



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

20 септември 2016 година *

[Текст, поправен с определение от 20 декември 2017 г.]

„Обжалване — Програма за подкрепа за стабилност на Република Кипър — Меморандум за разбирателство от 26 април 2013 г. относно специфичните условия на икономическата политика, сключен между Република Кипър и Европейския механизъм за стабилност — Функции на Европейската комисия и на Европейската централна банка — Извъндоговорна отговорност на Европейския съюз — Член 340, втора алинея ДФЕС — Условия — Задължение да се следи за съвместимостта на този меморандум за разбирателство с правото на Съюза“

По съединени дела C-8/15 P—C-10/15 P

с предмет три жалби на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадени на 9 януари 2015 г.,

Ledra Advertising Ltd, установено в Никозия (Кипър) (C-8/15 P),

Andreas Eleftheriou, с местожителство в Лимасол (Кипър) (C-9/15 P),

Eleni Eleftheriou, с местожителство в Лимасол (C-9/15 P),

Lilia Papachristofi, с местожителство в Лимасол (C-9/15 P),

Christos Theophilou, с местожителство в Никозия (C-10/15 P),

Eleni Theophilou, с местожителство в Никозия (C-10/15 P),

за които се явяват A. Paschalides, dikigoros, A. Paschalidou, barrister, и A. Riza, QC, упълномощен от C. Paschalides, solicitor,

жалбоподатели,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, за която се явяват J.-P. Keppenne и M. Konstantinidis, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

* Език на производството: английски.

[Поправено с определение от 20 декември 2017 г.] Европейска централна банка (ЕЦБ), за която се явяват G. Várhelyi, K. Laurinavičius и O. Heinz, в качеството на представители, подпомагани от H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

ответници в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, Ал. Арабаджиев (докладчик) и D. Šváby, председатели на състави, A. Rosas, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, M. Vilaras и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 февруари 2016 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 април 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбите си Ledra Advertising Ltd (дело C-8/15 P), г-н Andreas Eleftheriou, г-жа Eleni Eleftheriou и г-жа Lilia Papachristofi (дело C-9/15 P), както и г-н Christos Theophilou и г-жа Eleni Theophilou (дело C-10/15 P) искат отмяна на определенията на Общия съд на Европейския съюз съответно от 10 ноември 2014 г., Ledra Advertising/Комисия и ЕЦБ (T-289/13, EU:T:2014:981), от 10 ноември 2014 г., Eleftheriou и Papachristofi/Комисия и ЕЦБ (T-291/13, непубликувано, EU:T:2014:978) и от 10 ноември 2014 г., Theophilou/Комисия и ЕЦБ (T-293/13, непубликувано, EU:T:2014:979) (наричани по-нататък общо „обжалваните определения“), с които Общият съд обявява за отчасти недопустими и отчасти неоснователни исканията им, на първо място, за отмяна на точки 1.23—1.27 от Меморандума за разбирателство относно специфичните условия на икономическата политика, сключен между Република Кипър и Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) на 26 април 2013 г. (наричан по-нататък „Меморандумът за разбирателство от 26 април 2013 г.“), и на второ място, за обезщетение за вредите, които жалбоподателите твърдят, че са претърпели поради включването в Меморандума за разбирателство на посочените точки и поради неизпълнение на задължението за контрол на Европейската комисия.

Правна уредба

Договор за ЕМС

- 2 На 2 февруари 2012 г. в Брюксел (Белгия) е сключен Договорът за създаване на Европейския механизъм за стабилност между Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Естония, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Италианската република, Република Кипър, Великото херцогство Люксембург, Република Малта, Кралство

Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Словения, Словашката република и Република Финландия (наричан по-нататък „Договорът за ЕМС“). Договорът влиза в сила на 27 септември 2012 г.

3 Съображение 1 от Договора за ЕМС гласи:

„На 17 декември 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие, че е необходимо държавите членки от еврозоната да създадат постоянен механизъм за стабилност. Европейският 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 Съгласно членове 1 и 2, както и член 32, параграф 2 от този договор договарящите се страни, а именно държавите членки, чиято парична единица е еврото, създават помежду си международна финансова институция, Европейски механизъм за стабилност (ЕМС), която е юридическо лице.

5 Член 4, параграфи 1 и 3 и параграф 4, първа алинея от Договора за ЕМС гласи:

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

[...]

3. За приемането на решения по общо съгласие е необходимо единодушие на участващите в гласуването членове. Въздържането от гласуване не е пречка за приемане на решение по общо съгласие.

4. Чрез дерогация от параграф 3 може да се прилага процедура за спешно гласуване, когато Комисията и [Европейската централна банка (ЕЦБ)] смятат, че ако не се приеме спешно решение за предоставянето или прилагането на финансова помощ по смисъла на членове 13—18, това би застрашило икономическата и финансовата устойчивост на еврозоната. [...]“.

6 Член 5, параграф 3 от Договора за ЕМС предвижда: „[ч]ленът на Европейската комисия, който отговаря за икономическите и паричните въпроси, председателят на [Европейската централна банка] 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: „[ч]ленът 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 В член 12 от Договора за ЕМС са установени принципите, които се прилагат по отношение на подкрепата за стабилност, като параграф 1 от него предвижда следното:

„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 Процедурата по предоставяне на подкрепа за стабилност на член от ЕМС е описана в член 13 от Договора за ЕСМ, както следва:

„1. Член на ЕМС може да подаде искане за подкрепа за стабилност до председателя на управителния съвет. В искането се посочват инструмент(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 [Международния валутен фонд (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 преодолені, 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 [Договора за функционирането на ЕС], 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“.

Меморандум за разбирателство от 26 април 2013 г.

10 Под заглавие „Преструктуриране и оздравяване на Cyprus Popular Bank и Bank of Cyprus“ точки 1.23—1.27 от Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. (наричани по-нататък „спорните точки“) гласят следното:

- „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 широкообхванат 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 Piraeus 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 [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (наричана по-нататък „Cyprus Popular Bank“)] в Обединеното кралство, всички депозити са прехвърлени на британското дъщерно дружество на [Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd (наричана по-нататък „Bank of Cyprus“)]. Свързаните активи са включени в Bank of Cyprus.
- 1.26. Второ, посредством процедура по закупуване на активи и поемане на задължения Bank of Cyprus получава кипърските активи на Cyprus Popular Bank на справедлива стойност, както и нейните гарантирани депозити и експозицията ѝ към спешна помощ за осигуряване на ликвидност на номинална стойност. Негарантираните депозити на Cyprus Popular Bank 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 Bank of Cyprus от Cyprus Popular Bank, да е в размер на 9 % от прехвърлените рисково претеглени активи. Bank of Cyprus 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 Bank of Cyprus в акции от клас А, даващи пълно право на глас и право на дивидент, покрива най-голямата част от нуждите от капитал при допълнителен принос със собствен капитал от страна на предходния субект Cyprus Popular Bank. Част от останалите негарантирани депозити на Bank of Cyprus 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 Bank of Cyprus и Cyprus Popular Bank 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 Европейската комисия, 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 Bank of Cyprus се окаже свръхкапитализирана предвид тази цел, ще се пристъпи към обратно изкупуване на акции, за да бъдат върнати на вложителите средствата, съответстващи на свръхкапитализацията“.

Национално право

- 11 По силата на точка 3 (1) и точка 5 (1) от Закона за оздравяването на кредитни и други институции от 22 март 2013 г. (О peri eixiýansis pistotikon kai allon idrimaton nomos; ЕЕ, приложение I (I), № 4379, 22.3.2013 г., наричан по-нататък „Законът от 22 март 2013 г.“) Kentriki Trapeza tis Kyprou (Централна банка на Кипър, наричана по-нататък „ЦБК“) е натоварена, заедно с Ypourgeo Oikonomikon (Министерство на финансите), с оздравяването на посочените в този закон институции. За тази цел точка 12 (1) от Закона от 22 март 2013 г. предвижда, от една страна, че ЦБК може да реструктурира с декрет пасивите и задълженията на институция, спрямо която се прилага оздравителна процедура, включително чрез намаляване, изменение, разсрочване или новиране на първоначалния или остатъчния размер на всякакви съществуващи или бъдещи вземания към тази институция или чрез превръщане на дългови ценни книжа в собствен капитал. От друга страна, тази точка предвижда, че „гарантираните депозити“ по смисъла на точка 2, пета алинея от Закона от 22 март 2013 г. са изключени от тези мерки. Между страните не се спори, че става въпрос за депозитите до 100 000 EUR, включително.
- 12 Декретът от 2013 г. относно оздравяването на Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd 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; ЕЕ, приложение III(I), № 4645, 29.3.2013 г., стр. 769, наричан по-нататък „Декрет № 103“) предвижда рекапитализация на Bank of Cyprus 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 негарантираните депозити се конвертират в акции на Bank of Cyprus (37,5 % от всеки негарантиран депозит), в инструменти, които Bank of Cyprus може да конвертира в акции или в депозити (22,5 % от всеки негарантиран депозит), и в инструменти, които ЦБК може да конвертира в депозити (40 % от всеки негарантиран депозит). Съгласно точка 10 от декрет № 103 същият влиза в сила в 6 часа на 29 март 2013 г.
- 13 Точка 2 във връзка с точка 5 от Декрета от 2013 г. относно продажбата на определени дейности на Cyprus Popular Bank Public Co Ltd, 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; ЕЕ, приложение III(I), № 4645, 29.3.2013 г., стр. 781, наричан по-нататък „Декрет № 104“) предвижда за 6 ч. и 10 мин. на 29 март 2013 г. прехвърлянето на някои активи и пасиви от Cyprus Popular Bank към Bank of Cyprus, включително депозитите до 100 000 EUR. Депозитите над 100 000 EUR са оставени в Cyprus Popular Bank в очакване на ликвидацията ѝ.

Обстоятелства, предхождащи споровете

- 14 През първите няколко месеца на 2012 г. някои банки със седалище в Кипър, включително Cyprus Popular Bank и Bank of Cyprus, изпитват финансови затруднения. Тогава Република Кипър преценява, че е необходимо да бъдат рекапитализирани, и във връзка с това отправя искане до председателя на Еврогрупата за финансова помощ от ЕИФС или от ЕМС.
- 15 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 Комисията заедно с ЕЦБ и МВФ и от друга страна, от кипърските власти.

- 16 През март 2013 г. Република Кипър и другите държави членки, чиято парична единица е еврото, постигат политическо споразумение по проекта 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 Кипър и на еврозоната, и приканва заинтересованите страни да ускорят водените преговори.
- 17 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., за да се избегне масово теглене на депозити от гишетата.
- 18 На 19 март 2013 г. кипърският парламент отхвърля законопроекта на кипърското правителство за въвеждане на данък върху всички банкови депозити в Кипър. Този парламент приема Закона от 22 март 2013 г.
- 19 В 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 плановите за реструктуриране на финансовия сектор, посочени в приложението към тази декларация.
- 20 На 25 март 2013 г., управителят на ЦБК прилага оздравителни мерки спрямо Bank of Cyprus и Cyprus Popular Bank. За тази цел на 29 март 2013 г. на основание на Закона от 22 март 2013 г. са обнародвани декрети № 103 и № 104.
- 21 Към момента на влизане в сила на тези декрети жалбоподателите притежават депозити в Bank of Cyprus и в Cyprus Popular Bank. Прилагането на предвидените в посочените декрети мерки предизвиква съществено намаление на стойността на тези депозити, чийто точен размер е посочен от жалбоподателите.
- 22 На заседанието си от 24 април 2013 г. управителният съвет на ЕМС:
 - решава да предостави подкрепа за стабилност на Република Кипър под формата на инструмент за финансова помощ в съответствие с предложението на изпълнителния директор на ЕМС,
 - одобрява проекта на меморандум за разбирателство, договорен между Комисията, в сътрудничество с ЕЦБ и МВФ, и Република Кипър,
 - възлага на Комисията да подпише меморандума от името на ЕМС.
- 23 Меморандумът за разбирателство от 26 април 2013 г. е подписан от министъра на финансите на Република Кипър, от управителя на ЦБК и от г-н O. Rehn, заместник-председател на Комисията, от името на ЕМС.
- 24 На 8 май 2013 г. изпълнителният съвет на ЕМС одобрява споразумението относно инструмента за финансова помощ, както и предложението относно реда и условията за изплащане на първия транш от помощта за Република Кипър. Този транш е разделен на две плащания, извършени съответно на 13 май 2013 г. (2 милиарда евро) и на 26 юни 2013 г. (1 милиард евро). Вторият транш на помощта в размер на 1,5 милиарда евро е изплатен на 27 септември 2013 г.

Производството пред Общия съд и обжалваните определения

- 25 На 24 май 2014 г. жалбоподателите подават три жалби в секретариата на Общия съд, с които искат:
- да се осъдят Комисията и ЕЦБ да им изплатят обезщетение, равно на намалението на стойността на депозитите им,
 - „освен това и/или при условията на евентуалност“ да се отменят спорните точки, и
 - спешно да се разгледа жалбата и в очакване на това разглеждане да се приемат „необходимите временни мерки в съответствие с член [279 ДФЕС], за да се запази [тяхното] положение [...], без обаче да засегне предоставената на [Република Кипър] подкрепа за стабилност“.
- 26 С отделни актове, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 24 септември и 1 октомври 2013 г., Комисията и ЕЦБ правят възражения за недопустимост на основание член 114 от Процедурния правилник на Общия съд.
- 27 С обжалваните определения Общият съд отхвърля жалбите изцяло като отчасти недопустима и отчасти явно лишена от всякакво правно основание.

Искания на страните

- 28 Жалбоподателите искат от Съда:
- да отмени обжалваните определения, в частта им относно първите две искания в първоинстанционното производство, а именно искането за обезщетение и/или искането за отмяна на спорните точки, и
 - да върне делата на Общия съд.
- 29 Комисията и ЕЦБ искат от Съда:
- да отхвърли жалбите, и
 - да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.
- 30 С решение на председателя на Съда от 21 август 2015 г. дела C-8/15 P—C-10/15 P са съединени за целите на устната фаза на производството и на решението.

По жалбите

- 31 В подкрепа на жалбите си жалбоподателите изтъкват едно основание, изведено от грешки, допуснати от Общия съд при преценката на условията за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза.
- 32 Комисията и ЕЦБ искат жалбите да бъдат обявени за недопустими и добавят, че във всички случаи основанието, изтъкнато в подкрепа на жалбите, трябва да се отхвърли по същество.

По допустимостта

- 33 Комисията и ЕЦБ повдигат възражение за недопустимост на жалбите, с мотива че по същество жалбоподателите само възпроизвеждат основанията и доводите, които вече са изложили пред Общия съд, и че оспорват фактическите преценки на Общия съд относно различните представени доказателства.
- 34 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 256 ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването се ограничава само до правни въпроси и то трябва да се основава на липса на компетентност на Общия съд, на нарушение на процесуални правила в производството пред него, което накърнява интересите на жалбоподателя, или на нарушение на правото на Съюза от страна на Общия съд (вж. по-специално решение от 4 септември 2014 г., Испания/Комисия, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 35 Освен това от член 256 ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда, както и от член 168, параграф 1, буква г) и член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда следва, че жалбата трябва да посочва точно пороците на съдебното решение, чиято отмяна се иска, както и конкретните правни доводи, с които се подкрепя това искане (вж. по-специално решения от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Съвет/Комисия, C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 34 и от 4 септември 2014 г., Испания/Комисия, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, т. 43).
- 36 Член 169, параграф 2 от този правилник изисква по-специално изтъкнатите основания и доводи да указват ясно оспорените части от мотивите на съдебния акт на Общия съд.
- 37 Така, жалба, която само повтаря или възпроизвежда буквално вече изложени пред Общия съд основания и доводи, в това число и основаните на изрично отхвърлени от тази юрисдикция фактически обстоятелства, не отговаря на произтичащите от тези разпоредби изисквания за мотивиране. В действителност подобна жалба представлява обикновено искане за преразглеждане на подадената пред Общия съд искова молба или жалба, което е извън компетентността на Съда (вж. решение от 4 септември 2014 г., Испания/Комисия, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 38 Все пак, след като един от жалбоподателите оспорва тълкуването или прилагането на правото на Съюза от Общия съд, правните въпроси, разгледани в първата инстанция, могат отново да бъдат разисквани в рамките на обжалването. Всъщност, ако жалбоподателят не би могъл да основе жалбата си пред Съда на вече изложени пред Общия съд основания и доводи, производството по жалбата отчасти би се обезсмислило (вж. решение от 4 септември 2014 г., Испания/Комисия, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 39 В случая, с повдигнатото основание жалбоподателите целят да докажат, че обжалваните определения страдат от липса или непълнота на мотивите, и да поставят под съмнение отговора, който Общият съд дава изрично на правните въпроси, които подлежат на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване.
- 40 Освен това, макар да е вярно, че доводите на жалбоподателите в жалбите им нямат ясна структура, все пак трябва да се констатира, че в съответствие с член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда в жалбите са указани оспорените части от мотивите на обжалваните определения, както и правните доводи, които позволяват на Съда да упражни контрол за законосъобразност.
- 41 От това следва, че жалбите са допустими.

По съществуващото на спора

Доводи на жалбоподателите

- 42 Жалбоподателите упрекуват Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 45 от обжалваните определения се е ограничил до това да приеме, че възложените на Комисията и на ЕЦБ функции не включват правомощието те сами да приемат решения. По този начин, пренебрегвайки обстоятелството, че Комисията е подписала Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г., въпреки че съдържа незаконно условие, Общият съд нарушил член 13, параграф 4 от Договора за ЕМС. Така истинските отговорници за оздравяването със собствени средства на засегнатите кипърски банки били Комисията и ЕЦБ.
- 43 В това отношение жалбоподателите посочват, че са поддържали пред Общия съд, че действителната причина за намаляване на стойността на техните депозити са условията, с които е обвързан предоставеният на Република Кипър инструмент за финансова помощ, и начинът, по който Комисията и ЕЦБ са поставили тези условия. Всъщност тази държава членка била принудена от Комисията и от ЕЦБ да приеме декрети № 103 и № 104 под егидата на длъжностни лица на тези институции, които са предприели спешни действия в тази насока. В това отношение жалбоподателите уточняват, че Република Кипър е отправила искане за инструмент за финансова помощ, за да рекапитализира Cyprus Popular Bank и Bank of Cyprus, а не за да ги оздрави чрез преждевременното използване на инструмента оздравяване със собствени средства. Жалбоподателите считат, че въпреки това първоначалната позиция на Комисията и на ЕЦБ е била, че този инструмент трябва да се използва.
- 44 Жалбоподателите упрекуват Общия съд, че не е отговорил на доводите им за доказване на решаващата роля на посочените институции за приемането на Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. и вследствие на това за нанасянето на финансови загуби, свързани с рекапитализацията на Bank of Cyprus и оздравяването на Cyprus Popular Bank.
- 45 Жалбоподателите изтъкват също, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при анализа на довода им, че Комисията не е следила за съответствието на Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. с правото на Съюза.
- 46 Така, жалбоподателите упрекуват Общия съд, че не е отчетел надлежно твърдяното бездействие на Комисията, въпреки че според точка 164 от решението от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) задачите, възложени на Комисията с Договора за ЕМС, ѝ позволяват, както е предвидено в член 13, параграфи 3 и 4 от този договор, да следи за съответствието с правото на Съюза на сключените от ЕМС меморандуми за разбирателство, и че според точка 174 от същото решение, по силата на член 13, параграф 3 от този договор меморандумът за разбирателство, договорен с поискалата подкрепа за стабилност държава членка, трябва да е в пълно съответствие с правото на Съюза. Така Съдът бил приел, че условията, с които е обвързан инструментът за финансова помощ, трябва да съответстват на правото на Съюза.
- 47 Прилагането на мярка за оздравяване със собствени средства, като предвидената в спорните точки, обаче представлявала явно нарушение на правото на собственост, което противоречи на член 17, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на член 1 от допълнителния протокол № 1 към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.
- 48 Комисията и ЕЦБ оспорват основателността на посочените от жалбоподателите доводи.

Съображения на Съда

- 49 С това основание жалбоподателите оспорват преценката на Общия съд относно ролята на Комисията и ЕЦБ за приемането на Меморандума за разбирателство 26 април 2013 г. Те изтъкват по-специално, че тези институции са действителните автори на оздравяването със собствени средства, извършено в Кипър, и че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при преценката на довода им, че Комисията не е следила за съответствието на Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. с правото на Съюза.
- 50 Това основание се отнася, от една страна, до точки 44—47 от обжалваните определения, в които Общият съд посочва, че Комисията и ЕЦБ не са в основата на приемането на Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. и поради това приема, че не е компетентен да се поизнесе по исквете за обезщетение, тъй като те се основават на незаконосъобразността на спорните точки. От друга страна, основаниято се отнася до точки 48—54 от обжалваните определения, в които Общият съд по същество приема, че жалбоподателите не са доказали, че вредите, които считат, че са претърпели, са причинени от нарушението от Комисията на твърдяното задължение за гарантиране на съвместимостта на Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. с правото на Съюза.
- 51 В точка 44 от обжалваните определения Общият съд посочва, че въпросният Меморандум за разбирателство е приет съвместно от ЕМС и Република Кипър и че както следва от член 13, параграф 4 от Договора за ЕМС, Комисията е подписала този меморандум за разбирателство единствено от името на ЕМС. По-нататък, като се основава на точка 161 от решението от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), в точка 45 от посочените определения Общият съд припомня, че макар Договорът за ЕМС да възлага на Комисията и на ЕЦБ някои задачи, свързани с изпълнението на целите по този договор, от една страна, 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, дейностите, извършвани от двете институции в рамките на същия договор, обвързват само ЕМС.
- 52 В това отношение трябва да се припомни, че както следва от декларацията на Еврогрупата от 27 юни 2012 г., Комисията и ЕЦБ са натоварени да договорят с кипърските власти програма за макроикономическа адаптация, която следва да бъде конкретизирана в меморандум за разбирателство. По-специално участвайки в преговорите с кипърските власти с предоставянето на техническите си експертни познания, с даването на съвети и със задаването на насоки, Комисията и ЕЦБ са действали в пределите на предоставените им с член 13, параграф 3 от Договора за ЕМС компетенции. Участие на Комисията и на ЕЦБ, като предвиденото в тази разпоредба, в процедурата, довела до подписване на Меморандума за разбирателство от 26 април 2003 г., обаче не позволява квалифицирането на последния като акт, който може да им бъде вменен.
- 53 Всъщност, както посочва Съдът в точка 161 от решението от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), независимо от своята важност, функциите, предоставени на Комисията и на ЕЦБ в рамките на Договора за ЕМС, не включват правомощието те сами да приемат решения. От друга страна, дейностите, извършвани от двете институции в рамките на същия договор, обвързват само ЕМС.
- 54 Освен това, както посочва генералният адвокат в точка 53 от заключението си, обстоятелството, че една или повече институции на Съюза могат да играят определена роля в правната рамка на ЕМС, не променя естеството на актовете на ЕМС, които не попадат в първия ред на Съюза.

55. Макар обаче да е възможно подобна констатация да се отрази на условията за допустимост на жалба за отмяна, която може да бъде подадена на основание член 263 ДФЕС, тя не е пречка в рамките на иск за обезщетение на основание член 268 и член 340, втора и трета алинея ДФЕС на Комисията и на ЕЦБ да се противопостави неправомерно поведение, което евентуално да е свързано с приемането на меморандум за разбирателство от името на ЕМС.
56. В това отношение трябва да се припомни, че задачите, възложени на Комисията и на ЕЦБ в рамките на Договора за ЕМС, не изменят естеството на правомощията, предоставени на тези институции с Договора за ЕС и с Договора за функционирането на ЕС (решение от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 162).
57. Що се отнася по-специално до Комисията, от член 17, параграф 1 ДЕС следва, че тя „допринася за общия интерес на Съюза“ и „съблюдава прилагането на правото на Съюза“ (решение от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 163).
58. Освен това задачите, възложени на Комисията с Договора за ЕМС, ѝ предоставят възможност, в съответствие с предвиденото в член 13, параграфи 3 и 4 от него, да следи за съответствието с правото на Съюза на сключените от ЕМС меморандуми за разбирателство (вж. в този смисъл решение от 27 ноември 2012 г., Pringle, C 370/12, EU:C:2012:756, т. 164).
59. Следователно, както признава самата Комисия в отговор на въпрос, поставен по време на съдебното заседание, в рамките на Договора за ЕМС тази институция запазва ролята си на пазител на договорите, както следва от член 17, параграф 1 ДЕС, поради което тя трябва да се въздържа от подписване на меморандум за разбирателство, относно чиято съвместимост с правото на Съюза изпитва съмнения.
60. От това следва, че Общият съд е допуснал грешка при тълкуването и прилагането на член 268 и член 340, втора и трета алинея ДФЕС, като е приел в точки 46 и 47 от обжалваните определения, че не е компетентен да разгледа иск за обезщетение, основан на незаконосъобразността на спорни точки, единствено въз основа на констатацията, че приемането на тези точки не може формално да бъде вменено нито на Комисията, нито на ЕЦБ.
61. Следователно жалбите трябва да се уважат и да се отменят обжалваните определения.

По жалбите пред Общия съд

62. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз в случай на отмяна на решението на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Настоящият случай е такъв.
63. Всъщност Съдът може да се произнесе по искане на жалбоподателите на основание член 268 и член 340, втора и трета алинея ДФЕС за обезщетение за вредите, които твърдят, че са претърпели, от една страна, в резултат на включването от Комисията и ЕЦБ на спорните точки в Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. и от друга страна, в резултат на бездействието на Комисията в нарушение на задължението да следи при приемането на този меморандум за разбирателство за съответствието на последния с правото на Съюза.
64. В това отношение трябва да се припомни, че съгласно установената съдебна практика Съюзът носи извъндоговорна отговорност по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС при наличието на съвкупност от условия, а именно противоправно поведение на институция на Съюза, наличие на вреда и причинно-следствена връзка между поведението на институцията и твърдяната вреда (решение от 14 октомври 2014 г., Giordano/Комисия, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, т. 35 и цитираната съдебна практика).

- 65 Що се отнася до първото условие, Съдът вече многократно е уточнявал, че трябва да се установи достатъчно съществено нарушение на правна норма, която цели да предостави права на частноправните субекти (вж. по-специално решения от 4 юли 2000 г., *Bergaderm и Goupil/Комисия*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 42 и от 10 юли 2014 г., *Nikolaou/Сметна палата*, C-220/13 P, EU:C:2014:2057, т. 53).
- 66 В случая правната норма, която според жалбоподателите не е била спазена от Комисията при приемането на Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г., е член 17, параграф 1 от Хартата. Тази разпоредба, съгласно която всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, представлява правна норма, която има за цел да предостави права на частноправните субекти.
- 67 От друга страна, трябва да се подчертае, че макар, разбира се, държавите членки да не прилагат правото на Съюза в контекста на Договора за ЕМС, така че Хартата не се отнася до тях в този контекст (вж. в този смисъл решение 27 ноември 2012 г., *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 178—181), Хартата все пак се отнася до институциите на Съюза, включително когато те действат извън правната рамка на Съюза, както посочва генералният адвокат в точка 85 от заключението си. Впрочем при приемането на меморандум за разбирателство, като този от 26 април 2013 г., Комисията е длъжна — по силата на член 17, параграф 1 ДЕС, който ѝ възлага общата мисия да съблюдава прилагането на правото на Съюза, както и по силата на член 13, параграфи 3 и 4 от Договора за ЕМС, който я задължава да следи за съвместимостта с правото на Съюза на сключените от ЕМС меморандуми за разбирателство (вж. в този смисъл решение от 27 ноември 2012 г., *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 163 и 164) — да осигури съответствието на подобен меморандум с основните права, гарантирани от Хартата.
- 68 Следователно трябва да се разгледа въпросът дали при приемането на Меморандума за разбирателство от 26 април 2013 г. Комисията е допринесла за извършването на достатъчно съществено нарушение на правото на собственост на жалбоподателите по смисъла на член 17, първа алинея от Хартата.
- 69 В това отношение трябва да се припомни, че правото на собственост, гарантирано от тази разпоредба на Хартата, не е абсолютно и че упражняването му може да се ограничава, когато това е обосновано с преследваните от Съюза цели от общ интерес (вж. решения от 16 ноември 2011 г., *Bank Melli Iran/Съвет*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, т. 113 и от 12 май 2016 г., *Bank of Industry and Mine/Съвет*, C-358/15 P, EU:C:2016:338, т. 55).
- 70 Следователно, както следва от член 52, параграф 1 от Хартата, упражняването на правото на собственост може да бъде предмет на определени ограничения, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните цели от общ интерес и не представляват с оглед на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираните права (вж. в този смисъл решения от 16 ноември 2011 г., *Bank Melli Iran/Съвет*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, т. 114 и от 12 май 2016 г., *Bank of Industry and Mine/Съвет*, C-358/15 P, EU:C:2016:338, т. 56).
- 71 В това отношение трябва да се посочи, че както следва от член 12 от Договора за ЕМС, приемането на меморандум за разбирателство като този, който е резултат от преговорите между кипърските власти и Комисията, отговаря на преследвана от Съюза цел от общ интерес, а именно да се гарантира стабилността на банковата система в еврозоната като цяло.
- 72 Всъщност финансовите услуги играят централна роля в икономиката на Съюза. Банките и другите кредитни институции са основен източник на финансови средства за предприятията, извършващи дейност на различните пазари. Освен това банките често са тясно взаимосвързани и много от тях осъществяват дейност на международно равнище. По тази причина има опасност неплатежоспособността на една или повече банки да се разпространи бързо към други

банки в съответната държава членка или в други държави членки. Това на свой ред създава опасност от съпътстващо отрицателно въздействие върху други сектори на икономиката (решение от 19 юли 2016 г., Kotnik и др., C-526/14, EU:C:2016:570, т. 50).

- 73 В случая мерките, посочени в спорните точки, предвиждат по-специално получаването от Bank of Cyprus на гарантираните от Cyprus Popular Bank депозити, превръщането на 37,5 % от негарантираните депозити в Bank of Cyprus в акции с пълно право на глас и с право на дивидент, както и временното замразяване на останалата част от тези негарантирани депозити, с уточнението, че ако Bank of Cyprus се окаже свръхкапитализирана, предвид целта за съотношение на базовия собствен капитал от първи ред от 9 % в условията на криза, ще се пристъпи към обратно изкупуване на акции, за да се върнат на притежателите на негарантирани депозити средствата, съответстващи на свръхкапитализацията.
- 74 С оглед на целта да се гарантира стабилността на банковата система в еврозоната и на непосредствения риск от финансови загуби, на който биха били изложени вложителите в двете засегнати банки в случай на изпадане на последните в несъстоятелност, тези мерки не представляват непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на правото на собственост на жалбоподателите. Следователно не може да се счита, че тези мерки представляват необосновани ограничения на това право (вж. по аналогия решение от 10 юли 2003 г., Booker Aquaculture и Hydro Seafood, C-20/00 и C-64/00, EU:C:2003:397, т. 79—86).
- 75 Предвид тези обстоятелства не може да се счита, че като е допуснала приемането на спорните точки, Комисията е допринесла за нарушаването на гарантираното с член 17, параграф 1 от Хартата право на собственост на жалбоподателите.
- 76 От това следва, че в случая не е налице първото условие за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, така че исканията за обезщетение на жалбоподателите трябва да се отхвърлят като лишени от правно основание.

По съдебните разноски

- 77 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 2 от този правилник, приложим по силата на член 184, параграф 1 от него към производството по обжалване на съдебни актове на Общия съд, когато има няколко загубили делото страни, Съдът взема решение по разпределянето на съдебните разноски.
- 78 Тъй като жалбите са уважени, но исковете за отхвърлени, Ledra Advertising, г-н М. Eleftheriou, г-жа Eleftheriou, г-жа Papachristofi, г-н Theophilou и г-жа Theophilou, както и Комисията и ЕЦБ понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отменя определения на Общия съд на Европейския съюз от 10 ноември 2014 г., Ledra Advertising/Комисия и ЕЦБ (T-289/13, EU:T:2014:981), от 10 ноември 2014 г., Eleftheriou и Papachristofi/Комисия и ЕЦБ (T-291/13, непубликувано, EU:T:2014:978) и от 10 ноември 2014 г., Theophilou/Комисия и ЕЦБ (T-293/13, непубликувано, EU:T:2014:979).**
- 2) **Отхвърля исковете, предявени пред Общия съд по дела T-289/13, T-291/13 и T-293/13.**

- 3) Ledra Advertising Ltd, г-н Andreas Eleftheriou, г-жа Eleni Eleftheriou, г-жа Lilia Papachristofi, г-н Christos Theophilou г-жа Eleni Theophilou, Европейската комисия и Европейската централна банка (ЕЦБ) понасят направените от тях съдебни разноски както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване.**

Подписи