



Zbirka odločb sodne prakse

Združene zadeve C-597/18 P in C-598/18 P, C-603/18 P in C-604/18 P

**Svet Evropske unije
proti
D^r. K. Chrysostomides & Co. LLC in drugim**

Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 16. decembra 2020

„Pritožba – Ekonomska in monetarna politika – Program pomoči za stabilnost Republike Ciper – Prestrukturiranje ciprskega dolga – Sklep Sveta Evropske centralne banke (ECB) o zagotovitvi izredne likvidnostne pomoči na prošnjo centralne banke Republike Ciper – Izjave Euroskupine z dne 25. marca, 12. aprila, 13. maja in 13. septembra 2013 – Sklep 2013/236/EU – Memorandum o soglasju o posebnih gospodarskopoličnih pogojih, sklenjen med Republiko Ciper in Evropskim mehanizmom za stabilnost (EMS) – Lastninska pravica – Načelo varstva legitimnih pričakovanj – Enako obravnavanje – Nepogodbena odgovornost“

1. *Odškodninska tožba – Predmet – Odškodninski zahtevek za povračilo škode, ki jo povzroči Euroskupina – Medvladni organ neformalne narave – Neobstoj lastnih pristojnosti – Neobstoj statusa organa, urada ali agencije Unije – Nedopustnost (člena 3 in 13 PEU; členi 119(2), 137 in 340, drugi odstavek, PDEU; Protokol št. 14, ki je priloga k pogodbama EU in DEU, člen 1)*

(Glej točke od 78 do 80 in od 84 do 98.)

2. *Odškodninska tožba – Predmet – Odškodninski zahtevek za škodo, ki se pripiše Uniji – Pristojnost sodišča Unije – Odškodninski zahtevek zaradi škode, ki so jo povzročili nacionalni organi – Pristojnost nacionalnih sodišč (člen 13(1) PEU; člena 268 in 340, drugi in tretji odstavek, PDEU)*

(Glej točki 106 in 107.)

3. *Ekonomska in monetarna politika – Monetarna politika – Izvajanje – Posebni ukrepi za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti in trajnostne rasti na Cipru – Vključitev dejavnosti nacionalne banke v okvir druge nacionalne banke in pretvorba nezavarovanih vlog v delnice v okviru te druge nacionalne banke – Posebna podrobna pravila za izvajanje teh ukrepov – Polje proste presoje zadevne države članice (člen 136(1) PDEU; Sklep Sveta 2013/236, člen 2(6)(b))*

(Glej točke od 110 do 116 in 134.)

4. *Pritožba – Razlogi – Zgolj ponovitev razlogov in trditev, predstavljenih pred Splošnim sodiščem – Neopredelitev navedene napačne uporabe prava – Očitna nedopustnost*
(člen 256 PDEU; Statut Sodišča, člen 58, prvi odstavek; Poslovnik Sodišča, člena 168(d) in 169)
(Glej točke 127, 158, 169, 179, 199, 201, 205 in 206.)
5. *Pritožba – Razlogi – Napačna presoja dejstev in dokazov – Nadzor Sodišča nad presojo dokazov – Izključitev, razen ob izkrivljanju*
(člen 256(1), drugi pododstavek, PDEU; Statut Sodišča, člen 58, prvi odstavek)
(Glej točke 128, 130, 158, 167 in 206.)
6. *Ekonomska in monetarna politika – Ekonomska politika – Usklajevanje ekonomskih politik – Evropski mehanizem za stabilnost – Podelitev pristojnosti na področju dodelitve finančne pomoči – Pripis dejanj Komisiji in Evropski centralni banki, ki sta jih ti storili na podlagi funkcij, ki jih podeljuje Pogodba o Evropskem mehanizmu za stabilnost – Izključitev*
(Pogodba o ustanovitvi mehanizma za stabilnost, člen 13(4))
(Glej točki 131 in 132.)
7. *Pritožba – Razlogi – Nezadostna ali nasprotujoča si obrazložitev – Dopustnost – Obseg obveznosti obrazložitve – Obseg nadzora Sodišča nad sodbami Splošnega sodišča*
(člen 256 PDEU; Statut Sodišča, člena 36 in 58, prvi odstavek)
(Glej točke od 142 do 145.)
8. *Ekonomska in monetarna politika – Monetarna politika – Izvajanje – Posebni ukrepi za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti in trajnostne rasti na Cipru – Sklenitev memoranduma o soglasju, ki predvideva prestrukturiranje dveh nacionalnih bank – Neutemeljena omejitev lastninske pravice imetnikov vlog, delničarjev in imetnikov obveznic v zadevnih bankah – Neobstoj*
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 17 in 52(1))
(Glej točke od 154 do 157.)
9. *Ekonomska in monetarna politika – Ekonomska politika – Usklajevanje ekonomske politike – Evropski mehanizem za stabilnost – Sklenitev memoranduma o soglasju, ki predvideva prestrukturiranje dveh nacionalnih bank – Združljivost z lastninsko pravico – Obveznost predhodnega posvetovanja z imetniki vlog in delničarji v zadevnih bankah – Neobstoj*
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 17 in 52(1); Pogodba o ustanovitvi mehanizma za stabilnost, člen 12)
(Glej točko 159.)

10. *Ekonomska in monetarna politika – Ekonomska politika – Usklajevanje ekonomskih politik – Evropski mehanizem za stabilnost – Sklenitev memoranduma o soglasju, ki predvideva prestrukturiranje dveh nacionalnih bank – Sklenitev memoranduma o soglasju, ki predvideva pretvorbo nezavarovanih vlog nacionalne banke v delnice in začasno zamrznitev drugih nezavarovanih vlog te banke – Združljivost z lastninsko pravico imetnikov vlog – Presoja obstoja manj omejevalnih ukrepov – Upoštevanje nujnosti razmer (Listina Evropskem unije o temeljnih pravicah, člena 17(1) in 52(1); Pogodba o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost, člen 12)*

(Glej točke od 160 do 164.)

11. *Pravo Evropske unije – Načela – Varstvo legitimnega pričakovanja – Pogoji – Jasna zagotovila uprave – Pojem*

(Glej točke od 178 do 182.)

12. *Ekonomska in monetarna politika – Monetarna politika – Izvajanje – Posebni ukrepi za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti in trajnostne rasti na Cipru – Sklenitev memoranduma o soglasju, ki predvideva prestrukturiranje dveh nacionalnih bank – Kršitev načela enakega obravnavanja – Neobstoj (Sklep Sveta 2013/236; Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013)*

(Glej točke od 191 do 197.)

Povzetek

Sodišče je potrdilo sodbi Splošnega sodišča v delu, v katerem sta bili z njima zavrneni odškodninski tožbi več posameznikov in družb zaradi aktov in ravnanj institucij Unije, sprejetih v okviru finančne pomoči, dodeljene Republiki Ciper in pogojene s prestrukturiranjem njenega bančnega sektorja. Splošno sodišče pa je napačno uporabilo pravo s tem, da je menilo, da Euroskupina pomeni subjekt Unije, ustanovljen na podlagi Pogodb, katerega akti ali ravnanja bi lahko povzročili nepogodbeno odgovornost Unije

V prvih mesecih leta 2012 je imelo več bank s sedežem na Cipru, med njimi družbi Cyprus Popular Bank (v nadaljevanju: Laiki) in Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia (Bank of Cyprus; v nadaljevanju: BoC), finančne težave. Republika Ciper je nato 25. junija 2012 predsedniku Euroskupine predložila prošnjo za finančno pomoč, ki pa je navedla, da bo ta pomoč zagotovljena bodisi iz evropskega instrumenta za finančno stabilnost iz Evropskega mehanizma za stabilnost (EMS) v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev, ki ga je treba določiti v memorandumu o soglasju. Pogajanja o tem memorandumu so na eni strani vodila Evropska komisija skupaj z Evropsko centralno banko (ECB) in Mednarodnim denarnim skladom (MDS) in na drugi strani ciprski organi. Komisija, v imenu EMS, minister za finance Republike Ciper in guverner centralne banke Cipra so tako 26. aprila 2013 podpisali memorandum o soglasju, kar je omogočilo, da je EMS dodelil finančno pomoč tej državi članici.

Več posameznikov in družb, ki so imetniki vlog v bankah Laiki in BoC, delničarji ali imetniki obveznic v teh bank, so menili, da so Svet Evropske unije, Komisija, ECB in Euroskupina v okviru tega memoranduma o soglasju od ciprskih organov zahtevali sprejetje, ohranitev ali nadaljnje izvajanje ukrepov, zaradi katerih se je vrednost njihovih vlog, delnic oziroma obveznic znatno zmanjšala. Nato so pri Splošnem sodišču Evropske unije vložili tožbi zaradi nepogodbene odgovornosti za povrnitev škode, ki naj bi jim nastala zaradi teh ukrepov.

Splošno sodišče je s sodbama z dne 13. julija 2018, *K. Chrysostomides & Co. in drugi/Svet in drugi ter Bourdouvali in drugi/Svet in drugi*,¹ najprej zavrnilo ugovora nedopustnosti, ki ju je Svet navedel v zvezi z odškodninskima tožbama, ki so ju zadevni posamezniki in družbe vložili zoper Euroskupino. Splošno sodišče je nato zvezi s prvim pogojem za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU, ki se nanaša na nezakonitost ravnanja, ki se očita instituciji Unije in ki zahteva, da je treba dokazati obstoj dovolj resne kršitve pravnega pravila, katerega namen je podeliti pravice posameznikom, razsodilo, da posameznikom in družbam, ki so vložili ti tožbi, ni uspelo dokazati obstoja kršitve njihove lastninske pravice, načela varstva legitimnih pričakovanj oziroma načela enakega obravnavanja. Ker prvi pogoj za ugotovitev nepogodbene odgovornosti Unije v obravnavanih zadevah ni bil izpolnjen, je Splošno sodišče navedeni tožbi zavrnilo.

Sodišče, ki je odločalo v velikem senatu o pritožbah, ki so jih vložili Svet (zadevi C-597/18 P in C-598/18 P) ter zadevni posamezniki in družbe (zadevi C-603/18 P in C-604/18 P) ter o nasprotnih pritožbah Sveta (v zadevah C-603/18 P in C-604/18 P), je razveljavilo izpodbijani sodbi Splošnega sodišča v delu, v katerem sta z njima zavrnjena ugovora nedopustnosti, ki ju je vložil Svet, in kolikor se ta ugovora nanašata na tožbi teh posameznikov in družb, vloženi zoper Euroskupino in člen 2(6)(b) Sklepa 2013/236.² Sodišče pa je zavrnilo pritožbi navedenih posameznikov in družb.

Presoja Sodišča

Na prvem mestu, v zvezi s pritožbama, ki ju je Svet vložil v zadevah C-597/18 P in C-598/18 P, je Sodišče opozorilo, da uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU zahteva, da je mogoče „instituciji Unije“ očitati nezakonito ravnanje, ta pojem pa ne zajema le institucij Unije, naštetih v členu 13(1) PEU, ampak tudi vse organe, urade in agencije Unije, ki so ustanovljeni s Pogodbama ali na njuni podlagi in naj bi prispevali k uresničevanju ciljev Unije.

Sodišče je glede tega poudarilo, prvič, da je Euroskupina medvladni organ za usklajevanje ekonomske politike držav članic, katerih valuta je euro. Drugič, Euroskupine ni mogoče enačiti s sestavo Sveta, zanj pa je značilna neformalna narava. Tretjič, Euroskupina nima nobene lastne pristojnosti niti pristojnosti za sankcioniranje nespoštovanja političnih dogovorov, sklenjenih

¹ Sodbi Splošnega sodišča z dne 13. julija 2018, *K. Chrysostomides & Co. in drugi/Svet in drugi* (T-680/13, EU:T:2018:486), ter *Bourdouvali in drugi/Svet in drugi* (T-786/14, neobjavljena, EU:T:2018:487) (v nadaljevanju: izpodbijani sodbi).

² Sklep Sveta 2013/236/EU z dne 25. aprila 2013 naslovljen na Ciper o posebnih ukrepih za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti in trajnostne rasti (UL 2013, L 141, str. 32; v nadaljevanju: Sklep 2013/236). Ta sklep določa vrsto ukrepov in rezultatov za zmanjšanje proračunskega primanjkljaja Republike Ciper in ponovno vzpostavitev stabilnosti finančnega sistema te države članice. Nasprotni pritožbi, ki ju je vložil Svet, sta se nanašali posebej na člen 2(6)(b) tega sklepa, ki določa, da je s programom makroekonomskega prilagajanja za Republiko Ciper določena „vzpostavitev neodvisnega vrednotenja sredstev pri BoC in Laiki ter hitra vključitev dejavnosti Laiki v BoC. Vrednotenje se hitro konča, da bodo zaključene kapitalske zamenjave vlog pri BoC“.

v njenem okviru. Sodišče je iz tega sklepalo, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da je Euroskupina subjekt „Unije“, ustanovljen na podlagi Pogodb, katerega ravnanja bi lahko povzročila nepogodbena odgovornost Unije.

Sodišče je dodalo, da se politični dogovori, sklenjeni v okviru Euroskupine, konkretizirajo in se izvajajo med drugim z akti in ravnanji institucij Unije, zlasti Sveta in ECB, zato pravnim subjektom ni odvzeta pravica do učinkovitega sodnega varstva, določena v členu 47 Listine, saj lahko, kot so to storili v obravnavani zadevi, proti tem institucijam vložijo tožbo zaradi nepogodbene odgovornosti Unije na podlagi aktov ali ravnanj, ki jih te institucije Unije sprejmejo na podlagi takih političnih dogovorov. Sodišče je zlasti poudarilo, da mora Komisija kot varuhinja Pogodb skrbeti za skladnost navedenih dogovorov s pravom Unije in da morebitna pasivnost Komisije v zvezi s tem lahko privede do ugotovitve nepogodbene odgovornosti Unije.

Na drugem mestu, Svet je v zvezi z nasprotnima pritožbama Sveta v zadevah C-603/18 P in C-604/18 P izpodbijal presojo Splošnega sodišča, v skladu s katero naj bi, prvič, Svet v skladu s členom 2(6)(b) Sklepa 2013/236 od ciprskih organov zahteval ohranitev ali nadaljnje izvajanje ukrepa pretvorbe nezavarovanih vlog v banki BoC v delnice, in drugič, da naj navedeni organi ne bi imeli nikakršnega polja proste presoje za preklic te pretvorbe.

V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da člen 2(6)(b) Sklepa 2013/236 ne določa posebnih podrobnih pravil za izvajanje navedene pretvorbe, tako da so imeli ciprski organi v zvezi s tem široko polje proste presoje, zlasti za določitev števila in vrednosti delnic, ki jih je treba dodeliti imetnikom vlog v banki BoC v zameno za njihove nezavarovane vloge v tej banki. Zato je Sodišče menilo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da Republika Ciper nima nikakršnega polja proste presoje na podlagi te določbe za določitev posebnih podrobnih pravil za to pretvorbo.

Na tretjem mestu, zadevni posamezniki in družbe so glede pritožb, ki so jih vložili v zadevah C-603/18 P in C-604/18 P, menili, da je mogoče dovolj resno kršitev njihove lastninske pravice, načela varstva legitimnih pričakovanj in načela enakega obravnavanja pripisati aktom in ravnanjem institucij Unije, tako da je bil izpolnjen prvi pogoj za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije.

V zvezi s tem je Sodišče najprej opozorilo, da lastninska pravica³ ni absolutna pravica in da je lahko predmet omejitve.⁴ Sodišče je med drugim menilo, da ukrepov, navedenih v memorandumu o soglasju z dne 26. aprila 2013, ni mogoče šteti za nesorazmerno in nedopustno posredovanje, ki posega v lastninsko pravico zadevnih posameznikov in družb, kot je že razsodilo v sodbi Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB.⁵

Dalje, Sodišče je menilo, da okoliščine, da v predhodnih fazah mednarodne finančne krize odobritev finančne pomoči drugim državam članicam, katerih valuta je euro, ni bila pogojena s sprejetjem posebnih ukrepov, ni mogoče šteti za zagotovilo, ki bi lahko pri delničarjih, imetnikih obveznic in imetnikih vlog v bankah Laiki in BoC vzbudilo legitimna pričakovanja, da bi to veljalo tudi v primeru odobritve finančne pomoči Republiki Ciper.

³ Člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁴ Člen 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁵ Sodba Sodišča z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701).

Nazadnje, Sodišče je po tem, ko je opozorilo, da se s splošnim načelom enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če tako obravnavanje ni objektivno utemeljeno, zavrnilo obstoj kršitve tega načela. Sodišče je namreč ugotovilo, da zadevne družbe in posamezniki niso v položaju, ki bi bil primerljiv s položajem ciprske centralne banke, ki odločitve sprejema izključno na podlagi ciljev v javnem interesu, s položajem imetnikov vlog v grških podružnicah bank Laiki in BoC, s položajem imetnikov vlog v teh dveh bankah, katerih vloge niso presegale 100.000 EUR, s položajem imetnikov vlog in delničarjev bank iz drugih držav članic, katerih valuta je euro in ki so prejele finančno pomoč pred Republiko Ciper, ter tudi s položajem članov ciprskega sektorja združenih bank.

Sodišče je nazadnje v celoti zavrnilo pritožbi zadevnih družb in posameznikov (zadevi C-603/18 P in C-604/18 P), razveljavilo izpodbijani sodbi Splošnega sodišča v delu, v katerem sta z njima zavrjnena ugovora nedopustnosti, ki ju je vložil Svet, in kolikor se ta ugovor nanašata na tožbi zoper Euroskupino in člen 2(6)(b) Sklepa 2013/236, ter tema ugovoroma s tem, da je o njiju dokončno odločilo,⁶ ugodilo.

⁶ Na podlagi člena 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije.