относно правните задължения на Комисията във връзка с дейността ѝ съгласно Договора за ЕМС², по-специално в контекста на решението на Съда (пленум) от 27 ноември 2012 г. по дело Pringle (наричано по-нататък „решение Pringle“)³.

2. Обжалват се определенията, постановени по три искания за обезщетение за вреди на вложители на две големи кипърски банки — Bank of Cyprus (наричана по-нататък „BoC“) и Cyprus Popular Bank (наричана по-нататък „CPB“), с ответници Комисията и ЕЦБ. Вложителите твърдят, че вследствие на искането на Република Кипър за финансова помощ от ЕСМ и на реструктурирането на въпросните две банки са понесли загуби в размер между 480 000 EUR и 1 600 000 EUR. Жалбоподателите искат още частична отмяна на МР, тъй като смятат, че е нарушено правото им на собственост.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Договор за създаване на Европейски механизъм за стабилност, подписан от държавите членки от еврозоната на 2 февруари 2012 г., който влиза в сила за първите 16 държави членки, които са го ратифицирали, на 27 септември 2012 г.

3 — Решение от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756).

I – Нормативна уредба

A – Договорът за ЕМС

3. Съображение 1 от Договора за ЕМС гласи следното:

„На 17 декември 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие, че е необходимо държавите членки от еврозоната да създадат постоянен механизъм за стабилност. [ЕМС] ще поеме функциите, възложени понастоящем на Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС) и на Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС), като предоставя при необходимост финансова помощ на държави членки от еврозоната“.

4. Член 3 от Договора за ЕМС предвижда:

„Целта на ЕМС е мобилизирането на финансови средства и предоставянето при строго обвързване с условия, съобразено с избрания инструмент за финансова помощ, на подкрепа за стабилност на неговите членове, които изпитват или има опасност да изпитат сериозни проблеми във връзка с финансирането, ако това е абсолютно необходимо, за да се гарантира финансовата стабилност на еврозоната като цяло и на държавите членки в нея. За тази цел той може да набира средства посредством емитирането на финансови инструменти или сключването на финансови или други споразумения или спогодби със своите членове, с финансови институции или с трети лица“.

5. Член 4, параграф 1 от Договора за ЕМС гласи:

„ЕМС има управителен съвет, изпълнителен съвет, както и изпълнителен директор и други служители при необходимост“.

6. Член 5, параграф 3 Договора за ЕМС предвижда:

„Членът на Европейската комисия, който отговаря за икономическите и паричните въпроси, председателят на ЕЦБ и председателят на Еврогрупата (ако той самият не е председател или член на управителния съвет) могат да участват в заседанията на управителния съвет [на ЕМС] в качеството на наблюдатели“.

7. Член 6, параграф 2 от Договора за ЕМС гласи:

„Членът на Европейската комисия, който отговаря за икономическите и паричните въпроси, и председателят на ЕЦБ могат да определят по един наблюдател [в изпълнителния съвет на ЕМС]“.

8. Член 12, параграф 1 от Договора за ЕМС гласи:

„ЕМС може да предостави на свой член подкрепа за стабилност при строго обвързване с условия, съобразено с избрания инструмент за финансова помощ, ако това е абсолютно необходимо, за да се гарантира финансовата стабилност на еврозоната като цяло и на държавите членки в нея. Обвързването с условия може да бъде по-специално във формата на програма за макроикономическа адаптация или на задължение за по-нататъшно спазване на предварително установените условия за предоставянето на подкрепата“.

9. Член 13 от Договора за ЕМС (озаглавен „Процедура по предоставяне на подкрепа за стабилност“) предвижда следното:

„1. Член на ЕМС може да подаде искане за подкрепа за стабилност до председателя на управителния съвет. В искането се посочват инструментът(ите) за финансова помощ, който/които следва да бъдат предвидени. След получаването на искането председателят на управителния съвет възлага на Европейската комисия съвместно с ЕЦБ следните задачи:

- а) извършването на оценка за наличието на риск за финансовата стабилност на еврозоната като цяло или на държавите членки в нея, освен ако ЕЦБ вече е направила анализ по член 18, параграф 2;
- б) извършването на оценка на устойчивостта на обслужването на държавния дълг. Когато е целесъобразно и възможно, се очаква оценката да се извърши в сътрудничество с МВФ;
- в) извършването на оценка на действителните или евентуални потребности от финансиране на съответния член на ЕМС.

2. Въз основа на искането от съответния член на ЕМС и на оценката по параграф 1 управителният съвет може да реши да предостави, по принцип, подкрепа за стабилност на съответния член на ЕМС под формата на инструмент за финансова помощ.

3. В случай че приеме решение по параграф 2, управителният съвет възлага на Европейската комисия, съвместно с ЕЦБ, и когато е възможно, заедно с МВФ, да договори със съответния член на ЕМС меморандум за разбирателство, в който се уреждат подробно условията, с които е обвързан инструментът за финансова помощ. Съдържанието на меморандума за разбирателство е съобразено със сериозността на слабостите, които следва да бъдат преодоленни, и избрания инструмент за финансова помощ. Същевременно изпълнителният директор на ЕМС изготвя предложение за споразумение относно инструмента за финансова помощ, в което се уреждат редът и условията за финансиране на помощта и изборът на инструменти и което се приема от управителния съвет.

Меморандумът за разбирателство трябва да бъде в пълно съответствие с мерките за координиране на икономическите политики, предвидени в ДФЕС, по-специално с всеки акт на правото на Европейския съюз, в това число всяко становище, предупреждение, препоръка или решение, чийто адресат е съответният член на ЕМС.

4. Европейската комисия подписва меморандума за разбирателство от името на ЕМС, когато той е в съответствие с условията по параграф 3 и е бил одобрен от управителния съвет.

5. Изпълнителният съвет одобрява споразумението относно инструмента за финансова помощ, уреждащ подробно финансовите аспекти на подкрепата за стабилност, която следва да се предостави, както и, ако е приложимо, изплащането на първия транш от помощта.

[...]

7. На Европейската комисия, съвместно с ЕЦБ, и когато е възможно, заедно с МВФ, се възлага задачата да следи за спазването на условията, с които е обвързан инструментът за финансова помощ“.

Б – Меморандум за разбирателство между Република Кипър и Комисията

10. Точки 1.23—1.27 от МР (под заглавие „Преструктуриране и оздравяване на [СРВ] и [ВоС]“) гласят:

- „1.23. Вече споменатата проверка на финансовата и счетоводната стойност показва, че двете най-големи банки на Кипър са неплатежоспособни. За да уреди това положение, правителството привежда в действие широкообхватен план за оздравяване и реструктуриране. С цел избягване на натрупването на бъдещи неравновесия и възстановяване на жизнеспособността на сектора, запазвайки същевременно конкуренцията, се приема стратегия от четири части, която не е свързана с използване на паричните средства на данъкоплатците.
- 1.24 Първо, всички свързани с Гърция активи (включително кредитите в областта на морския транспорт) и пасиви, оценени съответно на 16,4 и на 15 милиарда евро при неблагоприятния сценарий, са прехвърлени. Гръцките активи и пасиви са придобити от Pigeus Bank, чието реструктуриране ще бъде поето от гръцките власти. Прехвърлянето се осъществява въз основа на споразумение, подписано на 26 март 2013 г. При счетоводна стойност на активите в размер на 19,2 милиарда евро това прехвърляне позволява значително да се намалят взаимните експозиции между Гърция и Кипър.
- 1.25. Що се отнася до клона на [СРВ] в Обединеното кралство, всички депозити са прехвърлени на британското дъщерно дружество на [ВоС]. Свързаните активи са включени в [ВоС].
- 1.26. Второ, посредством процедура по закупуване на активи и поемане на задължения [ВоС] получава кипърските активи на [СРВ] на справедлива стойност, както и нейните гарантирани депозити и експозицията ѝ към спешна помощ за осигуряване на ликвидност на номинална стойност. Негарантираните депозити на [СРВ] се запазват в предходния субект. Целта е стойността на прехвърлените активи да бъде по-висока от тази на прехвърлените пасиви, така че разликата, съответстваща на рекапитализацията на [ВоС] от [СРВ], да е в размер на 9 % от прехвърлените рисково претеглени активи. [ВоС] се рекапитализира, така че в края на програмата да се постигне съотношение на базовия собствен капитал от първи ред (core tier one ratio) от 9 % при неблагоприятен резултат от стрес теста, което би трябвало да спомогне за възстановяване на доверието и за нормализиране на условията на финансиране. Превръщането на [37,5 %] от негарантираните депозити в [ВоС] в акции от клас А, даващи пълно право на глас и право на дивидент, покрива най-голямата част от нуждите от капитал чрез допълнителна вноска собствен капитал от страна на предходния субект [СРВ]. Част от останалите негарантирани депозити на [ВоС] ще бъде временно замразена.
- 1.27. Трето, за да се гарантира постигането на целите на капитализацията, до [края на юни 2013 г.] ще се извърши по-подробна и актуализирана независима оценка на активите на [ВоС] и [СРВ] в съответствие с изискванията по рамката за възстановяване и оздравяване на банките. В това отношение общите условия за извършване на независимата оценка ще бъдат договорени най-късно до [средата на април 2013 г.] след съгласуване с [Комисията], ЕЦБ и МВФ. След тази оценка, ако е необходимо, ще се пристъпи към допълнително превръщане на негарантирани депозити в акции от клас А, за да се гарантира, че в края на програмата ще може да бъде постигната целта за съотношение на базовия собствен капитал от първи ред от 9 % в условията на криза. Ако банката се окаже свръхкапитализирана предвид тази цел, ще се пристъпи към обратно изкупуване на акции, за да бъдат върнати на вложителите средствата, съответстващи на свръхкапитализацията“.

В – Национална правна уредба

1. Закон от 22 март 2013 г.

11. Съгласно член 3, параграф 1 и член 5, параграф 1 от Закона за оздравяването на кредитни и други институции (O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos, наричан по-нататък „Законът от 22 март 2013 г.“)⁴ Централната банка на Кипър (наричана по-нататък „ЦБК“) е натоварена, заедно с Министерството на финансите, с оздравяването на посочените в този закон институции.

12. За тази цел член 12, параграф 1 от Закона от 22 март 2013 г. предвижда, че ЦБК може посредством декрет да реструктурира пасивите и задълженията на институцията, спрямо която се прилага оздравителна процедура, включително чрез намаляване, изменение, разсрочване или новирание на първоначалния или остатъчния размер на всякакви съществуващи или бъдещи вземания към тази институция или чрез превръщане на дългови ценни книжа в собствен капитал. Освен това тази разпоредба предвижда, че „гарантираните депозити“ по смисъла на член 2, параграф 5 от Закона от 22 март 2013 г. са изключени от тези мерки. Между страните не се спори, че поначало става въпрос за депозитите до 100 000 EUR включително.

2. Декрети № 103 и № 104

13. На 29 март 2013 г. са приети декрети № 103 и № 104 на основание на Закона от 22 март 2013 г.⁵

14. Декретът от 2013 г. относно оздравяването на ВоС със собствени средства, подзаконов административен акт № 103 (to peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No 103, наричан по-нататък „Декрет № 103“) предвижда рекапитализация на ВоС за сметка по-специално на вложителите с негарантирани депозити, на акционерите и на облигационерите, за да може банката да продължи да извършва банкови услуги. Така всеки негарантиран депозит се конвертира в три групи инструменти: акции на ВоС (37,5 % от всеки негарантиран депозит), инструменти, които ВоС може да конвертира в акции или в депозити (22,5 % от всеки негарантиран депозит), и инструменти, които ЦБК може да конвертира в депозити (40 % от всеки негарантиран депозит)⁶. Съгласно член 10 от Декрет № 103 същият влиза в сила на 29 март 2013 г. в 6 часа.

15. Декретът от 2013 г. относно продажбата на определени дейности на СРВ, подзаконов административен акт № 104 (to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No 104, наричан по-нататък „Декрет № 104“), предвижда в членове 2 и 5 прехвърлянето на някои активи и пасиви от СРВ към ВоС, включително депозитите до 100 000 EUR. Това прехвърляне се извършва в 6 ч. и 10 мин. на 29 март 2013 г. Депозитите над 100 000 EUR са запазени в СРВ в очакване на ликвидацията ѝ.

II – Обстоятелства, предхождащи спора

16. През първите няколко месеца на 2012 г. някои банки със седалище в Кипър, включително СРВ и ВоС, изпитват финансови затруднения. Република Кипър преценява, че е необходимо да ги рекапитализира, и отправя искане до председателя на Еврогрупата за финансова помощ от ЕИФС или ЕМС.

4 — ЕЕ, Приложение I(I), № 4379, 22.3.2013 г.

5 — ЕЕ, Приложение III(I), № 4645, 29.3.2013 г., стр. 769—780 и 781—788.

6 — Тези цифри нямат отражение върху окончателно договореното намаляване на стойността на негарантираните депозити.

17. С декларация от 27 юни 2012 г. Еврогрупата посочва, че исканата финансова помощ ще бъде предоставена или от ЕИФС, или от ЕМС в рамките на програма за макроикономическа адаптация, която следва да бъде конкретизирана в меморандум за разбирателство, преговорите по който ще се водят, от една страна, от Европейската комисия заедно с ЕЦБ и МВФ и от друга страна, от кипърските власти.

18. През март 2013 г. Република Кипър и другите държави членки, чиято парична единица е еврото, постигат политическо споразумение по проект на меморандум за разбирателство. С декларация от 16 март 2013 г. Еврогрупата приветства това споразумение, като посочва някои от предвидените мерки за адаптация, сред които въвеждането на данък върху банковите депозити. Еврогрупата изтъква, че в този контекст приема по принцип за обосновано отпускането на финансова помощ, която да осигури финансовата стабилност на Република Кипър и на еврозоната, и приканва заинтересованите страни да ускорят водените преговори.

19. На 18 март 2013 г. Република Кипър разпорежда затваряне на банките на 19 и 20 март 2013 г. Кипърските власти решават банките да останат затворени до 28 март 2013 г. с цел да се избегне масово теглене от депозитите.

20. На 19 март 2013 г. кипърският парламент отхвърля законопроекта на кипърското правителство за въвеждане на данък върху всички банкови депозити в Кипър.

21. На 22 март 2013 г. кипърският парламент приема Закона от 22 март 2013 г.

22. С декларация от 25 март 2013 г. Еврогрупата посочва, че е постигнато споразумение с кипърските власти по съществените елементи на бъдещата програма за макроикономическа адаптация, което се подкрепя от всички държави членки, чиято парична единица е еврото, както и от Комисията, ЕЦБ и МВФ. Освен това Еврогрупата приветства посочения в приложение към тази декларация план за реструктуриране на финансовия сектор. В същия ден управителят на ЦБК прилага оздравителни мерки спрямо ВоС и СРВ. На 29 март 2013 г. са обнародвани декрети № 103 и № 104.

23. На заседанието си от 24 април 2013 г. управителният съвет на ЕМС взема следните решения:

- предоставя подкрепа за стабилност на Република Кипър под формата на инструмент за финансова помощ (наричан по-нататък „ИФП“) в съответствие с предложението на изпълнителния директор на ЕМС,
- одобрява проекта на МР, договорен между Комисията (в сътрудничество с ЕЦБ и МВФ) и Република Кипър,
- възлага на Комисията да подпише МР от името на ЕМС.

24. МР е подписан на 26 април 2013 г. от министъра на финансите на Република Кипър, от управителя на ЦБК и от г-н Rehn, заместник-председател на Комисията, от името на същата.

25. Накрая, на 8 май 2013 г. изпълнителният съвет на ЕМС одобрява споразумението относно ИФП, както и предложението относно реда за изплащане на първия транш от помощта за Република Кипър. Този транш е разделен на две плащания, извършени съответно на 13 май 2013 г. (два милиарда евро) и на 26 юни 2013 г. (един милиард евро).

III – Производството пред Общия съд и обжалваните определения

26. С три отделни жалби, подадени на 24 май 2013 г., i) Ledra Adverstising Ltd (наричано по-нататък „Ledra“), ii) A. Eleftheriou, E. Eleftheriou и L. Papachristofi (наричани по-нататък „Eleftheriou и др.“) и iii) C. Theophilou и E. Theophilou (наричани по-нататък „Theophilou и др.“) (заедно наричани в настоящото заключение „жалбоподателите“) сезират Общия съд с искане за обезщетение за вреди, които твърдят, че са претърпели поради включването в МР на точки 1.23—1.27 от същия, както и отмяна на тези точки от МР.

27. С три определения, постановени на 10 ноември 2014 г. по дела T-289/13, Ledra Advertising/Комисия и ЕЦБ⁷, T-291/13, Eleftheriou и Papachristofi/Комисия и ЕЦБ⁸ и T-293/13, Theophilou/Комисия и ЕЦБ⁹ (наричани по-нататък „обжалваните определения“), Общият съд отхвърля жалбите като отчасти недопустими и отчасти лишени от всякакво правно основание.

IV – Производството пред Съда и исканията на страните

28. С жалби от 9 януари 2015 г. жалбоподателите по същество искат от Съда:

- да отмени обжалваните определения в частта им относно първите две искания, а именно искането за обезщетение и искането за отмяна на спорните текстове от МР,
- да върне делата на Общия съд,
- да не се произнася по съдебните разноски.

29. И по трите дела Комисията и ЕЦБ твърдят, че Съдът следва:

- да отхвърли жалбите,
- да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

30. С разпореждане от 27 юли 2015 г. председателят на Съда съединява дела C-8/15 P, C-9/15 P и C-10/15 P за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

31. В съдебното заседание, проведено на 2 февруари 2016 г., са изслушани устните състезания между жалбоподателите, Комисията и ЕЦБ.

V – Преценка на основанията за обжалване

32. Жалбоподателите са подали пред Съда на практика идентични жалби, изтъквайки четири основания в подкрепа на своите искания. Три от основанията се отнасят до определенията на Общия съд в частта, в която е отхвърлено първото искане: искането за обезщетение за вреди. Другото основание се отнася до частта от определенията, в която Общият съд отхвърля второто искане: искането за отмяна на точки 1.23—1.27 от МР.

33. Преди да разгледам последователно всяко от тези основания, ще се спра на въпроса за допустимостта на въпросните жалби.

7 — EU:T:2014:981.

8 — EU:T:2014:978.

9 — EU:T:2014:979.

A – По допустимостта на жалбите

1. Доводи на страните

34. Комисията и ЕЦБ повдигат възражение за недопустимост на жалбите. Комисията твърди, че жалбите не са достатъчно ясни, точни и разбираеми, поради което не отговарят на изискванията на Процедурния правилник на Съда (наричан по-нататък „Процедурният правилник“). ЕЦБ от своя страна твърди, че жалбите само повтарят и възпроизвеждат вече изложени пред Общия съд доводи, без да посочват никакви нови или специфични правни доводи срещу обжалваното определение.

2. Преценка

35. Съгласно постоянната съдебна практика от член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС, член 58, първа алинея от Статута на Съда и член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник на Съда следва, че жалбата трябва точно да посочва пороците на съдебното решение, чиято отмяна се иска, както и конкретните правни доводи, с които се подкрепя това искане. В това отношение в член 169, параграф 2 от Процедурния правилник се уточнява, че с изтъкнатите правни основания и доводи ясно се указват оспорените части от мотивите на съдебния акт на Общия съд¹⁰. Освен това жалбите трябва да имат логична структура¹¹ и да излагат основанията за обжалване и исканията достатъчно ясно и точно¹².

36. Тези изисквания не са в никакъв случай само формални; те са от решаващо значение, за да се гарантират основни принципи, като например правната сигурност, доброто правораздаване и зачитането на правото на защита на другите страни в производството¹³. Това важи с още по-голяма сила, като се има предвид, че Съдът разглежда дела на всичките 24 официални езика на Съюза и ежедневно си взаимодейства със съдилища, публични органи и защитници от различни национални правни системи, всяка от които има свои собствени правила, понятия, традиции и култура.

37. При тази обстановка трябва да признаем, че доводите на Комисията и ЕЦБ относно допустимостта на настоящите жалби не са напълно лишени от основание. Освен че като цяло липсва старание и прецизност при формулирането и структурирането на жалбите, изложението по правните и фактическите въпроси е доста объркано. Лошата структура и липсата на заглавия, съдържание или резюме пречат на читателя да открие логическата връзка между отделните части на жалбите.

38. Това затруднява определянето на точния брой и вид на основанията за обжалване и на изложените доводи. Това важи особено за някои правни и фактически аспекти, които са в основата на аргументацията на жалбоподателите: например установяването на поведението, което е предизвикало предполагаемата финансова загуба.

39. В светлината на гореизложеното според мен Съдът следва внимателно да разгледа възможността жалбите да не отговарят, изцяло или отчасти, на изискванията, установени в посочените по-горе разпоредби от Статута на Съда и Процедурния правилник.

10 — Вж. още, наред с много други, решение от 3 декември 2015 г., Италия/Комисия (C-280/14 P, EU:C:2015:792, т. 42 и цитираната съдебна практика).

11 — Вж. по-специално определение от 29 ноември 2007 г., Weber/Комисия (C-107/07 P, EU:C:2007:741, т. 26—28).

12 — Вж. в този смисъл решение от 10 юли 2014 г., Telefónica и Telefónica de España/Комисия (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, т. 29 и 30 и цитираната съдебна практика).

13 — Вж. в този смисъл решение от 11 септември 2014 г., MasterCard и др./Комисия (C-382/12 P, EU:C:2014:2201, т. 41 и цитираната съдебна практика).

40. Ако Съдът приеме, че въпреки небрежността на жалбоподателите жалбите не са изцяло недопустими, считам, че трябва да се разгледат четири основания за обжалване. Противно на твърдението на ЕЦБ тези основания не само възпроизвеждат изложени пред първата инстанция доводи, а съдържат и оплаквания срещу обжалваните определения.

41. Всяко друго включено в жалбите оплакване срещу обжалваните определения според мен е изложено по явно недостатъчно ясен и структуриран начин, за да се счита за годно или самостоятелно основание за обжалване. Освен това жалбите съдържат няколко твърдения, с които жалбоподателите оспорват направени от Общия съд фактически констатации¹⁴. Съгласно постоянната съдебна практика обаче, освен в случай на изопачаване на представените пред Общия съд доказателства, преценката на фактите не представява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда¹⁵. Следователно, ако тези твърдения трябва да се разглеждат като едно или повече допълнителни основания за обжалване, те във всички случаи ще са недопустими.

Б – По първото основание

1. Доводи на страните

42. По първото основание, насочено срещу точки 45 и 46 от обжалваните определения, жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е направил заключение, че Комисията, съответно ЕЦБ не са в основата на приемането на МР. По-специално те поддържат, че Общият съд не е взел предвид задължението на Комисията, посочено в точка 164 от решение Pringle, да следи за съответствието с правото на Съюза на сключените от ЕМС меморандуми за разбирателство.

43. Комисията твърди, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е направил заключение, че МР е акт на международното публично право, сключен между ЕМС Република Кипър. Договорът за ЕМС възлагал на Комисията правомощието да подписва МР от името на ЕМС, но тази институция не била страна по споразумението. Никое задължение на Комисията, произтичащо от решение Pringle, само по себе си не променяло правното естество на МР, който според жалбоподателите е причината за претърпените от тях вреди.

44. ЕЦБ посочва, че твърденията по това основание са недопустими и във всички случаи неоснователни. Тя поддържа, че Общият съд правилно е преценил, че Комисията, съответно ЕЦБ не биха могли да са в основата на приемането на МР. Следователно в обжалваните определения правилно се приемало, че исканията за обезщетение са недопустими.

2. Преценка

45. Това основание за обжалване по същество повдига въпроса дали Съюзът е длъжен, съгласно членове 268 и 340 ДФЕС, да изплати обезщетение за вреди, причинени пряко или косвено с МР, сключен от ЕМС и член на ЕМС, който е поискал финансова помощ по член 13 от Договора за ЕМС.

14 — Вж. например т. 8 от всяка от жалбите.

15 — Вж. решение от 1 октомври 2014 г., Съвет/Alumina (C-393/13 P, EU:C:2014:2245, т. 16 и цитираната съдебна практика).

46. В това отношение ще припомня, че съгласно тази разпоредба преговорите по МР, уреждащ подробно условията, с които е обвързан инструментът за финансова помощ от ЕМС, се водят от Комисията съвместно с ЕЦБ и когато е възможно, заедно с МВФ. МР се подписва от Комисията от името на ЕМС, след като е бил одобрен от управителния съвет на ЕМС.

47. В началото ми се струва важно да подчертая, че съгласно постоянната съдебна практика с исковите срещу Съюза за вреди се цели поправка на вредата, произтичаща от акт или неправомерно поведение на институция¹⁶. Съгласно член 340 ДФЕС Съюзът носи поначало отговорност за всяко действие на институция (или на нейни служители) при изпълнението на техните задължения.

48. Пред Общия съд жалбоподателите излагат два довода в подкрепа на твърдението си, че отговорност за поведението, вследствие на което са настъпили предполагаемите вреди, носят институциите на Съюза.

а) По първия довод

49. Основният довод, изтъкнат от жалбоподателите в първоинстанционното производство, доколкото разбирам, е, че твърдените вреди са резултат от подписването на МР — акт, за който те считат, че отговорност носят Комисията и ЕЦБ.

50. В точки 40—47 от обжалваните определения Общият съд посочва, че съгласно постоянната съдебна практика той е компетентен да разглежда само споровете относно поправянето на вреди, причинени от институциите на Съюза или от техните служители при изпълнението на техните задължения. Ето защо искане за обезщетение, насочено срещу Съюза и основано само на неправомерността на действие или на поведение, което не е на институция на Съюза или на нейни служители, е недопустимо. Общият съд добавя, че макар Договорът за ЕМС да възлага на Комисията и на ЕЦБ някои задачи, свързани с изпълнението на целите по този договор, от решение Pringle следва, от една страна, че функциите, предоставени на Комисията и на ЕЦБ в рамките на Договора за ЕМС, не включват правомощието те сами да приемат решения и от друга страна, че дейностите, извършвани от двете институции в рамките на същия договор, обвързват само ЕМС. Поради това Общият съд прави заключение, че Комисията, съответно ЕЦБ не са в основата на приемането на МР и следователно той не е компетентен да разгледа искане за обезщетение, което се основава на незаконосъобразност на някои разпоредби от МР.

51. Според мен мотивите на Общия съд са правилни. Безспорно е, че Договорът за ЕМС, въпреки тесните си връзки с Договорите за ЕС, е международен договор, подписан извън правната рамка на Съюза. С влизането си в сила след приключването на процедурите по ратификация в договарящите държави, този договор създава нова международна организация със свои собствени правила, мисия, институции и служители.

52. Със съгласието на всички държави — членки на Съюза¹⁷, Договорът за ЕМС възлага определени задачи на някои институции на Съюза (Комисия, ЕЦБ, Съвет и Съд). Всъщност още преди подписването на Договора за ЕМС Съдът се е произнесъл, че при определени условия държавите членки могат в области, които не са от изключителната компетентност на Съюза, да възлагат задачи на институциите извън рамката на Съюза¹⁸.

16 — Вж. решение от 23 март 2004 г., Европейски омбудсман/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, т. 59 и цитираната съдебна практика).

17 — Вж. съображение 10 от Договора за ЕМС.

18 — Вж. по-специално решения от 30 юни 1993 г., Парламент/Съвет и Комисия (C-181/91 и C-248/91, EU:C:1993:271, т. 16, 20 и 22) и от 2 март 1994 г., Парламент/Комисия (C-316/91, EU:C:1994:76, т. 26, 34 и 41); становище 1/92 от 10 април 1992 г., EU:C:1992:189, т. 32 и 41 и становище 1/09 от 8 март 2011 г., EU:C:2011:123, т. 75.

53. При все това фактът, че една или повече институции на Съюза могат да играят определена роля в правната рамка на ЕМС, не променя естеството на актовете на ЕМС. Тези актове са външни за правния ред на Съюза: те се приемат от институциите на самия ЕМС и обвързват само ЕМС¹⁹. ЕС не е страна по Договора за ЕМС (както и не всички държави членки). От член 216, параграф 2 ДФЕС следва, че Съюзът по правило е обвързан само от международните споразумения, по които е страна²⁰.

54. В този контекст едва ли е необходимо да изтъквам, че не може да се счита, че след влизането в сила на договора за ЕМС Съюзът е поел и съответно са му били прехвърлени правомощията, упражнявани по-рано от държавите членки и произтичащи от този договор²¹. Договорът за ЕМС е инструмент на икономическата политика, която съгласно член 6 ДФЕС не попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза. Специфичният сектор, в който Договорът за ЕМС действа, също не бива включен в обхвата на изключителната компетентност по силата на приетото от Съюза законодателството. Както посочва Съдът в решение Pringle, нищо в Договора за функционирането на ЕС не указва, че само Съюзът е компетентен да предоставя финансова помощ на държави членки, които изпитват или има опасност да изпитат сериозни проблеми във връзка с финансирането²².

55. Фактът, че някои актове от правото на Съюза препращат към разпоредби на ЕМС (и обратно), не може да доведе до различно заключение. Съгласно постоянната съдебна практика фактът, че един или повече актове от правото на Съюза евентуално имат за предмет или резултат включването в правото на Съюза на някои разпоредби от международно споразумение, което самият Съюз не е одобрил, не е достатъчен, за да попадне това международно споразумение в обхвата на правото на Съюза²³.

56. Освен това ще припомня, че наскоро Съдът потвърди, че в правния ред на Съюза няма място за хибридни актове, които не са предвидени в Договорите и са приети в процедури, в които се смесват, без да могат да се разграничат едни от други, елементи на процеса за вземане на решения от ЕС и елементи с междуправителствен характер²⁴.

57. На последно място трябва да посоча, че всички финансови последици, произтичащи от тези актове, са за сметка единствено на бюджета на ЕМС²⁵. Обратно, да се приемат доводите на жалбоподателите би означавало, както отбелязва ЕЦБ, че бюджетът на Съюза в крайна сметка ще бъде засегнат от решения на международна организация, в която не всички държави — членки на Съюза, участват.

58. Следователно фактът, че преговорите за международни споразумения, сключени от ЕМС и един от неговите членове (в случая Република Кипър), се водят от Комисията и ЕЦБ и същите се подписват от Комисията от името на ЕМС, не може да промени истинското правно естество на тези споразумения²⁶: те са актове на ЕМС.

19 — Вж. решение Pringle, точка 161.

20 — Вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 50, 52 и 60 —62 и цитираната съдебна практика).

21 — Решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 63 и цитираната съдебна практика).

22 — Решение Pringle, вж. по-специално т. 120.

23 — Вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 63 и цитираната съдебна практика).

24 — Вж. в този смисъл решение от 28 април 2015 г., Комисия/Съвет (C-28/12, EU:C:2015:282, т. 51).

25 — Вж. глава 4 от Договора за ЕМС.

26 — Не е нужно да разглеждам въпроса дали МР, подписан от ЕМС и един от членовете му, е правнообвързващо споразумение, или само акт с политическа стойност.

59. Следователно Общият съд правилно се е произнесъл, че МР не може да се смята за акт на Комисията или ЕЦБ.

б) По втория довод

60. Заключение ми по въпроса за отговорността на Съюза в настоящия случай остава непроменено и след анализа на посочения от жалбоподателите при условията на евентуалност втори довод.

61. Жалбоподателите твърдят, че са претърпели вреди поради неизпълнението от страна на Комисията на задължението ѝ да следи за пълното спазване на правото на Съюза при подписването на МР. В това отношение жалбоподателите се позовават на точки 164 и 174 от решение Pringle, в които Съдът посочва: i) „[п]осредством участието си в Договора за ЕМС Комисията допринася за общия интерес на Съюза. Освен това задачите, възложени на Комисията с Договора за ЕМС, ѝ предоставят възможност [...] да следи за съответствието с правото на ЕС на сключените от ЕМС меморандуми за разбирателство“; и ii) „меморандумът за разбирателство, договорен с поискалата подкрепа за стабилност държава членка, трябва да е в пълно съответствие с правото на Съюза“.

62. Доколкото се съмнява в допустимостта на този довод, Общият съд го разглежда съвсем накратко. Той посочва само, че във всички случаи твърдяната вреда е настъпила преди подписването на МР, а това означава, че не е установена причинно-следствена връзка между поведението на Комисията и вредата²⁷.

63. Според мен вторият довод на жалбоподателите също е неубедителен, независимо от това дали той е допустим и дали разсъжденията на Общия съд са правилни.

64. За да се обоснова, ще се спра последователно на следните два проблема. Първо, ще разгледам предпоставката, на която се основава този довод: съществуването на правно задължение за Комисията да следи за съответствието с правото на Съюза на актовете, приети от органите или организациите, от чието име тя действа извън рамката на Съюза, неизпълнението на което задължение може да доведе до финансова отговорност за Съюза. Второ, ще разгледам въпроса дали е възможно по време на преговорите, завършили с подписването на МР, да е било допуснато нарушение на правото на Съюза, което Комисията е била длъжна да избегне.

i) Относно задълженията на Комисията, когато действа извън рамката на Съюза, и свързаната с това отговорност на Съюза

65. В началото трябва да отбележа, че на пръв поглед точка 164 от решение Pringle не посочва изрично никакво конкретно *задължение* на Комисията. Формулировката на този пасаж предполага, че чрез участието си в преговорите по МР Комисията има възможност да следи за съответствието му с правото на Съюза. За да се разбере обаче истинското значение на този пасаж, според мен той трябва да се тълкува в неговия контекст.

66. В тази част от решение Pringle, отнасяща се до ролята на Комисията и на ЕЦБ, Съдът разглежда въпроса дали задачите, възложени с Договора за ЕМС на някои институции на Съюза, са съвместими с Договорите за ЕС. Едно от условията, които съгласно съдебната практика трябва да са изпълнени, за да се гарантира съвместимостта, е тези допълнителни

27 — Т. 54 от обжалваното определение.

задачи „да не изменят естеството на правомощията, предоставени на тези институции“ с Договорите за ЕС²⁸. Що се отнася до Комисията, в точка 163 от решението Съдът припомня, че съгласно член 17, параграф 1 ДЕС тази институция „допринася за общия интерес на Съюза“ и „съблюдава прилагането на правото на Съюза“.

67. Следователно посоченото в точка 164 от решение Pringle трябва да се тълкува в контекста на член 17, параграф 1 ДЕС. Съдът разглежда Договора за ЕМС и стига до заключението, че в този договор няма разпоредби, които да задължават Комисията да изпълнява задачи, които могат да противоречат на нейната конституционна мисия на поддръжник на интересите на Съюза и „пазител на Договорите“. Напротив, изглежда, ролята на Комисията в Договора за ЕМС напълно съответства на тази мисия.

68. Какво е значението на всичко това за настоящото производство?

69. Съгласен съм с жалбоподателите, че дори когато действат извън рамката на Съюза, институциите на Съюза трябва стриктно да спазват правото на Съюза. Така на Комисията не е позволено дори когато действа от името на ЕМС, умишлено да нарушава правилата на Съюза. Освен това Комисията не може да допринася със своето поведение за нарушаването на правилата на Съюза от страна на други образувания или органи²⁹.

70. Не съм съгласен обаче с жалбоподателите, че това задължение е толкова широко, че може да се възприема като задължение на Комисията за резултат, а именно да предотврати всякакъв възможен конфликт или разминаване между разпоредбите на акт, приет от други образувания, и евентуално приложими в ситуацията правила на Съюза. Мога да приема най-много, че за Комисията съществува задължение да положи всички усилия да избегне такъв конфликт.

71. Твърдяното от жалбоподателите широкообхватно задължение за резултат не произтича нито от текста на ЕМС, нито от самия член 17, параграф 1 ДЕС.

72. По отношение на Договора за ЕМС следва да се отбележи, че член 13, параграф 3 от същия посочва само, че МР трябва да бъде „в пълно съответствие с мерките за координиране на икономическите политики, предвидени в ДФЕС“³⁰. Нито Договорът за ЕМС, нито Съдът, когато тълкува този договор в решение Pringle³¹, имат предвид изискване по отношение на МР за пълно спазване на цялото право на Съюза.

73. От една страна, двата термина „спазване“ и „съответствие“ не трябва да се смесват. Действително от правна гледна точка те се отнасят до две твърде различни понятия: първото изисква зачитане и пълна съгласуваност между двата текста, докато при второто е достатъчно те да са съвместими и да не си противоречат.

74. От друга страна, изрично се споменават само мерките на Съюза за координиране на икономическите политики. Това има своето обяснение: липсата на съответствие между мерките на Съюза за координиране на икономическите политики и МР би могло да попречи на ефективността на първите, а оттук и на цялата дейност на Съюза в тази област. Счита се, че не е необходимо изискване за пълна съгласуваност на МР с всички аспекти на правото на Съюза, тъй като системата на ЕМС не е част от правния ред на Съюза.

28 — Вж. съдебната практика, посочена в решение Pringle, т. 158.

29 — Вж. решение Pringle, т. 112.

30 — Курсивът е мой.

31 — Вж. по-специално точки 164 и 174 от решение Pringle, на които се позовават жалбоподателите.

75. По отношение на член 17, параграф 1 ДЕС считам, че задълженията на Комисията, когато действа извън Договорите за ЕС, по принцип не могат да се различават или да са по-обременителни от задълженията ѝ, когато действа в техните рамки. Нека обясня.

76. В ролята си на „пазител на Договорите“ Комисията не е длъжна да действа срещу всяко възможно нарушение на правото на Съюза, за което узнае, под страх от нарушение на член 17 ДЕС. Както е подчертал Общият съд в няколко предишни решения, целта на член 17 ДЕС е да определи общо правомощията на Комисията: става въпрос за институционална разпоредба, а не подлежащо на съдебен контрол правило, което цели да предостави права на частноправните субекти³². Не може да се твърди, че всеки път, когато Комисията наруши конкретна разпоредба на Договора или не предотврати нарушаването на такава разпоредба от друго образувание, това съставлява нарушение на общата разпоредба на член 17 ДЕС³³.

77. Едно сравнение вероятно ще хвърли допълнителна светлина по този въпрос. Съгласно установения от членове 258—260 ДФЕС режим (една от основните форми на действие, при която Комисията упражнява ролята си на „пазител на Договорите“) Комисията разполага с оперативна самостоятелност при вземането на решение дали и кога да образува производство срещу държава членка, за която има съмнение, че е нарушила правото на Съюза. Тя разполага със същата свобода на преценка, когато определя предполагаемите действия или бездействия на държавите членки, срещу които следва да се образува производството³⁴.

78. Важно е, че в рамките на това производство Комисията действа само в общия интерес на Съюза³⁵ дори ако изходът от такова производство косвено обслужва и частни интереси³⁶. На практика членове 258—260 ДФЕС не предоставят изрично права на частноправни субекти. Следователно частноправните субекти не могат да оспорват поведението на Комисията в контекста на това производство³⁷. По-специално частноправните субекти поначало не са легитимирани да предявяват срещу Съюза искове за обезщетение за вреди, които са претърпели в резултат от действие или бездействие на Комисията във връзка с правомощията ѝ по членове 258 и 260 ДФЕС. Единственото поведение, което могат да атакуват като „източник на вреди“ е това на държава членка (държави членки), която носи отговорност за нарушението на правилата на Съюза³⁸. Комисията обаче отговаря за начина, по който изпълнява тази роля, пред Европейския парламент, който от своя страна може, ако счете за подходящо, да гласува вот на недоверие по член 234 ДФЕС, при което Комисията трябва да подаде колективна оставка.

79. Същите принципи според мен трябва да се прилагат а fortiori, когато Комисията действа като „пазител на Договорите“ извън правната рамка на Съюза.

32 — Вж. по-специално определение от 27 октомври 2008 г., Pellegrini/Комисия (Т-375/07, непубликувано, ЕУ:Т:2008:466, т. 19 и цитираната съдебна практика).

33 — Вж. в този смисъл решение от 25 юни 1998 г., British Airways и др./Комисия (Т-371/94 и Т-394/94, ЕУ:Т:1998:140, т. 453).

34 — Вж. по-специално решения от 5 ноември 2002 г., Комисия/Люксембург (С-472/98, ЕУ:С:2002:629, т. 34—38) и от 28 октомври 2010 г., Комисия/Литва (С-350/08, ЕУ:С:2010:642, т. 33).

35 — Вж. решение от 11 август 1995 г., Комисия/Германия (С-431/92, ЕУ:С:1995:260, т. 21 и цитираната съдебна практика).

36 — Вж. в този смисъл решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (С-445/06, ЕУ:С:2009:178, т. 67).

37 — Вж., наред с много други, решения от 14 февруари 1989 г., Star Fruit/Комисия (247/87, ЕУ:С:1989:58, т. 10—14) и от 17 май 1990 г., Sonito и др./Комисия (С-87/89, ЕУ:С:1990:213, т. 6 и 7).

38 — Вж. по-специално определение от 23 май 1990 г., Asia Motor France/Комисия (С-72/90, ЕУ:С:1990:230, т. 13—15). Вж. още определение на Общия съд от 14 януари 2004 г., Makedoniko Metro и Michaniki/Комисия (Т-202/02, ЕУ:Т:2004:5, т. 43).

80. Поради това стигам до заключението, че в светлината на член 17, параграф 1 ДЕС и като се има предвид решение Pringle, Комисията няма задължение за резултат да предотврати всякакъв възможен конфликт или разминаване между разпоредбите на акт, приет от други образувания, и евентуално приложими в ситуацията правила на Съюза. Освен това частноправните субекти нямат право да искат обезщетение от Съюза за вреди, които твърдят, че са претърпели поради действие или бездействие на Комисията, когато тя действа като „пазител на Договорите“.

81. Предвид гореизложеното и за изчерпателност ще разгледам въпроса дали подписването на МР действително може да е довело до твърдяното от жалбоподателите нарушение на правото на Съюза.

ii) Относно приложимостта на Хартата на основните права на Европейския съюз³⁹

82. Дори ако Съдът приеме, че когато Комисията действа извън рамката на Съюза, задълженията ѝ като „пазител на Договорите“ са по-широкообхватни от посочените по-горе и че при неизпълнение на тези задължения действително може да възникне финансова отговорност за Съюза, трябва да се разгледа още един въпрос. По същество това е въпросът дали подписването на МР е довело до евентуално нарушение на правото на Съюза, което Комисията е била длъжна да предотврати.

83. В първоинстанционното производство жалбоподателите твърдят, че с включването на точки 1.23—1.27 в МР се нарушава тяхното основно право на собственост, закрепено в член 17 от Хартата. Те обаче не само не посочват как точно оспорваните текстове от МР нарушават член 17 от Хартата⁴⁰, но и не обясняват защо изобщо считат, че Хартата е приложима по отношение на МР.

84. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата „[р]азпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза [...], както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции[...] на Съюза“.

85. Поради гореизложените съображения не се съмнявам, че Комисията е длъжна да зачита правото на Съюза, особено Хартата, когато действа извън правната рамка на Съюза. Все пак член 51, параграф 1 от Хартата не предвижда ограничение за приложимостта на Хартата по отношение институциите на Съюза, каквото ограничение предвижда, що се отнася до държавите членки⁴¹. Освен това тази разпоредба призовава институциите на Съюза да *насърчават* прилагането на Хартата.

86. Това обаче не означава, че Комисията е *длъжна* да налага стандартите на Хартата на ЕС спрямо актове, приети от други образувания или органи, действащи извън рамката на Съюза. Още веднъж трябва да подчертая, че чрез присъединяването си към Договора за ЕМС някои държави — членки на Съюза, упражняват компетентността, която са запазили в областта на икономическата политика.

39 — Наричана по-нататък „Хартата“.

40 — В жалбите се посочва само възможно нарушение на член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ, без да се прави връзка между тези две разпоредби.

41 — Вж. Peers, S. Towards a New Form of EU Law? The Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework. — European Constitutional Law Review. 2013, p. 51—53.

87. От постоянната съдебна практика следва, че основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи⁴². Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. Понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата предполага съществуването на известна степен на връзка, надхвърляща сходството между областите, уредени от националното право и от правото на Съюза, или непрякото въздействие на една от областите върху другата⁴³. Следва да се държи сметка и за това дали е налице друга материална разпоредба от правото на Съюза (освен посочената разпоредба на Хартата), която е приложима към ситуацията и налага задължение на съответните държави членки⁴⁴.

88. В решение Pringle Съдът вече се е произнесъл, че държавите членки не прилагат правото на Съюза, когато създават ЕМС, и следователно Хартата не се прилага по отношение на Договора за ЕМС⁴⁵. При това положение от жалбоподателите се очаква да обяснят в настоящото производство защо този извод може да не важи по отношение на МР. При все това, въпреки че в съдебното заседание за изслушване на устните състезания са помолени да разгледат този въпрос, жалбоподателите не дават никакво обяснение: те просто приемат за даденост приложимостта на Хартата спрямо МР. По-специално жалбоподателите не посочват нито една разпоредба от правото на Съюза, която да е приложима по отношение на МР и въз основа на която този акт да попада в обхвата на правото на Съюза за целите на Хартата.

89. Затова според мен във всеки случай жалбоподателите не са доказали, че МР може да съставлява акт на прилагане на правото на Съюза и че вследствие на това разпоредбите на Хартата са приложими по отношение на него.

90. В това отношение, както предвижда член 51, параграф 1 от Хартата, институциите трябва да прилагат Хартата в съответствие със своите компетенции и при зачитане на компетенциите на Съюза. Следователно няма основание да се твърди, че Комисията е била длъжна да приложи стандартите на Хартата по отношение на МР. Може да се твърди, че ако ги беше приложила, Комисията не само че нямаше да предотврати нарушение на правото на Съюза, но щеше да разшири приложното поле на Хартата, така че същата да обхване област на правото, която не следва да регулира.

91. Подкрепа за това заключение откривам в няколко скорошни определения на Съда по дела, които са свързани с оспорване от частноправни субекти на различни мерки за реструктуриране, приети от национални органи по време на неотдавнашната икономическа криза. При липсата на обяснение за приложимостта на Хартата по отношение на въпросните мерки на държавите членки, Съдът приема, че не е компетентен да се произнесе относно съвместимостта на тези мерки с Хартата⁴⁶.

в) Заключение на забележки

92. След като прецених, че исканията на жалбоподателите са неоснователни, ще добавя само следните забележки.

42 — Вж. например решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19).

43 — Вж. в този смисъл решение от 6 март 2014 г., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, т. 24 и цитираната съдебна практика).

44 — Вж. в този смисъл решение от 27 март 2014 г., Torralbo Marcos (C-265/13, EU:C:2014:187, т. 33 и цитираната съдебна практика).

45 — Вж. т. 178—181 от решение Pringle.

46 — Вж. определения от 14 декември 2011 г., Cozman (C-462/11, непубликувано, EU:C:2011:831), от 14 декември 2011 г., Corpul Național al Poliștilor (C-434/11, непубликувано, EU:C:2011:830), от 7 март 2013 г., Sindicato dos Bancários do Norte и др. (C-128/12, непубликувано, EU:C:2013:149), от 26 юни 2014 г., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036) и от 21 октомври 2014 г., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327).

93. Даденото от мен тълкуване на член 17, параграф 1 ДЕС и решение Pringle не означава, че правната рамка на ЕМС е правен вакуум, в който нарушенията на правата на частноправните субекти не могат да бъдат атакувани. То означава само, че Хартата по принцип не е правният инструмент, от гледна точка на който следва да се преценява законосъобразността на актовете, приети от ЕМС, или на действията на институциите на ЕМС или техни представители. Всъщност частноправните субекти, които считат, че в ситуация като тази на жалбоподателите е възможно правата им да са нарушени, разполагат с правни средства за защита.

94. От една страна, спрямо тяхната ситуация може да са приложими други закрепващи права национални и международни актове⁴⁷ и следователно други национални и международни съдилища може да са компетентни да разгледат техните искания, основаващи се на тези правни актове.

95. От друга страна, в рамките на правния ред на Съюза има съдебни способности за защита срещу евентуални нарушения на правото на Съюза в контекста на ЕМС, ако такива действително са извършени. В такива случаи обаче по принцип не се образува съдебно производство срещу институциите, ако те действат от името на ЕМС и нямат право да вземат самостоятелни решения.

96. Извън изброените по-горе причини тази позиция според мен се подкрепя от няколко допълнителни съображения.

97. Член 340 ДФЕС предвижда, че „[в] случай на извъндоговорна отговорност, Съюзът в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите членки, е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители, при изпълнението на техните задължения“⁴⁸.

98. Поведението на институциите на Съюза, от което жалбоподателите по настоящите дела се оплакват, следва да се разглежда преди всичко през призмата на международното публично право, доколкото тези институции изпълняват задачи извън рамката на Съюза. На практика тези институции действат от името на международна организация (ЕМС), чиито членове са суверенни държави, с оглед сключването на международно споразумение (МР) между тази организация и една от държавите, страни по него (Република Кипър). Съгласно правилата на международното публично право (правила, чиято валидност и стойност, не е нужно да посочвам, се приемат и признават от всички държави — членки на Съюза, както и от самия Съюз) отговорност за поведението на представители на международни организации по принцип носи самата организация.

99. Например член 6, параграф 1 от проекта за Правила относно отговорността на международните организации (наричани по-нататък „проектоправилата“)⁴⁹ предвижда, че „действията или бездействията на орган или представител на международна организация при осъществяването на функциите му се считат съгласно международното право за такива на организацията, независимо от позицията, която този орган или представител заема в организацията“. Важно е обаче да се отбележи, че в член 7 от проектоправилата се допълва, че „действията или бездействията на орган на държава или орган или представител на международна организация, който е поставен на разположение на друга международна организация, се считат съгласно международното право за такива на последната организация, ако тя действително упражнява контрол върху тях“.

47 — Като например Конституцията на Република Кипър и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

48 — Курсивът е мой.

49 — Приети от Комисията на ООН по международно право на шестдесет и третата сесия през 2011 г. и представени на Общото събрание като част от доклада на въпросната комисия за работата на тази сесия (A/66/10) (Yearbook of the International Law Commission, 2011 г., том II, втора част).

100. Струва ми се, че тези разпоредби могат да послужат като източник на вдъхновение в настоящия случай. Несъмнено Комисията и ЕЦБ са институции на международна организация (ЕС), които са поставени на разположение на друга организация (ЕМС). При воденето на преговори и/или подписването на МР те са действали от името и под действителния контрол на управителния съвет на ЕМС. Следователно те попадат в хипотезата по член 7 от проектоправилата: действали са като представители на ЕМС⁵⁰.

101. В съответствие с принципите, отразени в проектоправилата, считам, че поведението на Комисията и на ЕЦБ при воденето на преговорите и/или подписването на МР следва по принцип да се смята за поведение на международната организация, от името на която те изпълняват тези задачи (ЕМС), а не на международната организация по произход (ЕС). Случаят обаче е различен, когато дадено лице е в състояние да докаже, че действайки извън рамката на Съюза, институция на Съюза е извършила достатъчно съществено нарушение на правна норма, което може да му причини вреда. Такъв ще бъде случаят например, ако Комисията или ЕЦБ е допуснала грешката да оповести поверителна или невярна информация, която може да причини вреда на определени физически или юридически лица⁵¹. Това би било действие, което ще се приеме за такова на самата Комисия или ЕЦБ. В настоящото производство обаче правните и фактическите обстоятелства са различни.

102. Всъщност в настоящите случаи, като твърдят бездействие на Комисията, жалбоподателите искат да заобиколят факта, че ЕМС и единствено ЕМС отговаря за актовете, които приема съгласно Договора за ЕМС.

103. Така в случай на действително нарушение на правото на Съюза от страна на ЕМС производство по принцип може да се образува срещу държавите членки, които в крайна сметка са отговорни за тези нарушения. Когато действат извън рамката на Съюза, те не могат да нарушават разпоредби на Съюза, които са евентуално приложими, или, във всеки случай, да застрашават ефективността на мярка на Съюза, върху която поведението им може да окаже въздействие⁵².

104. Затова държавите членки, които вземат решения като членове на ЕМС, могат в рамките на правния ред на Съюза да носят отговорност за евентуални нарушения на правото на Съюза, извършени в този контекст. Следователно съгласно практиката на Съда относно отговорността на държавата за нарушения на правото на Съюза гражданин, който счита, че е засегнат от такова нарушение, има право да сезира компетентните национални съдилища⁵³.

105. Тези принципи съвсем не са характерни само за международното публично право, а се прилагат и в отношенията доверител/довереник в много граждански, търговски и административни национални правни системи, както в рамките на Съюза, така и извън него. Обичайно доверителят отговаря (във външен план) за нарушенията, които, действайки от негово име, довереникът му е извършил в отношенията си с трети лица. Когато обаче довереникът е действал без необходимата представителна власт, той може впоследствие (във вътрешен план) да бъде задължен да обезщети доверителя за претърпени вреди⁵⁴.

50 — Понятието „представител на международна организация“ е дефинирано твърде общо в член 2(d) от проектоправилата, като включва „всеки служител или всяко друго лице или образувание, различно от орган, което е натоварено от организацията да изпълнява или подпомага изпълнението на една от нейните функции и чрез което по този начин тя действа“.

51 — Вж. в този смисъл решение на Общия съд от 18 декември 2009 г., Arizmendia и др./Съвет и Комисия (Т-440/03, Т-121/04, Т-171/04, Т-208/04, Т-365/04 и Т-484/04, ЕУ:Т:2009:530, т. 61—71).

52 — Този принцип произтича по-специално от член 4, параграф 3 ДЕС. Вж. в този смисъл решения от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет („ERTA“) (22/70, ЕУ:С:1971:32 т. 21 и 22) и от 5 ноември 2002 г., Комисия/Люксембург (С-472/98, ЕУ:С:2002:629, т. 85).

53 — Съдебна практика, чието начало се поставя с решения от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (С-6/90 и С-9/90, ЕУ:С:1991:428) и от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (С-46/93 и С-48/93, ЕУ:С:1996:79).

54 — За исторически и сравнителен поглед вж. Müller-Freienfels, W. Agency — Law. — In: Encyclopædia Britannica, 2016, взето от <http://www.britannica.com/topic/agency-law>.

106. Заключение ми се подкрепя още от практиката на Съда, съгласно която в случай на солидарна извъндоговорна отговорност на Съюза и държава членка, ако отговорни за евентуалните нарушения са основно и преди всичко органите на държавите членки, частноправните субекти, които твърдят, че са увредени, трябва първо да сезират компетентните национални съдилища⁵⁵. Тези принципи, изглежда, са приложими а fortiori в настоящото производство, доколкото жалбоподателите не са установили, че институциите на Съюза са юридически отговорни, дори и само отчасти⁵⁶, за акта, за който се твърди, че е причинил посочената вреда.

107. В светлината на всичко гореизложено Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е направил заключение, че Комисията, съответно ЕЦБ не са в основата на приемането на МР и че при това положение Съюзът не може да носи отговорност, съгласно членове 268 и 340 ДФЕС, за включването в МР на някои текстове, за които се твърди, че нарушават Хартата. Следователно първото основание за обжалване не е налице.

В – По второто основание за обжалване

1. Доводи на страните

108. Във връзка с второто основание за обжалване, насочено срещу точка 43 от обжалваните определения, жалбоподателите твърдят, че Общият съд не е взел предвид някои изявления на г-н Asmussen, който към съответния момент е бил член на изпълнителния съвет на ЕЦБ. Жалбоподателите твърдят, че по време на среща, състояла се на 15 март 2013 г., г-н Asmussen е заявил на президента на Кипър, че „ако Кипър не изпълни наложените му изисквания с цел преодоляване на проблемите с устойчивостта на дълга, ЕЦБ незабавно ще спре да осигурява банкова ликвидност за Кипър“⁵⁷. Следователно Общият съд пренебрегнал съществено фактическо обстоятелство, като приел, че МР е акт, който може да се смята за акт на ЕМС (а не на Комисията и ЕЦБ) и като такъв не може да послужи като основание за отговорността на Съюза.

109. Комисията твърди, че това основание за обжалване е нов правен и фактически довод, който се посочва за първи път в писмените реплики на жалбоподателите в първоинстанционното производство. Не ставало въпрос нито за обстоятелство, установено в хода на производството, нито за доразвиване на изложеното основание. Следователно Общият съд правилно пренебрегнал твърденията на жалбоподателите по този въпрос. Във всеки случай твърденият „ултиматум“ на г-н Asmussen не променял факта, че МР обвързва само ЕМС, но не и Съюза.

2. Преценка

110. Струва ми се, че предполагаемото изявление на г-н Asmussen представлява доказателство, което жалбоподателите представят в подкрепа на твърдението си, че Комисията и ЕЦБ са в основата на МР и че следователно ЕС трябва да носи отговорност за претърпените поради това вреди.

55 — Такова е моето тълкуване на решения от 14 юли 1967 г., *Kampffmeyer* и др./Комисия (5/66, 7/66, 13/66—16/66 и 18/66—24/66, EU:C:1967:31) и от 12 април 1984 г., *Unifrex*/Комисия и Съвет (281/82, EU:C:1984:165).

56 — Солидарна отговорност за Съюза обаче не може да възникне от факта, че институция на Съюза просто дава съвети или необвързващи насоки на националните органи. Вж. в този смисъл решения от 26 февруари 1986 г., *Krohn Import-Export*/Комисия (175/84, EU:C:1986:85) и от 10 май 1978 г., *Société pour l'exportation des sucres*/Комисия (132/77, EU:C:1978:99).

57 — Жалбоподателите определят това изявление като „ултиматум“.

111. С това основание за обжалване жалбоподателите оспорват направената от Общия съд преценка на доказателствата.

112. Поради това, независимо дали въпросното доказателство е било своевременно представено пред Общия съд, твърденията по настоящото основание според мен са недопустими. Съдът не може отново да разглежда представените в първоинстанционното производство доказателства или направените в същото доказателствени искания освен в случаите, когато Общият съд е изопачил тези доказателства.

113. В настоящото производство обаче жалбоподателите само посочват, че Общият съд не е взел предвид едно доказателство, без да твърдят, че има изопачаване на това доказателство.

114. Във всеки случай Комисията и ЕЦБ имат право, като изтъкват, че каквото и да е казал г-н Asmussen от свое име или в служебното си качество на срещата си с президента на Кипър, то не може да повлияе на правното естество на МР. В крайна сметка ЕМС отговаря за съдържанието на този акт.

115. Така твърденията по второто основание за обжалване са недопустими и във всички случаи неоснователни.

Г – По третото основание за обжалване

1. Доводи на страните

116. С третото си основание, насочено срещу точка 54 от обжалваните определения, жалбоподателите оспорват констатацията на Общия съд, че липсва причинно-следствена връзка между вредите, които те твърдят, че са претърпели, и предполагаемото бездействие на Комисията. Общият съд е приел, че твърдяното намаляване на стойността на депозитите на жалбоподателите е следствие от влизането в сила на Декрет № 103, което предхожда по време подписването на МР. По-специално според жалбоподателите Общият съд е допуснал грешка при преценката на понятието „обвързване с условия“: МР посочва не само определени условия, които Кипър трябва да изпълни в бъдеще, но и условия, които Кипър вече е изпълнил.

117. Комисията отхвърля твърденията на жалбоподателите за допуснати при прилагане на правото грешки, и по-специално твърдението, че рекапитализацията на VoC и CPB чрез мерки за оздравяване със собствени средства е част от условията, наложени с член 13 от Договора за ЕМС. Според нея кипърските органи са взели решение да приемат тези мерки напълно самостоятелно.

118. От своя страна ЕЦБ твърди, че жалбоподателите по същество искат нова преценка на доказателствата, без да представят никакви доводи, основаващи се на предполагаема грешка при прилагане на правото, което е недопустимо в производство по обжалване на съдебен акт.

2. Преценка

119. Според мен настоящото основание е негодно. Действително, независимо дали Общият съд е допуснал грешка при тълкуването и прилагането на понятието за причинно-следствена връзка, тази грешка не може да доведе до отмяна на обжалваните определения.

120. Както обясних във връзка с първото основание за обжалване, поведението, в резултат на което са настъпили твърдените вреди, не може да бъде смятано за поведение на институциите на Съюза. В такъв случай следователно няма нужда да се установява дали са изпълнени трите условия, необходими, за да възникне извъндоговорна отговорност⁵⁸ за Съюза.

Д– По четвъртото основание за обжалване

1. Доводи на страните

121. Във връзка с четвъртото основание, насочено срещу точка 54 от обжалваните определения, жалбоподателите по същество твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е обявил за недопустимо тяхното искане за частична отмяна на МР. Те поддържат, че ако Съдът приеме изложените от тях доводи по първите три основания, би следвало да приеме и че четвъртото основание е налице.

122. Комисията и ЕЦБ считат, че в светлината на доводите, изложени във връзка с останалите основания за обжалване, следва да се приеме, че това основание също не е налице.

2. Преценка

123. Стегнатото изложение на доводите пред Съда е висша добродетел, докато прекалено лаконичното — смъртен грях. Настоящото основание, изложено само в една кратка точка от жалбите, върви по тънката граница между тези две положения.

124. Наистина с основание може да се помисли, че е доста необичайно грешка при прилагане на правото, която се твърди, че е допусната от Общия съд, да може да се установи, обясни и докаже достатъчно ясно и изчерпателно в една-единствена точка от становище.

125. Във всеки случай не е необходимо да се преценява допустимостта на твърденията по настоящото основание за обжалване, тъй като според мен те са явно неоснователни.

126. Съгласно постоянната съдебна практика в производство по жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС юрисдикциите на Съюза са компетентни само да осъществяват контрол относно законосъобразността на актове на институции, органи, служби или агенции на Съюза⁵⁹.

127. МР е сключен между Република Кипър и ЕМС, които не са институции на Съюза. ЕМС е създаден от държавите членки, чиято парична единица е еврото. В решение Pringle Съдът е приел, че тези държави членки са компетентни да сключат помежду си споразумение за създаване на механизъм за стабилност⁶⁰. Съгласно постоянната съдебна практика Съдът по принцип не е компетентен да осъществява контрол по отношение действията на държавите членки, когато те колективно упражняват своите правомощия като държави членки, а не като членки на Съвета⁶¹.

58 — За тези условия вж., наред с много други, решение от 25 март 2010 г., Sviluppo Italia Basilicata/Комисия (C-414/08 P, EU:C:2010:165, т. 138).

59 — Вж. решения от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32, т. 42); от 30 юни 1993 г., Парламент/Съвет и Комисия (C-181/91 и C-248/91, EU:C:1993:271, т. 13) и от 13 юли 2004 г., Комисия/Съвет (C-27/04, EU:C:2004:436, т. 44).

60 — Решение Pringle, точка 68.

61 — Вж. в този смисъл решение от 30 юни 1993 г., Парламент и Съвет/Комисия, C-181/91 и C-248/91, EU:C:1993:271, т. 12 и от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет, C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 38—41.

128. Вярно е, че в някои изключителни случаи Съдът си запазва правото да осъществява контрол по отношение на актове, които макар формално да са приети като актове на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, следва да се считат — поради своето съдържание и обстоятелствата, при които са приети — за актове на Съвета⁶². Случаят по настоящото дело обаче явно не е такъв: оспорваният акт е приет в съответствие с правилата на международно споразумение, по което Съюзът не е страна и с което се създава международна организация с различна и независима правосубектност от тази на Съюза.

129. Следователно, доколкото срещу МР не може да бъде подадена жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, твърденията по четвъртото основание за обжалване също трябва да се отхвърлят, а с това и жалбите в тяхната цялост.

VI – Съдебни разноски

130. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

131. В случай че Съдът приеме моето заключение по жалбите, в съответствие с членове 137, 138 и 184 от Процедурния правилник жалбоподателите следва да заплатят съдебните разноски, направени в първоинстанционно и в настоящото производство по обжалване.

VII – Заключение

132. Предвид всички гореизложени съображения предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбите,
- да осъди Ledra Advertising Ltd да заплати съдебните разноски, направени в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване по дело C-8/15 P,
- да осъди Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou и Lilia Papachristofi да заплатят съдебните разноски, направени в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване по дело C-9/15 P, и
- да осъди Christos Theophilou и Eleni Theophilou да заплатят съдебните разноски, направени в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване по дело C-10/15 P.

62 — Вж. решение от 30 юни 1993 г., Парламент/Съвет и Комисия (C-181/91 и C-248/91, EU:C:1993:271, т. 14) и заключение на генералния адвокат Jacobs по същото дело (EU:C:1992:520, т. 20—22).