



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 10. novembra 2014\*

„Ničnostna in odškodninska tožba — Program pomoči za stabilnost Cipra — Memorandum o soglasju o posebnem gospodarskopolitičnem pogojevanju, sklenjen med Republiko Ciper in EMS — Pristojnost Splošnega sodišča — Vzročna zveza — Tožba, ki je delno nedopustna in delno očitno brez pravne podlage“

V zadevi T-289/13,

**Ledra Advertising Ltd** s sedežem v Nikoziji (Ciper), ki jo zastopata C. Paschalides, solicitor, in A. Paschalides, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata B. Smulders in J.-P. Keppenne, zastopnika,

in

**Evropski centralni banki (ECB)**, ki jo zastopajo A. Sáinz de Vicuña Barroso, N. Lenihan in F. Athanasiou, zastopniki, skupaj z W. Bussianom, W. Devroejem in D. Artsom, odvetniki,

toženi stranki,

zaradi, prvič, predloga za razglasitev ničnosti točk od 1.23 do 1.27 memoranduma o soglasju o posebnem gospodarskopolitičnem pogojevanju, sklenjenega 26. aprila 2013 med Republiko Ciper in Evropskim mehanizmom za stabilnost (EMS), in, drugič, predloga za povračilo škode, ki jo je tožeča stranka domnevno utrpela zaradi vključitve točk od 1.23 do 1.27 v memorandum o soglasju in kršitve obveznosti nadzora, ki ga mora izvajati Komisija,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen (poročevalec), predsednik, I. Pelikánová, sodnica, in E. Buttigieg, sodnik,

sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

\* Jezik postopka: angleščina.

## Sklep

### Dejansko stanje

#### *Pogodba o EMS*

- 1 V Bruslju (Belgija) je bila 2. februarja 2012 sklenjena Pogodba o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Republiko Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko in Republiko Finsko (v nadaljevanju: Pogodba o EMS). V skladu s členi 1, 2 in 32(2) pogodbenice navedene pogodbe, to je države članice, katerih valuta je euro, ustanovijo mednarodno finančno institucijo, imenovano Evropski mehanizem za stabilnost (EMS), ki je pravna oseba. Pogodba o EMS je začela veljati 27. septembra 2012.
- 2 Uvodna izjava 1 Pogodbe o EMS se glasi:

„Evropski svet [je] 17. decembra 2010 sklenil, da morajo države članice euroobmočja vzpostaviti trajni mehanizem za stabilnost. [EMS] bo prevzel naloge, ki jih imata zdaj evropski instrument za finančno stabilnost (v nadaljnjem besedilu: EFSF) in evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (v nadaljnjem besedilu: EFSM) ter se nanašajo na zagotavljanje finančne pomoči državam članicam euroobmočja, kadar je to potrebno.“
- 3 V členu 3 Pogodbe o EMS je opisan namen EMS:

„Namen EMS je zbiranje finančnih sredstev in zagotavljanje pomoči za stabilnost ob strogih pogojih, ki ustrezajo izbranemu instrumentu finančne pomoči v korist članic EMS, ki imajo resne finančne težave ali jim tovrstne težave grozijo, če je to nujno potrebno za zaščito finančne stabilnosti euroobmočja kot celote in njegovih držav članic. EMS je upravičen zbirati sredstva v ta namen z izdajo finančnih instrumentov ali sklepanjem finančnih ali drugih sporazumov ali dogovorov s članicami EMS, finančnimi institucijami ali drugimi tretjimi stranmi.“
- 4 Člen 4 Pogodbe o EMS določa:

„1. EMS ima svet guvernerjev in svet direktorjev ter tudi generalnega direktorja in drugo potrebno osebje.

[...]

3. Za sporazumno sprejetje odločitve je potrebno soglasje članic, ki sodelujejo pri glasovanju. Vzdržani glasovi ne preprečijo sporazumnega sprejetja odločitve.

4. Z odstopanjem od odstavka 3 se uporabi nujni postopek glasovanja, če Komisija in [Evropska centralna banka] ugotovita, da bi nesprejetje nujne odločitve, potrebne za odobritev ali izvedbo finančne pomoči, kakor je opredeljeno v členih 13 do 18, ogrozilo ekonomsko in finančno vzdržnost euroobmočja. [...]"
- 5 Člen 5(3) Pogodbe o EMS določa, da „[č]lan Evropske komisije, pristojen za ekonomske in monetarne zadeve, predsednik [Evropske centralne banke] ter predsednik Euroskupine (če ni predsednik ali guverner) lahko sodelujejo na sestankih sveta guvernerjev [EMS] kot opazovalci“.

6 Člen 6(2) Pogodbe o EMS določa, da „[č]lan Evropske komisije, pristojen za ekonomske in monetarne zadeve, in predsednik [Evropske centralne banke] lahko imenujeta vsak po enega opazovalca [v svetu direktorjev EMS]“.

7 Člen 12 Pogodbe o EMS opredeljuje načela, ki veljajo za pomoč za stabilnost, in v odstavku 1 določa:

„EMS lahko zagotovi pomoč za stabilnost članici EMS pod strogimi pogoji, ki ustrezajo izbranemu instrumentu finančne pomoči, če je to nujno potrebno za zaščito finančne stabilnosti euroobmočja kot celote in njegovih držav članic. Taki pogoji lahko segajo od programa za makroekonomsko prilagoditev do neprekinjenega upoštevanja predhodno določenih pogojev.“

8 Postopek za odobritev pomoči za stabilnost članici EMS je opisan v členu 13 Pogodbe o EMS:

„1. Članica EMS lahko prošnjo za pomoč za stabilnost naslovi na predsednika sveta guvernerjev. V prošnji navede instrumente finančne pomoči, ki jih je treba obravnavati. Ob prejemu take prošnje predsednik sveta guvernerjev naloži Evropski komisiji v povezavi z [Evropsko centralno banko] naslednje naloge:

(a) oceno tveganja za finančno stabilnost euroobmočja kot celote ali njegovih držav članic, razen če je [Evropska centralna banka] v skladu s členom 18(2) že predložila analizo;

(b) oceno, ali je javni dolg vzdržen. Pričakuje se, da se ta ocena, kadar je to mogoče in ustrezno, opravi v sodelovanju z [Mednarodnim denarnim skladom];

(c) oceno dejanske ali potencialne finančne potrebe zadevne članice EMS.

2. Na podlagi prošnje članice EMS in ocene iz odstavka 1 lahko svet guvernerjev odloči, da načeloma odobri pomoč za stabilnost zadevni članici EMS v obliki finančne pomoči.

3. Če se sprejme odločitev v skladu z odstavkom 2, svet guvernerjev naloži Evropski komisiji, da – v sodelovanju z [Evropsko centralno banko], in kadar je mogoče, skupaj z [Mednarodnim denarnim skladom] – s pogajanjem z zadevno članico EMS sklene memorandum o soglasju [...], v katerem so podrobno navedeni pogoji, ki veljajo za finančno pomoč. Vsebina [memoranduma o soglasju] odraža resnost pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti, in izbran instrument finančne pomoči. Hkrati generalni direktor EMS pripravi predlog sporazuma o finančni pomoči, vključno s finančnimi in drugimi pogoji ter izbiro instrumentov, ki ga sprejme svet guvernerjev.

[Memorandum o soglasju] mora biti popolnoma skladen z ukrepi usklajevanja ekonomske politike iz [Pogodbe DEU], zlasti z vsemi akti prava Evropske unije, vključno z vsemi mnenji, opozorili, priporočili ali sklepi, naslovljenimi na zadevno članico EMS.

4. Evropska komisija podpiše [memorandum o soglasju] v imenu EMS, če so predhodno izpolnjeni pogoji iz odstavka 3 in ga je svet guvernerjev odobril.

5. Svet direktorjev odobri sporazum o finančni pomoči, v katerem so navedene podrobnosti o finančnih vidikih pomoči za stabilnost, ki bo odobrena, in izplačilu prvega obroka pomoči, kadar je to ustrezno.

[...]

7. Evropska komisija je – v sodelovanju z [Evropsko centralno banko][, in kadar je to mogoče,] skupaj z [Mednarodnim denarnim skladom] – pooblaščen za spremljanje izpolnjevanja pogojev, ki veljajo za finančno pomoč.“

*Finančne težave Republike Ciper in sprejeti ukrepi*

- 9 V prvih mesecih leta 2012 so imele nekatere banke s sedežem na Cipru, med katerimi sta Cyprus Popular Bank Public Co Ltd (Laiki) in Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd (BoC), finančne težave. Republika Ciper je njuno dokapitalizacijo ocenila za nujno in je v zvezi s tem predsedniku Euroskupine predložila prošnjo za finančno pomoč iz evropskega instrumenta za finančno stabilnost (EFSF) ali EMS.
- 10 Euroskupina je v izjavi z dne 27. junija 2012 navedla, da bo zaprosena finančna pomoč zagotovljena bodisi iz EFSF bodisi iz MES v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev, ki ga je treba določiti v memorandumu o soglasju, o katerem se bodo pogajali Evropska komisija skupaj z Evropsko centralno banko (ECB) in Mednarodnim denarnim skladom (MDS) na eni strani ter ciprski organi na drugi strani.
- 11 Republika Ciper in druge države članice, katerih valuta je euro, so marca 2013 dosegle politični dogovor o osnutku memoranduma o soglasju. Euroskupina je v izjavi z dne 16. marca 2013 pozitivno sprejela ta dogovor in opozorila na nekatere predvidene ukrepe prilagoditve, med katerimi je bila uvedba davka na bančne vloge. Navedla je, da je glede na okoliščine odobritev finančne pomoči, ki lahko zagotovi finančno stabilnost Republike Ciper in euroobmočja, po njenem mnenju načeloma upravičena, in je pozvala zainteresirane strani, naj pospešijo pogajanja, ki so bila v teku.
- 12 Republika Ciper je 18. marca 2013 ukazala zaprtje bank 19. in 20. marca 2013, ki sta bila delovna dneva. Ciprski organi so se odločili, da bodo zaprtje bank podaljšali do 28. marca 2013, da bi preprečili naval na bančna okenca.
- 13 Ciprski parlament je 19. marca 2013 zavrnil osnutek zakona ciprske vlade v zvezi z uvedbo davka na vse bančne vloge na Cipru. Ciprska vlada je zato pripravila nov osnutek, v katerem je bilo predvideno samo prestrukturiranje dveh bank, BoC in Laiki.
- 14 Ciprski parlament je 22. marca 2013 sprejel O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (zakon o reševanju kreditnih in drugih institucij, EE, Priloga I(I), št. 4379, 22. marec 2013, v nadaljevanju: zakon z dne 22. marca 2013). Na podlagi členov 3(1) in 5(1) tega zakona je bila ciprska centralna banka (CCB) skupaj z ministrstvom za finance zadolžena za reševanje institucij, zajetih z navedenim zakonom. V ta namen člen 12(1) zakona z dne 22. marca 2013 določa, da lahko CCB z uredbo prestrukturira dolgove in obveznosti institucije v postopku reševanja, vključno z zmanjšanjem, spremembo, reprogramiranjem ali prenovitvijo glavnice in preostalega zneska vseh vrst obstoječih ali prihodnjih terjatev do te institucije ali s pretvorbo dolžniških instrumentov v lastniški kapital. Po drugi strani ta člen določa, da so „zajamčene vloge“ v smislu člena 2, peti odstavek, zakona z dne 22. marca 2013 izvzete iz teh ukrepov. Med strankami ni sporno, da so to vloge, manjše od 100.000 EUR.
- 15 Euroskupina je v izjavi z dne 25. marca 2013 navedla, da je s ciprskimi organi dosegla dogovor o bistvenih elementih prihodnjega programa za makroekonomsko prilagoditev, ki ga podpirajo vse države članice, katerih valuta je euro, ter Komisija, ECB in MDS. Poleg tega je pozitivno sprejela načrte prestrukturiranja finančnega sektorja, navedene v prilogi k tej izjavi.
- 16 Guverner CCB je 25. marca 2013 začel postopek reševanja bank BoC in Laiki. V ta namen sta bili 29. marca 2013 na podlagi zakona z dne 22. marca 2013 objavljeni dve uredbi, in sicer:
  - to peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 (uredba iz leta 2013 o reševanju z lastnimi sredstvi banke BoC, regulativni upravni akt št. 103, v nadaljevanju: uredba št. 103, EE, Priloga III(I), št. 4645, 29. marec 2013, str. od 769 do 780) in

- to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 (uredba iz leta 2013 o prodaji nekaterih dejavnosti banke Laiki, regulativni upravni akt št. 104, v nadaljevanju: uredba št. 104, EE, Priloga III(I), št. 4645, 29. marec 2013, str. od 781 do 788).
- 17 Uredba št. 103 predvideva dokapitalizacijo banke BoC, med drugim na stroške njenih nezavarovanih vlagateljev, delničarjev in imetnikov obveznic, da bi lahko še naprej zagotavljala bančne storitve. Nezajamčene vloge so bile tako pretvorjene v delnice banke BoC (37,5 % vsake nezajamčene vloge), v vrednostne papirje, ki jih je lahko banka BoC pretvorila bodisi v delnice bodisi v vloge (22,5 % vsake nezajamčene vloge), in v vrednostne papirje, ki jih je lahko CCB pretvorila v vloge (40 % vsake nezajamčene vloge). Uredba št. 103 je v skladu z njenim členom 10 začela veljati 29. marca 2013 ob 6. uri.
- 18 Kar zadeva uredbo št. 104, določbe člena 2 v povezavi z določbami člena 5 te uredbe določajo, da se 29. marca 2013 ob 6. uri in 10 minut prenesejo nekatera sredstva in obveznosti z banke Laiki na banko BoC, vključno z vlogami, manjšimi od 100.000 EUR. Vloge, večje od 100.000 EUR, so ostale v banki Laiki v pričakovanju njene likvidacije.
- 19 Tožeča stranka, Ledra Advertising Ltd, je bila ob začetku veljavnosti uredb št. 103 in št. 104 imetnica vloge pri banki BoC. Zaradi uporabe ukrepov, določenih z uredbo št. 103, se je bistveno znižala vrednost te vloge, za katero je tožeča stranka predložila natančne številke.
- 20 Svet guvernerjev EMS je na sestanku 24. aprila 2013:
- odločil, da se Republiki Ciper odobri pomoč za stabilnost v obliki finančne pomoči (v nadaljevanju: FP) v skladu s predlogom generalnega direktorja EMS;
  - odobril osnutek memoranduma o soglasju, o katerem sta se dogovorili Komisija (v sodelovanju z ECB in MDS) in Republika Ciper;
  - Komisijo pooblastil za podpis tega memoranduma v imenu EMS.
- 21 Memorandum o soglasju so 26. aprila 2013 podpisali minister za finance Republike Ciper, guverner CCB in O. Rehn, podpredsednik Komisije, v imenu Komisije.
- 22 Točke od 1.23 do 1.27 memoranduma o soglasju, kot jih je v prilogi k tožbi predložila tožeča stranka (v nadaljevanju: sporni odlomki), pod naslovom „Prestrukturiranje in reševanje [banke Laiki] in [banke BoC]“ se glasijo:
- „1.23  
Že navedena ocena finančne in računovodske vrednosti je razkrila, da sta dve največji ciprski banki insolventni. Vlada je za rešitev tega položaja sprejela daljnosežen načrt reševanja in prestrukturiranja. Za preprečitev kopičenja prihodnjih neravnovesij in obnovitev sposobnosti preživetja sektorja ob sočasni ohranitvi konkurence je bila sprejeta štiridelna strategija, ki ne vključuje porabe denarja davkoplačevalcev.
- 1.24 Prvič, vsa sredstva (vključno s posojili na področju pomorskega prometa) in obveznosti, povezani z Grčijo in ocenjeni na 16,4 oziroma 15,0 milijarde EUR na podlagi neugodnega scenarija, so bili izločeni. Grška sredstva in obveznosti je kupila banka Piraeus Bank, katere prestrukturiranje bodo prevzeli grški organi. Izločitev je bila izvedena na podlagi sporazuma, podpisanega 26. marca 2013. Ker je knjigovodska vrednost sredstev znašala 19,2 milijarde EUR, je ta izločitev omogočila bistveno zmanjšanje medsebojne izpostavljenosti med Grčijo in Ciprom.



1.25 Kar zadeva podružnico [banke Laïki] v Združenem kraljestvu, so bile vse vloge prenesene na britansko podružnico [banke BoC]. Povezana sredstva so bila vključena v sredstva [banke BoC].

1.26 Drugič, [banka BoC] prevzema na podlagi postopka nakupa in prevzema ciprska sredstva [banke Laïki] po njihovi pošteni vrednosti ter njene zajamčene vloge in izpostavljenost izredni likvidnostni pomoči po nominalni vrednosti. Nezajamčene vloge [banke Laïki] bodo ostale v nekdanjem subjektu. Cilj je, da bi bila vrednost prenesenih sredstev višja od vrednosti prenesenih obveznosti, tako da razlika ustreza dokapitalizaciji [banke BoC] s strani [banke Laïki] v višini 9 % tveganju prilagojenih sredstev, ki so bila prenesena. [Banka BoC] se dokapitalizira, tako da bo na koncu programa dosegla 9-odstotni delež temeljnega kapitala prvega reda (core tier one ratio) na podlagi neugodnega scenarija stresnega testa, kar bi moralo prispevati k obnovitvi zaupanja in normaliziranju pogojev financiranja. Pretvorba 37,5 % nezajamčenih vlog v [banki BoC] v delnice razreda A s polno glasovalno pravico in pravicami do dividend zagotavlja največji del kapitalskih potreb z dodatnim vnosom lastniškega kapitala s strani nekdanjega subjekta [banke Laïki]. Del preostalih nezajamčenih vlog [banke BoC] bo začasno zamrznjen.

1.27 Tretjič, za zagotovitev izpolnjevanja ciljev kapitalizacije bo do konca junija 2013 opravljena podrobnejša in posodobljena neodvisna ocena sredstev [banke BoC] in [banke Laïki] v skladu z zahtevami okvira za reševanje bank. V ta namen bo referenčni okvir neodvisne ocene določen najpozneje do sredine aprila 2013 v posvetovanju z Evropsko komisijo, [ECB] in [MDS]. Po tej oceni bo po potrebi opravljena dodatna pretvorba nezajamčenih vlog v delnice razreda A za zagotovitev, da bo ob koncu programa mogoče doseči cilj 9-odstotnega deleža temeljnega kapitala v kriznih razmerah. Če bi bila [banka BoC] glede na ta cilj prekapitalizirana, bo opravljen odkup delnic, da se imetnikom vlog vrne znesek, ki ustreza prekapitalizaciji.“

23 Svet direktorjev EMS je 8. maja 2013 potrdil sporazum o FP in predlog v zvezi s pogoji za izplačilo prvega obroka pomoči Republiki Ciper. Ta obrok je bil razdeljen na dve plačili, ki sta bili izvedeni 13. maja 2013 (2 milijardi EUR) oziroma 26. junija 2013 (1 milijarda EUR).

### **Postopek in predlogi strank**

24 Tožeča stranka s tožbo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 24. maja 2013, Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- Komisiji in ECB naloži, naj ji plačata odškodnino, enako zmanjšanju vrednosti njene vloge pri banki BoC;
- „poleg tega in/ali podredno“ razglasi ničnost spornih odlomkov;
- tožbo preizkusi po nujnem postopku in do tega preizkusa sprejme „potrebne začasne ukrepe na podlagi člena [279 PDEU], da se ohrani njen položaj [...], vendar brez vpliva na pomoč za stabilnost, odobreno [Republiki Ciper]“.

25 Komisija in ECB sta 24. septembra oziroma 1. oktobra 2013 z ločenima aktoma v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili ugovora nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča. Splošnemu sodišču predlagata, naj:

- tožbo zavrže kot nedopustno;
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

26 Komisija podredno trdi, da je tožba očitno brez pravne podlage v smislu člena 111 Poslovnika.

- 27 Tožeča stranka je 13. in 16. decembra 2013 predložila stališča glede ugovorov nedopustnosti Komisije in ECB.

## **Pravo**

- 28 V skladu s členom 114(1) Poslovnika lahko Splošno sodišče, če stranka to predlaga, odloči o nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po temelju. V skladu z odstavkom 3 istega člena se ta predlog obravnava ustno, razen če Splošno sodišče ne odloči drugače. V skladu z odstavkom 4 istega člena Splošno sodišče odloči o predlogu ali pa odločanje o njem pridrži za končno odločbo.
- 29 Poleg tega lahko Splošno sodišče v skladu s členom 111 Poslovnika, če je tožba očitno brez pravne podlage, ne da bi nadaljevalo postopek, odloči z obrazloženim sklepom.
- 30 V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da ima dovolj informacij iz dokumentov v spisu in da ni treba začeti ustnega postopka.
- 31 Preizkusiti je treba po eni strani dopustnost in utemeljenost prvega predloga ter po drugi strani dopustnost drugega in tretjega predloga.

### *Dopustnost in utemeljenost prvega predloga*

- 32 Prvi predlog se nanaša na odškodninski zahtevek na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU. Vendar ECB v svojem ugovoru nedopustnosti trdi, da tožba ni v skladu s formalnimi zahtevami iz člena 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča. Najprej je treba preizkusiti ta razlog nedopustnosti.
- 33 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča, ki se uporablja za postopek pred Splošnim sodiščem v skladu s členom 53, prvi odstavek, navedenega statuta, in člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča tožba vsebovati predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov. Ti elementi morajo biti dovolj jasni in natančni, da toženi stranki omogočijo pripravo obrambe, Splošnemu sodišču pa, da o tožbi po potrebi odloči brez dodatnih podatkov. Za zagotavljanje pravne varnosti in učinkovitega izvajanja sodne oblasti je za dopustnost tožbe potrebno, da bistvene dejanske in pravne okoliščine, na katerih ta temelji, vsaj na kratko, vendar dosledno in razumljivo izhajajo iz besedila same tožbe (sklepa Splošnega sodišča z dne 28. aprila 1993 v zadevi De Hoe proti Komisiji, T-85/92, Recueil, str. II-523, točka 20, in z dne 21. maja 1999 v zadevi Asia Motor France in drugi proti Komisiji, T-154/98, Recueil, str. II-1703, točka 49).
- 34 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora odškodninska tožba za povračilo škode, ki jo je domnevno povzročila institucija Unije, za izpolnitev zahtev iz točke 33 zgoraj vsebovati elemente, ki omogočajo opredelitev ravnanja, ki ga tožeča stranka očita instituciji, razloge, zaradi katerih meni, da obstaja vzročna zveza med tem ravnanjem in škodo, ki naj bi jo utrpela, ter naravo in obseg te škode (sodbi Splošnega sodišča z dne 18. septembra 1996 v zadevi Asia Motor France in drugi proti Komisiji, T-387/94, Recueil, str. II-961, točka 107, in z dne 29. januarja 1998 v zadevi Dubois et Fils proti Svetu in Komisiji, T-113/96, Recueil, str. II-125, točka 30).
- 35 V obravnavanem primeru tožeča stranka navaja najprej, da je Komisija memorandum o soglasju podpisala na podlagi pooblastil, ki so ji bila podeljena s členom 13 Pogodbe o EMS, in poudarja, da sporni odlomki kršijo člen 1 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani 4. novembra 1950 v Rimu, in člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

- 36 Dalje, tožeča stranka trdi, da obstaja „zadostna vzročna zveza“ med vključitvijo spornih odlomkov v memorandum o soglasju, „[ki jo je zahtevala] Komisija na podlagi člena 13 [Pogodbe o EMS], in izgubo sredstev, ki so bila njena aktiva in za katera je bila prikrajšana [zaradi] dovolj očitne kršitve višjega pravnega pravila, s katerim so zaščiteni posamezniki“.
- 37 Nazadnje, tožeča stranka natančno opredeli škodo, ki naj bi jo utrpela.
- 38 V zvezi s prvim predlogom je torej treba ugotoviti, da je tožba v skladu s formalnimi zahtevami iz člena 21 Statuta Sodišča in člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča.
- 39 Dalje je treba preizkusiti, ali je prvi predlog nedopusten iz drugih razlogov, kot trdita Komisija in ECB v svojih ugovorih nedopustnosti. V zvezi s tem v bistvu zlasti trdita, da ravnanja, ki naj bi bilo vzrok za utrpelo škodo, ni mogoče pripisati instituciji Unije.
- 40 V zvezi s tem je treba poudariti, da je, kot izhaja iz točk 35 in 36 zgoraj, v tožbi navedeno eno samo dejanje ali ravnanje, ki je po mnenju tožeče stranke vzrok za škodo, ki naj bi jo utrpela, in sicer vključitev spornih odlomkov v memorandum o soglasju.
- 41 Tožeča stranka namreč v tožbi ne opredeli nobenega drugega dejanja ali ravnanja, ki bi bilo izvedeno v nasprotju s pravnim pravilom in ki bi privedlo do zmanjšanja vrednosti njene vloge v banki BoC. To ugotovitev potrjuje trditev tožeče stranke v stališčih glede ugovora nedopustnosti, ki ga je vložila ECB, v skladu s katero „so pogoji, povezani s [FP], zagotovljeno [Republiki Ciper] 26. aprila 2013, in način, kako sta jih Komisija in ECB zahtevali, tisti, ki so tožeči stranki povzročili škodo, za katero želi dobiti odškodnino na podlagi členov 268 [PDEU] in 340 PDEU“.
- 42 Vendar je na podlagi določb člena 268 PDEU in člena 340, drugi in tretji odstavek, PDEU Splošno sodišče na področju nepogodbene odgovornosti pristojno samo za odločanje o sporih v zvezi s povračilom škode, ki so jo povzročile institucije Unije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti.
- 43 Zato je treba odškodninski zahtevek, ki je usmerjen zoper Unijo in temelji samo na nezakonnosti dejanja ali ravnanja, ki ga niso sprejeli institucija Unije ali njeni uslužbenci, zavreči kot nedopusten (glej v tem smislu sklep Sodišča z dne 4. julija 2013 v zadevi Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon proti Komisiji in drugim, C-520/12 P, neobjavljen v ZOdl., točke od 35 do 38, in sodbo Splošnega sodišča z dne 4. februarja 1998 v zadevi Laga proti Komisiji, T-93/95, Recueil, str. II-195, točka 47).
- 44 Memorandum o soglasju sta skupaj sprejela EMS in Republika Ciper. Memorandum o soglasju so namreč 26. aprila 2013 podpisali na eni strani ciprski organi, navedeni v točki 21 zgoraj, in na drugi strani podpredsednik Komisije v njenem imenu. Iz člena 13(4) Pogodbe o EMS pa izhaja, da Komisija memorandum o soglasju podpiše samo v imenu EMS.
- 45 V zvezi s tem je treba dodati, da čeprav so s Pogodbo o EMS Komisiji in ECB podeljene nekatere naloge, povezane z izvajanjem ciljev navedene pogodbe, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da po eni strani naloge, ki so s Pogodbo o EMS poverjene Komisiji in ECB, ne zajemajo nobene lastne pristojnosti za odločanje in da po drugi strani dejavnosti, ki jih instituciji opravljata na podlagi te pogodbe, zavezujejo le EMS (sodba Sodišča z dne 27. novembra 2012 v zadevi Pringle, C-370/12, točka 161).
- 46 Zato ni mogoče šteti, da je treba sprejetje memoranduma o soglasju pripisati Komisiji ali ECB.
- 47 V skladu s sodno prakso iz točke 43 zgoraj Splošno sodišče torej ni pristojno za preizkus tega odškodninskega zahtevku v delu, v katerem temelji na nezakonnosti nekaterih določb memoranduma o soglasju.



- 48 Dalje, navesti je treba, da je tožeča stranka v svojih stališčih glede ugovorov nedopustnosti Komisije in ECB trdila, da Komisija „ni prepustila učinkovitega nadzora nad svojo vlogo v postopku odločanja na podlagi člena 136(3) PDEU v skladu s pristojnostmi, ki so ji priznane s členom 17 PEU, da deluje kot institucija [Unije], odgovorna za zagotavljanje skladnosti [aktov, sklenjenih na podlagi Pogodbe o EMS], s pravom Unije“.
- 49 Kolikor je mogoče to trditev razlagati tako, da je ravnanje, ki je po mnenju tožeče stranke vzrok za škodo, ki naj bi jo utrpela, kršitev domnevne obveznosti Komisije, da zagotovi skladnost memoranduma o soglasju s pravom Unije, in ne da bi bilo treba preizkusiti, ali gre za navajanje novih razlogov med postopkom v smislu določb člena 44(1)(c) v povezavi z določbami člena 48(2) Poslovnika, je treba navesti, da morajo biti v skladu z ustaljeno sodno prakso za uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije v smislu člena 340 PDEU izpolnjeni vsi ti pogoji: nezakonnost ravnanja, ki se očita institucijam Unije, dejanska škoda in obstoj vzročne zveze med zatrjevanim ravnanjem in navedeno škodo (glej sklep Splošnega sodišča z dne 17. decembra 2008 v zadevi Portela proti Komisiji, T-137/07, neobjavljen v ZOdl., točka 76 in navedena sodna praksa).
- 50 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno tudi, da je treba, če eden od teh pogojev ni izpolnjen, odškodninsko tožbo zavrniti v celoti, ne da bi bilo treba preučiti druge pogoje za uveljavljanje navedene odgovornosti (glej zgoraj v točki 49 navedeni sklep Portela proti Komisiji, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 51 V obravnavanem primeru je treba preizkus začeti z vprašanjem obstoja vzročne zveze med domnevno nezakonito opustitvijo, ki se očita Komisiji, in škodo, ki jo zatrjuje tožeča stranka.
- 52 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pogoj v zvezi z vzročno zvezo, ki se zahteva s členom 340 PDEU, predpostavlja obstoj dovolj neposredne vzročne zveze med ravnanjem institucij Unije in škodo (glej zgoraj v točki 49 navedeni sklep Portela proti Komisiji, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 53 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da je v primerih, v katerih je ravnanje, ki naj bi povzročilo navedeno škodo, opustitev ravnanja, še posebej potrebna gotovost, da je navedeno škodo dejansko povzročilo očitano nedelovanje in da je ni moglo povzročiti ravnanje, ločeno od ravnanja, ki se očita toženi instituciji (glej zgoraj v točki 49 navedeni sklep Portela proti Komisiji, točka 80 in navedena sodna praksa).
- 54 V obravnavanem primeru je ravnanje, ki naj bi povzročilo navedeno škodo, opustitev ravnanja Komisije pri podpisu memoranduma o soglasju, ker tožeča stranka trdi, da bi Komisija morala zagotoviti, da bi bil ta memorandum združljiv s pravom Unije (glej točko 49 zgoraj). Vendar je bil memorandum o soglasju podpisan po zmanjšanju vrednosti vloge tožeče stranke pri banki BoC. Do tega zmanjšanja je dejansko prišlo ob začetku veljavnosti uredbe št. 103, na podlagi katere je bil del te vloge pretvorjen v delnice ali zamenljive vrednostne papirje. Zato ni mogoče šteti, da je tožeča stranka uspela s potrebno gotovostjo dokazati, da je škodo, ki naj bi jo utrpela, dejansko povzročilo nedelovanje, ki se očita Komisiji.
- 55 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba prvi predlog delno zavreči kot nedopusten in delno zavrniti kot očitno brez pravne podlage, ne da bi bilo treba preizkusiti druge razloge za nedopustnost in trditve, ki sta jih predložili Komisija in ECB.

#### *Dopustnost drugega predloga*

- 56 Navesti je treba, da je Splošno sodišče v okviru ničnostne tožbe, na katero se nanaša člen 263 PDEU, pristojno samo za nadzor nad zakonitostjo aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije.

- 57 Tožeča stranka s predlogom za razglasitev ničnosti spornih odlomkov zahteva delno razglasitev ničnosti memoranduma o soglasju, ki sta ga skupaj sprejela Republika Ciper in EMS.
- 58 Ker pa niti EMS niti Republika Ciper nista del institucij, organov, uradov in agencij Unije, Splošno sodišče ni pristojno za preizkus zakonitosti aktov, ki sta jih sprejela skupaj.
- 59 Predlog za razglasitev ničnosti spornih odlomkov je torej nedopusten.
- 60 Drugi predlog je torej treba zavreči.

#### *Dopustnost tretjega predloga*

- 61 Tožeča stranka želi s tretjim predlogom doseči, da bi Splošno sodišče izdalo začasno odredbo. Iz člena 104(3) Poslovnika pa je razvidno, da je predlog za izdajo začasne odredbe dopusten le, če je vložen z ločenim aktom, kar v obravnavani zadevi ni bilo storjeno.
- 62 Zato je treba tretji predlog zavreči kot nedopusten.
- 63 Tožbo je torej treba v celoti zavreči kot delno nedopustno in delno očitno brez pravne podlage.

#### **Stroški**

- 64 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije in ECB naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

sklenilo:

1. **Tožba se zavrže.**
2. **Ledra Advertising Ltd se poleg lastnih stroškov naloži plačilo stroškov, ki sta jih priglasili Evropska komisija in Evropska centralna banka (ECB).**

V Luxembourg, 10. novembra 2014.

Sodni tajnik  
E. Coulon

Predsednik  
H. Kanninen