



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 21. aprila 2016¹

Združene zadeve od C-105/15 P do C-109/15 P

**Konstantinos Malis in Eli Konstantinu Mali (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopiku Trapezis Kipru (C-106/15 P),
Petros Hadzitoma in Elenica Hadzitoma (C-107/15 P),
Lela Hadzijoanu (C-108/15 P),
Marinos Nikolau (C-109/15 P)**

**proti
Evropski komisiji,**

Evropski centralni banki (ECB)

„Pritožba — Program pomoči za stabilnost Republike Ciper — Dogovor med državami Euroskupine in ciprskimi organi o, med drugim, prestrukturiranju bančnega sektorja Republike Ciper — Izvedba tega dela dogovora ciprske centralne banke — Ničnostna tožba“

I – Uvod

1. Konstantinos Malis in Eli Konstantinu Mali v zadevi C-105/15 P, Tameio Pronoias Prosopiku Trapezis Kipru v zadevi C-106/15 P, Petros Hadzitoma in Elenica Hadzitoma v zadevi C-107/15 P, Lela Hadzijoanu v zadevi C-108/15 P in Marinos Nikolau v zadevi C-109/15 P (v nadaljevanju, skupaj: Malis in drugi) s svojimi pritožbami predlagajo razveljavitev sklepov Malis in Mali/Komisija in ECB (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopiku Trapezis Kipru/Komisija in ECB (T-328/13, EU:T:2014:906), Hadzitoma/Komisija in ECB (T-329/13, EU:T:2014:908), Hadzijoanu/Komisija in ECB (T-330/13, EU:T:2014:904) oziroma Nikolau/Komisija in ECB (T-331/13, EU:T:2014:905) (v nadaljevanju, skupaj: izpodbijani sklepi), s katerimi je Splošno sodišče zavrglo njihove tožbe zoper Evropsko komisijo in Evropsko centralno banko (ECB), s katerimi so predlagali razglasitev ničnosti izjave Euroskupine z dne 25. marca 2013 v zvezi z, med drugim, prestrukturiranjem bančnega sektorja Republike Ciper (v nadaljevanju: sporna izjava), ki je bila pogoj za to, da je Evropski mehanizem za stabilnost (v nadaljevanju: EMS) dodelil finančno pomoč za stabilnost.

II – Pravni okvir

A – Primarno pravo Unije

2. V skladu s členom 137 PDEU so „[p]odrobnosti o sestankih ministrov držav članic, katerih valuta je euro, [...] določene s Protokolom o Euroskupini.“

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

3. Protokol št. 14 o Euroskupini (v nadaljevanju: Protokol št. 14) določa:

„Člen 1

Ministri držav članic, katerih valuta je euro, se sestajajo neuradno.

Ti sestanki se skličejo po potrebi, da se razpravlja o vprašanjih, povezanih s posebnimi odgovornostmi, ki jih delijo v zvezi z enotno valuto. Komisija sodeluje na sestankih. Evropska centralna banka je povabljen, da sodeluje na sestankih, ki jih pripravijo predstavniki ministrov, odgovornih za finance držav članic, katerih valuta je euro, in Komisija.

Člen 2

Ministri držav članic, katerih valuta je euro, z večino teh držav članic za dve leti in pol izvolijo predsednika.“

B – Pogodba o EMS

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

5. V uvodni izjavi 1 Pogodbe o EMS je navedeno:

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

6. Člen 3 Pogodbe o EMS, naslovljen „Namen“, določa:

„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.“

7. Člen 4 Pogodbe o EMS, naslovljen „Sestava in pravila glasovanja“, v odstavku 1 določa:

„EMS ima svet guvernerjev in svet direktorjev ter tudi generalnega direktorja in drugo potrebno osebo.“

8. Člen 5 Pogodbe o EMS, naslovljen „Svet guvernerjev“, določa:

„1. Vsaka članica EMS imenuje guvernerja in njegovega namestnika. To imenovanje se lahko kadar koli prekliče. Guverner je član vlade članice EMS, pristojen za finance. Namestnik ima vsa pooblastila, da ukrepa v imenu guvernerja, kadar ta ni prisoten.“

2. Svet guvernerjev odloči, da mu predseduje predsednik Euroskupine iz Protokola (št. 14) o Euroskupini, priloženega [PEU] in PDEU, ali da izvoli med svojimi člani predsednika in podpredsednika za obdobje dveh let [...]

3. Član [Komisije], pristojen za ekonomske in monetarne zadeve, predsednik ECB ter predsednik Euroskupine (če ni predsednik ali guverner) lahko sodelujejo na sestankih sveta guvernerjev kot opazovalci.

[...]

6. Svet guvernerjev sporazumno sprejme odločitve o:

[...]

(f) pomoči za stabilnosti, ki jo zagotovi EMS, vključno s pogoji ekonomske politike, kot so navedeni v memorandumu o soglasju iz člena 13(3) [Pogodbe o MES], ter izbiri instrumentov in določitvi finančnih in drugih pogojev v skladu s členi od 12 do 18 [Pogodbe o EMS];

(g) pooblastitvi [Komisije], da se v povezavi z ECB pogaja o strogih pogojih ekonomske politike, ki veljajo za vsako finančno pomoč, v skladu s členom 13(3) [Pogodbe o EMS].

[...]“

9. Člen 12 Pogodbe o EMS, naslovljen „Načela“, 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.“

10. Člen 13 Pogodbe o EMS, naslovljen „Postopek za odobritev pomoči za stabilnost“, določa:

„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 [...] Komisiji v povezavi z ECB naslednje naloge:

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

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

(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 [...] Komisiji, da – v sodelovanju z ECB, in kadar je mogoče, skupaj z MDS – 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 [nasloviti], 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 PDEU, zlasti z vsemi akti prava [Unije], vključno z vsemi mnenji, opozorili, priporočili ali sklepi, naslovljenimi na zadevno članico EMS.

4. [...] Komisija podpiše [memorandum o soglasju] v imenu EMS, če so predhodno izpolnjeni pogoji iz odstavka 3 [člena 13 Pogodbe o EMS] 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. [...] Komisija je – v sodelovanju z ECB in skupaj z MDS, kadar je to mogoče – pooblaščen za spremljanje izpolnjevanja pogojev, ki veljajo za finančno pomoč.“

C – Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013

11. Republika Ciper in Komisija sta v imenu EMS 26. aprila 2013 podpisala memorandum o soglasju („Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality“, memorandum o soglasju o posebnem gospodarskopoličnem pogojevanju).²

12. V njegovi preambuli je navedeno:

„Program ekonomske prilagoditve bo naslovil kratkoročne in srednjeročne finančne, fiskalne in strukturne izzive, s katerimi se sooča Republika Ciper. Ključni cilji programa so:

- ponovna vzpostavitev trdnosti ciprskega bančnega sektorja in povrnitev zaupanja imetnikov vlog in trga s temeljitim prestrukturiranjem in zmanjšanjem finančnih institucij, okrepitevijo nadzora in naslovitvijo pričakovane kapitalske neustreznosti, v skladu s političnim dogovorom Euroskupine z dne 25. marca 2013;

[...]“³

13. Memorandum o soglasju pod prvim naslovom „Reforma finančnega sektorja“ določa: „1.26 Drugič, [banka Trapeza Kipru Dimosia Etaira Ltd (Ciprska banka) (v nadaljevanju: Trapeza Kipru)⁴] prevzema na podlagi postopka nakupa in prevzema ciprska sredstva [banke Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (ciprska ljudska banka) (v nadaljevanju: Laiki)⁵] po njihovi pošteni vrednosti ter njene zajamčene vloge

2 — Celotno besedilo memoranduma o soglasju je v angleškem jeziku na voljo na spletnem mestu Ministrstva za finance (Ypurgeío Oikonomikón) Republike Ciper na tem naslovu: [http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/\\$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf](http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf).

3 — Neuradni prevod.

4 — Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd se pogosto navaja pod njenim imenom ali njenimi začetnicami v angleščini, in sicer „Bank of Cyprus“ ali „BoC“.

5 — Sklicujem se na grško ime Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, „Laiki“ („ljudski“ v grščini)

in izpostavljenost izredni likvidnostni pomoči po nominalni vrednosti. Nezajamčene vloge [banke Laiki] bodo ostale v nekdanjem subjektu. Cilj je, da bi bila vrednost prenesenih sredstev višja od vrednosti prenesenih obveznosti, tako da razlika ustreza dokapitalizaciji [banke Trapeza Kipru], ki jo opravi [banka Laiki] v višini 9 % tveganju prilagojenih sredstev, ki so bila prenesena. [Banka Trapeza Kipru] 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 morale prispevati k obnovitvi zaupanja in normaliziranju pogojev financiranja. Pretvorba 37,5 % nezajamčenih vlog [banke Trapeza Kipru] v delnice razreda A s polno glasovalno pravico in pravicami do dividend zagotavlja največji del kapitalskih potreb z dodatnim vnosom lastniškega kapitala nekdanjega subjekta [banke Laiki]. Del preostalih nezajamčenih vlog [banke Trapeza Kipru] bo začasno zamrznjen dokler ne bo opravljena neodvisna ocena iz naslednje točke.

1.27 Tretjič, za zagotovitev izpolnjevanja ciljev kapitalizacije bo do konca junija 2013 opravljena podrobnejša in posodobljena neodvisna ocena sredstev [banke Trapeza Kipru] in [banke Laiki] 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] [k]omisijo, 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 Trapeza Kipru] glede na ta cilj prekapitalizirana, bo opravljen odkup delnic, da se imetnikom vlog vrne znesek, ki ustreza prekapitalizaciji.“

D – Sekundarno pravo Unije

14. Sklep Sveta 2013/236/EU z dne 25. aprila 2013, naslovljen na Ciper, o posebnih ukrepih za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti in trajnostne rasti⁶ (v nadaljevanju: Sklep 2013/236) določa:

„Člen 1

1. Da bi omogočili ponovno vzpostavitev trajnostne rasti ter fiskalne in finančne stabilnosti ciprskega gospodarstva, Ciper dosledno izvaja program makroekonomskega prilagajanja (v nadaljnjem besedilu: program), katerega glavni elementi so določeni v členu 2 tega sklepa. [...]

Člen 2

1. Ključni cilji programa za Ciper so: ponovna vzpostavitev stabilnosti ciprskega bančnega sektorja, nadaljevanje sedanjega procesa fiskalne konsolidacije in izvajanje strukturnih reform v podporo konkurenčnosti ter trajnostni in uravnoteženi rasti.

[...]

6. Da bi Ciper ponovno vzpostavil trden finančni sektor, bo še naprej izvajal korenito reformo in prestrukturiranje bančnega sektorja ter okrepil uspešne banke s ponovno zagotovitvijo njihovega kapitala, obravnavo njihove likvidnosti in okrepitvijo nadzora nad njimi. V okviru programa so določeni naslednji ukrepi in rezultati:

[...]

(d) sprejetje ukrepov, da se čim bolj zmanjšajo stroški davkoplačevalcev za prestrukturiranje bank. [...]

[...]

⁶ — UL L 141, str. 32.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Republiko Ciper.“

15. V uvodni izjavi 3 Uredbe (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrepitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo⁷ (v nadaljevanju: Uredba št. 472/2013) je navedeno:

„Popolna skladnost okvira Unije za večstranski nadzor, vzpostavljenega s [PDEU], ter morebitni politični pogoji, povezani s finančno pomočjo, bi morali biti določeni v pravu Unije. [...]“

16. Uredba št. 472/2013 določa:

„Člen 1

Predmet in področje uporabe

1. V tej uredbi so določbe za okrepitev gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah, katerih valuta je euro in ki:

[...]

(b) so prosile za finančno pomoč ene ali več držav članic ali tretjih držav, iz [EFSM], [EMS], evropskega instrumenta za finančno stabilnost (EFSF), ali drugih ustreznih mednarodnih finančnih institucij, na primer [MDS], ali to pomoč prejemajo.

[...]

Člen 5

Informacije o predvidenih prošnjah za finančno pomoč

Država članica, ki namerava zaprositi za finančno pomoč eno ali več drugih držav članic ali tretje države, EMS, EFSF ali drugo ustrezno institucijo, kot MDS, o svoji nameri nemudoma obvesti predsednika delovne skupine Euroskupine, člana Komisije, ki je pristojen za ekonomske in monetarne zadeve, ter predsednika ECB.

Ko delovna skupina Euroskupine prejme oceno Komisije, organizira razpravo o nameravani prošnji, da bi med drugim preučila možnosti, ki so na voljo v okviru obstoječih finančnih instrumentov Unije ali euroobmočja, preden se zadevna država članica obrne na potencialne posojilodajalce.

Država članica, ki namerava zaprositi za finančno pomoč iz EFSM, o svoji nameri nemudoma obvesti predsednika Ekonomsko-finančnega odbora, člana Komisije, ki je pristojen za ekonomske in monetarne zadeve, ter predsednika ECB.

⁷ — UL L 140, str. 1. Uredba št. 472/2013 je skupaj z Uredbo (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, str. 11) del reforme, poimenovane „two-pack“, ki je namenjena krepitvi ekonomske integracije in konvergence držav članic euroobmočja.

Člen 6

Ocena vzdržnosti javnega dolga

Če država članica zaprosi za finančno pomoč pri EFSM, EMS ali EFSF, Komisija v povezavi z ECB in, če je to mogoče, MDS oceni vzdržnost javnega dolga te države članice ter njene dejanske ali morebitne potrebe po financiranju. Če je predvidena finančna pomoč iz EMS ali EFSF, Komisija to oceno predloži delovni skupini Euroskupine, če je predvidena finančna pomoč iz EFSM, pa Ekonomsko-finančnemu odboru.

[...]

Člen 7

Program za makroekonomsko prilagoditev

1. Kadar država članica zaprosi za finančno pomoč eno ali več držav članic ali tretjo državo, EFSM, EMS, EFSF ali MDS, pripravi v dogovoru s Komisijo, ki deluje v povezavi z ECB in, če je ustrezno, MDS, osnutek programa za makroekonomsko prilagoditev, ki nadgrajuje programe ekonomskega partnerstva iz Uredbe (EU) št. 473/2013 in jih nadomešča, ter ki vsebuje tudi letne proračunske cilje.

[...]

Osnutek programa za makroekonomsko prilagoditev dosledno spoštuje člen 152 PDEU in člen 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Komisija ustno obvesti predsednika in podpredsednike pristojnega odbora Evropskega parlamenta o napredku pri pripravi osnutka programa za makroekonomsko prilagoditev. Navedene informacije so zaupne.

2. Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije odobri program za makroekonomsko prilagoditev, ki ga je pripravila država članica, ki zaprosi za finančno pomoč v skladu z odstavkom 1.

Komisija zagotovi, da je memorandum o soglasju, ki ga podpiše v imenu EMS ali EFSF, v celoti v skladu s programom za makroekonomsko prilagoditev, ki ga je odobril Svet.

[...]

Člen 15

Glasovanje v Svetu

O ukrepih iz te uredbe glasujejo samo člani Sveta, ki predstavljajo države članice, katerih valuta je euro, pri čemer se ne upošteva glas člana Sveta, ki predstavlja zadevno državo članico.

Kvalificirana večina članov Sveta iz prvega odstavka se izračuna v skladu s členom 238(3)(a) [Pogodbe] DEU.

Člen 16

Uporaba za države članice, ki prejemajo finančno pomoč

Ta uredba se uporablja za države članice, ki 30. maja 2013 prejemajo finančno pomoč, od tega dneva dalje.

[...]“

17. Sklep 2013/236 je bil razveljavljen in nadomeščen z Izvedbenim sklepom Sveta 2013/463/EU z dne 13. septembra 2013 o odobritvi programa makroekonomskega prilagajanja za Ciper in razveljavitvi Sklepa 2013/236/EU⁸ (v nadaljevanju: Izvedbeni sklep 2013/463).

18. Njegova uvodna izjava 6 se glasi:

„Zaradi začetka veljavnosti Uredbe (EU) št. 472/2013 je treba program makroekonomskega prilagajanja sprejeti v obliki izvedbenega sklepa Sveta. Zaradi jasnosti in pravne varnosti bi bilo program treba ponovno sprejeti na podlagi člena 7(2) Uredbe (EU) št. 472/2013. Vsebina programa bi morala ostati enaka tisti, ki je bila odobrena s [Sklepom 2013/236], vendar bi morala vključevati tudi rezultate pregleda, opravljenega v skladu s členom 1(2) navedenega sklepa. Hkrati bi bilo treba [Sklep 2013/236] razveljaviti.“

19. Člen 2(5) tega sklepa določa:

„Da bi Ciper ponovno vzpostavil trden finančni sektor, bo še naprej izvajal korenito reformo in prestrukturiranje bančnega sektorja ter okrepil uspešne banke s ponovno zagotovitvijo njihovega kapitala, obravnavo njihove likvidnosti in okrepitvijo nadzora nad njimi. V okviru programa so določeni naslednji ukrepi in rezultati:

[...]

(c) sprejetje ukrepov, da se čim bolj zmanjšajo stroški za prestrukturiranje bank, ki jih nosijo davkoplačevalci. [...]"

III – Dejansko stanje

20. Republika Ciper je bila od leta 2012 postopoma pod vse večjim pritiskom finančnih trgov zaradi povečanja zaskrbljenosti v zvezi z vzdržnostjo javnih financ in zlasti kar zadeva znatno javnofinančno pomoč, ki jo je zahteval oslavljen finančni sektor.

21. Republika Ciper se po več zaporednih znižanjih bonitetnih ocen od agencij za ocenjevanje bonitete ciprskih suverenih obveznosti ni več mogla refinancirati po dolgoročno proračunsko vzdržnih obrestnih merah. Hkrati je postajal bančni sektor čedalje bolj odrezan od mednarodnega tržnega financiranja, velike institucije pa so zabeležile znaten kapitalski primanjkljaj.

22. V prvih mesecih leta 2012 so nekatere banke s sedežem na Cipru, med njimi Laiki in Trapeza Kipru zašle v finančne težave. Republika Ciper je zato menila, da je potrebna njihova dokapitalizacija.

23. Ciprski organi so zaradi resnih ekonomskih in finančnih težav 25. junija 2012 uradno zaprosili predsednika Euroskupine za finančno pomoč v obliki posojila EFSF/EMS ter MDS, da bi ciprskemu gospodarstvu omogočili ponoven zagon s trajnostno rastjo, zagotovili dobro delovanje bančnega sistema in zavarovali finančno stabilnost Unije in euroobmočja.

24. Eurokupina je 27. junija 2012 pozvala Komisijo in ECB, ciprske organe in MDS, da se dogovorijo o programu makroekonomskega prilagajanja za Republiko Ciper, vključno z njegovimi finančnimi potrebami, in da sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev finančne stabilnosti v trenutno zahtevnih razmerah, v katerih obstaja tveganje negativnih prelivanj zaradi pretresov na trgu državnih dolžniških vrednostnih papirjev.

8 — UL L 250, str. 40.

25. Republika Ciper in druge države članice, katerih valuta je euro, so marca 2013 dosegle politični dogovor o osnutku memoranduma o soglasju.

26. Euroskupina je v izjavi z dne 16. marca 2013 ta dogovor pozdravila in opozorila na nekatere predvidene prilagoditvene ukrepe, med katerimi je bila uvedba davka na bančne vloge. Euroskupina je navedla, da je ob upoštevanju tega okvira dodelitev finančne pomoči, s katero bi se zagotovila finančna stabilnost Republike Ciper in euroobmočja, načeloma upravičena in pozvala zainteresirane strani, naj pospešijo pogajanja.

27. Republika Ciper je 18. marca 2013 ukazala zaprtje bank 19. in 20. marca 2013. Predsednik Euroskupine je v izjavi z istega dne navedel, da se bo davek na bančne vloge v povezavi z zaproseno finančno pomočjo porabil za ponovno vzpostavitev uspešnega poslovanja ciprskega bančnega sektorja in torej za zagotovitev finančne stabilnosti Cipra. Vendar je navedel, da bi bilo treba po mnenju Euroskupine male vlagatelje obravnavati drugače kot velike, pri čemer je poudaril pomen zagotovitve popolnega jamstva za vloge, manjše od 100.000 EUR. Nazadnje je predsednik Euroskupine v njenem imenu ciprske organe in ciprski parlament pozval k hitri izvedbi dogovorjenih ukrepov.

28. Ciprski organi so se odločili, da bodo zaprtje bank podaljšali do 28. marca 2013, da bi preprečili naval na bančna okenca.

29. Ciprski parlament je 19. marca 2013 zavrnil osnutek zakona ciprske vlade o uvedbi davka na vse bančne vloge v Republiki Ciper. 22. marca 2013 je sprejel nov zakon o sanaciji kreditnih ustanov.

30. Euroskupina je 25. marca 2013 objavila sporno izjavo,⁹ v kateri je navedeno:

„Euroskupina je s ciprskimi organi dosegla dogovor o bistvenih elementih prihodnjega programa za makroekonomsko prilagoditev. Ta dogovor podpirajo vse države članice, katerih valuta je euro, ter vse tri institucije.

[...]

Euroskupina pozdravlja načrte za prestrukturiranje finančnega sektorja kot je določeno v prilogi. Ti ukrepi bodo podlaga za povrnitev vzdržnosti finančnega sektorja. Še posebej bodo z njimi zaščitene vse vloge pod 100.000 EUR v skladu z načeli Unije.

[...]

Euroskupina prosi ciprske organe in Komisijo, ob posvetovanju z ECB in MDS, naj dokončajo memorandum o soglasju na ravni zadevnih služb do začetka aprila.

[...]

Euroskupina se je seznanila z odločitvijo organov, da sprejmejo ustrezne upravne ukrepe glede na trenutni edinstven in izjemen položaj ciprskega finančnega sektorja in da omogočijo hitro ponovno odprtje bank. Euroskupina izpostavlja, da bodo ti upravni ukrepi začasni, sorazmerni in nediskriminacijski ter bodo podvrženi pozornemu spremljanju v zvezi z obsegom in trajanjem v skladu s Pogodbo.

[...]

9 — Celotno besedilo sporne izjave je na voljo samo v angleščini na spletnih mestih Komisije (<http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf>) in Sveta (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

Euroskupina pričakuje, da bo svet guvernerjev EMS lahko formalno odobril predlog dogovora o finančni pomoči do tretjega tedna aprila 2013, pod pogojem da bodo dokončani nacionalni postopki.“

31. V prilogi k sporni izjavi je navedeno:

„Na podlagi predstavitve političnih načrtov organov [Republike Ciper], ki jih je Euroskupina sprejela s širokim odobravanjem, je bilo dogovorjeno naslednje:

1. Banka Laiki se nemudoma ukine – s polnim prispevkom delničarjev, imetnikov obveznic in nezavarovanih vlagateljev – v skladu s sklepom ciprske centralne banke [(v nadaljevanju: CCB)] na podlagi novo sprejetega okvira za reševanje bank.
2. Banka Laiki se razdeli na slabo banko in dobro banko. Slaba banka bo morala postopoma izginiti.
3. Dobra banka se na podlagi okvira za reševanje bank in po posvetovanju z upravnima odboroma bank [Trapeza Kipru] in Laiki pripoji k banki [Trapeza Kipru]. Prispevala bo [nujno likvidnostno pomoč (ELA)] v višini [devet] milijard EUR. Do izvedbe dokapitalizacije bodo ostale zamrznjene samo nezajamčene vloge banke [Trapeza Kipru], nato pa se bodo lahko zanje uvedli ustrezni pogoji.
4. Svet guvernerjev ECB bo banki [Trapeza Kipru] zagotovil likvidna sredstva ob upoštevanju veljavnih pravil.
5. Banka [Trapeza Kipru] bo dokapitalizirana s pretvorbo nezajamčenih vlog v lastniški kapital s polnim prispevkom delničarjev in imetnikov obveznic.
6. Pretvorba bo izvedena tako, da bo ob koncu programa zavarovan 9-odstotni kapitalski delež.
7. Vsi imetniki zajamčenih vlog v vseh bankah bodo popolnoma zaščiteni v skladu z upoštevno zakonodajo [Unije].
8. Sredstva programa (do [deset] milijard EUR) se ne bodo porabila za dokapitalizacijo banke Laiki ali banke [Trapeza Kipru].“

32. Guverner CCB je 25. marca 2013 začel postopek reševanja bank Trapeza Kipru in Laiki.

33. V ta namen sta bili 29. marca 2013 objavljeni dve uredbi.¹⁰

34. Uredba št. 103 določa dokapitalizacijo banke Trapeza Kipru, med drugim na stroške njenih delničarjev, imetnikov obveznic in nezavarovanih vlagateljev za zneske nad 100.000 EUR.¹¹

35. Uredba št. 104 pa je določala prenos nekaterih sredstev in obveznosti z banke Laiki na banko Trapeza Kipru, vključno z vlogami, manjšimi od 100.000 EUR. Vloge, večje od 100.000 EUR, so ostale v banki Laiki v pričakovanju njene likvidacije.

10 — Gre za To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kipru Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 (uredba iz leta 2013 o reševanju z lastnimi sredstvi banke Trapeza Kipru, regulativni upravni akt št. 103 (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 (uredba št. 104), EE, Priloga III(I), št. 4645, 29. marec 2013, str. od 781 do 788).

11 — Ta postopek sanacije se pogosto imenuje „haircut“ (zmanjšanje vrednosti) bančnih vlog ali „bail-in“ ciprskih bank. Izraz „bail-out“ pomeni reševanje v breme zunanjih vlagateljev ali davkoplačevalcev. Izraz „bail-in“ pa nasprotno pomeni reševanje, pri katerem morajo upniki banke sprejeti izbris dela njihovih terjatev.

36. V skladu z navedenima uredbama so ukrepi za reševanje bank Laiki in Trapeza Kipru začeli veljati 29. marca 2013 med 6. uro ter 6. uro in 10 minut zjutraj. Malis in drugi so bili do takrat imetniki vlog pri bankah Trapeza Kipru in Laiki, katerih vrednost se je zaradi uporabe ukrepov iz navedenih uredb bistveno znižala. Malis in drugi trdijo, da so izgubili vso vrednost nad 100.000 EUR.

37. Komisija je po sprejetju uredb št. 103 in 104 začela nove pogovore s ciprskimi organi zaradi dokončanja memoranduma o soglasju.

38. Svet guvernerjev EMS je na sestanku 24. aprila 2013:

- potrdil, prvič, da sta bili Komisija in ECB zadolženi za izvedbo ocen iz člena 13(1) Pogodbe o EMS, in drugič, da je bila Komisija zadolžena, da se v sodelovanju z ECB in MDS z Republiko Ciper pogaja o memorandumu o soglasju;
- odločil, da se Republiko Ciper odobri pomoč za stabilnost v obliki finančne pomoči (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, in
- Komisijo pooblastil za podpis memoranduma v imenu EMS.

39. Svet je 25. aprila 2013 sprejel Sklep 2013/236, ki je v členu 2(6)(d) določal, da je „bail-in“ ciprskih bank del programa za makroekonomsko prilagoditev Republike Ciper.

40. Memorandum o soglasju so 26. aprila 2013 podpisali minister za finance Republike Ciper, guverner CCB in O. Rehn, podpredsednik Komisije.

41. Svet direktorjev EMS je 8. maja 2013 potrdil sporazum o FP in predlagane pogoje za izplačilo prvega obroka pomoči Republiko Ciper. Ta obrok je bil razdeljen na dve plačili, in sicer 13. maja 2013 dve milijardi EUR oziroma 26. junija 2013 ena milijarda EUR. Drugi obrok pomoči v višini milijarde in pol EUR je bil izplačan 27. septembra 2013. Med decembrom 2013 in julijem 2015 so bili izplačani še drugi obroki v višini med 100 in 600 milijoni EUR.

42. Svet je 21. maja 2013 sprejel Uredbo št. 472/2013, na podlagi katere je bil Sklep 2013/236 razveljavljen in nadomeščen z Izvedbenim sklepom 2013/463.

IV – Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklepi

43. Malis in drugi so 4. julija 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tri tožbe, s katerimi so mu predlagali, naj:

- razglasi ničnost sporne izjave, „ki je dokončno obliko dobila z [uredbo št. 104] guvernerja [CCB] kot predstavnika [Evropskega sistema centralnih bank], s katero je bilo odločeno o ‚prodaji nekaterih dejavnosti‘ banke [Laiki] in ki je v bistvu skupna odločba [ECB] in Komisije“;
- podredno, ugotovi da je sporna izjava ne glede na obliko in vrsto v bistvu „skupna odločba [ECB] in/ali Komisije“;
- bolj podredno, razglasi ničnost sporne izjave „ne glede na njeno obliko in vrsto“;
- še bolj podredno, „razglasi ničnost skupne odločbe [ECB] in/ali Komisije [...], sprejete prek Euroskupine, ne glede na njeno obliko ali vrsto,“ in

— ECB in/ali Komisiji naloži plačilo stroškov.

44. Komisija in ECB sta 1. oziroma 9. oktobra 2013 z ločenima aktoma v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili ugovora nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča. Splošnemu sodišču sta predlagali, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno, in

— Malis in drugim naloži plačilo stroškov.

45. Splošno sodišče je z izpodbijanimi sklepi tožbe v celoti zavrglo kot nedopustne.

46. Ker so Malis in drugi izpodbijali izjavo Euroskupine z dne 25. marca 2013, tožbe pa so vložili zoper Komisijo in ECB (kar sta potrdili v svojih pisnih stališčih),¹² je Splošno sodišče v točkah od 38 do 50 izpodbijanih sklepov najprej proučilo, ali je mogoče sporno izjavo pripisati Komisiji in ECB.

47. Splošno sodišče je na podlagi Protokola št. 14, ki določa da je Euroskupina neuradno srečanje ministrov držav članic, katerih valuta je euro, na katerih se „razpravlja o vprašanjih, povezanih s posebnimi odgovornostmi, ki jih delijo v zvezi z enotno valuto“,¹³ v točki 44 izpodbijanih sklepov razsodilo, da „ni mogoče šteti niti, da Euroskupino nadzorujeta Komisija ali ECB, niti da deluje kot pooblaščenka teh institucij“. ¹⁴

48. Splošno sodišče je v točkah od 46 do 50 zavrnilo tudi tezo, da je sporno izjavo mogoče pripisati EMS, ker ga domnevno nadzorujeta Komisija in ECB.

49. Splošno sodišče je v točkah od 51 do 62 izpodbijanih sklepov podredno obravnavalo tudi vprašanje, ali ima sporna izjava pravne učinke nasproti tretjim osebam.

50. V zvezi s tem je razsodilo, da je sporna izjava sicer vsebovala navedbe, ki bi se lahko zdele kategorične, zlasti tiste v zvezi z ukinitvijo banke Laiki in zmanjšanjem vrednosti nezajamčenih bančnih vlog, vendar teh trditev ni mogoče razumeti ločeno, temveč jih je treba, „nasprotno, postaviti v kontekst, iz katerega jasno izhaja popolnoma informativna vsebina [sporne] izjave“. ¹⁵

V – Postopek pred Sodiščem

51. Malis in drugi v pritožbah z dne 27. februarja 2015, pri Sodišču vloženi 4. marca 2015, Sodišču predlagajo, naj:

— razveljavi izpodbijane sklepe in

— odločbo o naložitvi plačila stroškov pritožnikom na prvi stopnji razglasi za nično.

52. Komisija in ECB v odgovorih na tožbe Sodišču predlagata, naj:

— zavrne pritožbe in

— pritožnikom naloži plačilo vseh stroškov.

¹² — Glej točko 37 izpodbijanih sklepov.

¹³ — Člen 1 Protokola št. 14.

¹⁴ — Točka 44 izpodbijanih sklepov.

¹⁵ — Točka 61 izpodbijanih sklepov.

VI – Pritožbe

53. Naj že takoj najavim, da bom Sodišču predlagal zavrnitev zadevnih pritožb, kljub temu pa me pomen vprašanj, ki se v njih postavljajo v zvezi z učinkovitim sodnim varstvom, njihova sorodnost s sodno prakso Sodišča (sodbi Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756 ter Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400), razmerje (ali njegova odsotnost) med sistemoma EMS in pravom Unije ter odločitev Sodišča, da te pritožbe obravnava v sodbi (kot sicer tudi pritožbe v združenih zadevah C-8/15 P, C-9/15 P in C-10/15 P v zvezi z ničnostnimi in odškodninskimi tožbami v zvezi z memorandumom o soglasju) in da jih dodeli velikemu senatu, spodbuja k temu, da navedem nekaj uvodnih ugotovitev preden se posvetim razlogom, ki jih uveljavljajo Malis in drugi.

A – Uvodne ugotovitve

1. Euroskupina

54. Ker Euroskupina ni navedena v prvem odstavku člena 263 PDEU in ni del sedmih institucij iz člena 13(1) PEU, so lahko njeni akti predmet ničnostne tožbe, samo če bi bilo Euroskupino mogoče obravnavati kot sestavo Sveta ali kot organ, urad ali agencijo Unije.

55. Euroskupina je izrecno navedena v členu 137 PDEU, ki v zvezi z njeno sestavo in podrobnostmi o njenih sestankih napotuje na Protokol št. 14 k Pogodbi DEU.

56. Iz njegovih določb je jasno razvidno, da Euroskupino sestavljajo ministri za finance držav članic, katerih valuta je euro, ki se sestajajo na sestankih, na katere sta povabljeni Komisija in ECB.

57. Protokol št. 14 določa, da se ti ministri „sestajajo neuradno,“ in da „za dve leti in pol izvolijo predsednika.“

58. Člen 16(6) PEU poleg tega določa, da Svet zaseda v različnih sestavah, katerih seznam sprejme Evropski svet v skladu s členom 236(a) PDEU. V skladu s tem seznamom iz Priloge I k Poslovniku Sveta¹⁶ se Svet sestaja v desetih različnih sestavah,¹⁷ med katerimi ni Euroskupine.

59. Povezavo med Euroskupino in Svetom je mogoče najti v tem, da se Euroskupina običajno sestaja enkrat na mesec, dan pred sejo Sveta za „ekonomske in finančne zadeve“,¹⁸ in da urad predsednika delovne skupine Euroskupine¹⁹ deluje v okviru generalnega sekretariata Sveta v Bruslju.²⁰

60. Poleg tega Pogodba DEU določa poseben način glasovanja Sveta o ukrepih za tiste države članice, katerih valuta je euro. Člen 136(2), prvi pododstavek, PDEU namreč določa, da „[v] zvezi [s temi] ukrepi [...] lahko pri glasovanju sodelujejo samo člani Sveta, ki predstavljajo države članice, katerih valuta je euro,“ s čimer je lahko mišljena Euroskupina, še posebej ker se države članice, katerih valuta ni euro, sploh ne udeležujejo teh sestankov.

16 — Glej Sklep Sveta (EU) 2009/937 z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta (UL L 325, str. 35, in popravek v UL 2010, L 55, str. 83).

17 — Splošne zadeve: zunanje zadeve, ekonomske in finančne zadeve; pravosodje in notranje zadeve, zaposlovanje, socialna politika, zdravje in varstvo potrošnikov; konkurenčnost (notranji trg, industrija, raziskave in vesolje); promet, telekomunikacije in energija; kmetijstvo in ribištvo; okolje; izobraževanje, mladina, kultura in šport.

18 — Glej spletno mesto Sveta na tem naslovu: <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/>.

19 — Delovna skupina Euroskupine je telo za pripravo sestankov Euroskupine, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic evrskega območja v Ekonomsko-finančnem odboru ter Komisije in ECB.

20 — Glej spletno mesto Sveta na tem naslovu: <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/>.

61. Kljub tem naveznim okoliščinam menim, da Euroskupina ni sestava Sveta, ne samo zato, ker je Pogodba ne opredeljuje kot take, ampak tudi zaradi različnih nalog, ki jih opravljata. Euroskupina je telo, v katerem države članice, katerih valuta je euro, razpravlja[jo] „o vprašanjih, povezanih s posebnimi odgovornostmi, ki jih delijo v zvezi z enotno valuto“,²¹ medtem ko so naloge Sveta v skladu s členom 16(1) PEU veliko širše in med drugim skupaj s Parlamentom zajemajo zakonodajno pristojnost Unije in druge pristojnosti za odločanje, ki jih Pogodba DEU daje samo Svetu.

62. Vendar to, da Euroskupine ni mogoče obravnavati kot sestave Sveta, ne pomeni samodejno, da ni organ, urad ali agencija Unije v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU.

63. Vendar čeprav so bili z Lizbonsko pogodbo akti „organov, uradov in agencij Unije“ dodani k aktom, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo, in sicer, da bi se preprečilo, da bi nekateri od njih uživali sodno imuniteto, pa ostaja dejstvo, da Euroskupina – ki ni navedena v členu 263 PDEU – ni pravna oseba.

64. Niti v Pogodbi DEU niti v sodni praksi ni nobene podlage za sklepanje, da so se avtorji Pogodbe DEU želeli odreči tej zahtevi.²² Vedno kadar se je želelo v Pogodbi DEU doseči uporabljivost člena 263 PDEU brez zahteve po pravni osebnosti, se je izrecno navedlo zadevne institucije, organe, urade in agencije, pa naj je bil to Evropski svet (dodan z Lizbonsko pogodbo) ali Odbor regij.²³

65. Brez poseganja v možnost pripisovanja njenih aktov instituciji iz člena 263 PDEU, organu, uradu ali agenciji Unije s pravno osebnostjo, menim da torej Euroskupine ni mogoče obravnavati kot organa, urada ali agencije Unije v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU.

66. Res je, da bi bilo tako sklepanje lahko problematično glede na načelo učinkovitega sodnega varstva,²⁴ vendar samo če bi Euroskupina s Pogodbo pridobila pristojnost za sprejemanje aktov z zavezujočimi pravnimi učinki za tretje osebe, kar pa ni tako, ker je Euroskupina telo za razpravo in ne organ odločanja. Ta značilnost poleg tega pomeni, da udeležba ECB na sestankih Euroskupine ni v nasprotju z njeno neodvisnostjo, zagotovljeno v členu 282(3) PDEU, ki jo morajo institucije, organi, uradi in agencije Unije ter vlade držav članic spoštovati.

67. Zato aktov Euroskupine ni mogoče razglasiti za nične na podlagi člena 263 PDEU.

2. EMS in njegov svet guvernerjev

68. Pogodba o EMS ni del pravnega reda Unije. Sodišče je namreč v točki 180 sodbe Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) razsodilo, da „države članice ne izvajajo prava Unije [...], kadar vzpostavijo mehanizem za stabilnost, kot je EMS, za vzpostavitev katerega pogodbi EU in DEU ne podeljujeta Uniji nobene nove posebne pristojnosti [...]“.²⁵

69. V skladu z členom 4(1) Pogodbe o EMS ima EMS svet guvernerjev (dejansko ministrov za finance držav članic EMS kot določa člen 5(1) Pogodbe o EMS), svet direktorjev in generalnega direktorja, s tem da je seveda svet guvernerjev njegov vrhovni organ upravljanja.

21 — Člen 1 Protokola št. 14.

22 — Glej sodbo Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, točki 58 in 59).

23 — Ugotavljam, da Računsko sodišče ni navedeno v členu 263, prvi odstavek PDEU, je pa v skladu s členom 13(1) PEU institucija Unije in ne samo njen organ, urad ali agencija. Vprašanje, ali je treba institucije *a fortiori* obravnavati kot organe, urade ali agencije Unije ali pa je ta pravna praznina spregled ali odraz tega, da zoper njihove akte ni mogoče vložiti ničnostne tožbe, se še ni postavilo.

24 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca Jääskinena v zadevi Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, točka 51): „Namreč, tudi če ne obstaja izrecna določba, s katero se zadevnemu subjektu podeljuje pravna osebnost, menim, da besedilo člena 263, peti odstavek, PDEU ustvarja zelo močno domnevo v tem smislu, da če institucije ustanovijo subjekt, ki lahko sprejme odločitve, ki vplivajo na posameznike, mora pravno sredstvo vseeno obstajati.“

25 — Glej tudi točko 105 te sodbe.

70. Predsednik sveta guvernerjev je načeloma predsednik Euroskupine (člen 5(2) Pogodbe o EMS).
71. Očitno je torej, da sta imela do zdaj Euroskupina in svet guvernerjev EMS povsem enako sestavo, ker je svet guvernerjev od svoje ustanovitve sklenil, da mu predseduje predsednik Euroskupine.
72. Kar zadeva Komisijo in ECB člen 5(3) Pogodbe o EMS določa, da član Evropske komisije, pristojen za ekonomske in monetarne zadeve, in predsednik ECB lahko sodelujeta na sestankih sveta guvernerjev kot opazovalca.
73. Država članica, ki želi pri EMS zaprositi za finančno pomoč EMS, mora ravnati po postopku iz člena 13 Pogodbe o EMS.
74. V skladu z odstavkom 1 tega člena mora ta država članica prošnjo za pomoč za stabilnost nasloviti na predsednika sveta guvernerjev, ki naloži Komisiji, naj jo v povezavi z ECB oceni.
75. Člen 13(2) Pogodbe o EMS določa, da lahko svet guvernerjev EMS državi članici prosilki na podlagi njene prošnje in ocene te prošnje od Komisije in ECB odloči, da ji načeloma odobri pomoč za stabilnost.
76. Člen 13(3) Pogodbe o EMS določa, da svet guvernerjev, če sprejme tako odločitev, naloži Komisiji, da – v sodelovanju z ECB, „in kadar je mogoče, skupaj z MDS – s pogajanji z [državo] članico [...] sklene memorandum o soglasju [...], v katerem so podrobno navedeni pogoji, ki veljajo za finančno pomoč.“
77. Pojasniti je treba, da svet guvernerjev v skladu s členom 5(6)(g) Pogodbe o EMS sporazumno sprejme odločitev o strogih pogojih ekonomske politike, ki veljajo za vsako finančno pomoč državi članici v težavah.
78. V skladu s členom 13(4) Pogodbe o EMS Komisija podpiše memorandum o soglasju v imenu EMS, če so predhodno izpolnjeni pogoji iz odstavka 3 in ga je svet guvernerjev odobril.
79. Svet direktorjev EMS nato odobri „sporazum o finančni pomoči“.²⁶
80. Nato mora zadevna država članica sprejeti potrebne nacionalne ukrepe za izpolnitev obveznosti iz memoranduma o soglasju.
81. Opozarjam na to, da je Sodišče v točki 161 sodbe Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) v zvezi z nalogami, ki so s Pogodbo o EMS poverjene Komisiji in ECB, razsodilo da te „kljub pomembnosti ne zajemajo nobene lastne pristojnosti za odločanje. Poleg tega so dejavnosti, ki jih instituciji opravljata na podlagi te pogodbe, povezane le z EMS“.²⁷
82. Zdi pa se mi, da ima Komisija v skladu s členom 13(4) Pogodbe o EMS pristojnost (in dolžnost kot varuhinja Pogodb), da blokira memorandum o soglasju EMS, če – kot zahteva odstavek 3 istega člena – ni v skladu z ukrepi usklajevanja ekonomske politike iz Pogodbe DEU. Resda je to, da bi Komisija zavrnila izvršitev pooblastila za podpis memoranduma o soglasju v imenu EMS, precej malo verjetno („teoretično“ kot se je izrazila Komisija na obravnavi), ker je Komisija pred tem za skladnost, ki se zahteva po členu 13(3) Pogodbe o EMS, skrbela v vseh fazah procesa od prošnje države članice v težavah, vendar ta majhna verjetnost ne vpliva na pravno sklepanje. Komisija pa se vsekakor podpiše zgolj v imenu EMS, in kot je navedeno v točki 161 sodbe Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), podpis zavezuje samo EMS, ki je torej edini avtor zadevnih odločitev.

26 — Člen 13(5) Pogodbe o EMS.

27 — Udeležba na sestankih sveta guvernerjev kot opazovalki, pogajanja, podpis in spremljanje izvajanja memoranduma o soglasju zadevne države članice.

83. Poleg tega, ker je spore na podlagi Pogodbe o EMS (in torej aktov EMS) mogoče Sodišču predložiti samo v skladu s postopkom po posebnem sporazumu (člen 273 PDEU), določenim v členu 37(3) Pogodbe o EMS,²⁸ Sodišče ni pristojno, da na podlagi člena 263 PDEU odloča o ničnostni tožbi zoper akt, ki ga je sprejel EMS.

84. Podobno nacionalni ukrepi, sprejeti samo na podlagi memoranduma o soglasju, ne pomenijo izvajanja prava Unije držav članic, pa čeprav člen 13(3) Pogodbe o EMS v drugem pododstavku določa, da mora biti „memorandum o soglasju [...] popolnoma skladen [...] z vsemi akti prava [U]nije“.²⁹

85. Ukrepi iz memoranduma o soglasju, sprejeti v okviru EMS, pa so bili do zdaj bolj ali manj podrobno tudi predmet Sklepa Sveta, ki ga je v okviru Pogodbe DEU sprejel Svet,³⁰ ta postopek pa je bil morda posledica bojazni, da memorandum o soglasju ni pravno zavezujoč.

86. To hipotezo potrjujejo odločbe nekaterih nacionalnih sodišč.

87. Simvulio tis Epikrateias (državni svet, Grčija) je med drugim v zvezi s prvim in drugim memorandumom o soglasju, ki ju je Helenska republika podpisala leta 2010 in 2012, razsodil da nista mednarodni pogodbi, ker stranke ne prevzamejo vzajemnih obveznosti in ker ne določata mehanizma, na podlagi katerega bi bili grški organi zavezani izvršiti njune določbe.³¹ Po mnenju Symvoulia tis Epikrateias (državni svet) so ti memorandumi o soglasju zgolj politični program, ki ga zadevna država članica namerava izvesti zaradi pridobitve finančne pomoči.³² Z drugimi besedami, navedeni memorandumi o soglasju niso pravno zavezujoči instrumenti.

88. Symvoulia tis Epikrateias (državni svet) se je pri navedenem sklepanju oprl na to, da če bi bila memoranduma o soglasju zavezujoča, Svet ne bi sprejel Sklepa 2010/320.³³

89. Na podlagi navedenih sklepov Sveta, naslovljenih na državo članico, je mogoče sklepati, da pomenijo nacionalni ukrepi, sprejeti za izvršitev zavez države članice v razmerju do EMS, izvajanje prava Unije, tudi če memorandum o soglasju ni akt prava Unije, vendar v obsegu, v katerem so ti ukrepi povzeti v Sklepu Sveta, sprejetem po podpisu memoranduma o soglasju.

90. Kot pa je Splošno sodišče razsodilo v sklepih ADEDY in drugi/Svet (T-541/10, EU:T:2012:626, točka 87) in ADEDY in drugi/Svet (T-215/11, EU:T:2012:627, točka 99),³⁴ se sklepi, ki jih sprejme Svet in v katerih se povzemajo zaveze države članice v težavah iz memoranduma o soglasju, ne morejo nanašati neposredno³⁵ na posameznike v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, zaradi česar njihove tožbe niso bile dopustne.

28 — Glej sodbo Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točke od 170 do 176).

29 — Glej tudi sodbo Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 174).

30 — Glej pri Republiki Ciper Sklep 2013/236, ki v členu 2(6)(d) določa, da so „[v] okviru programa [makroekonomskega prilagajanja] [...] določeni naslednji ukrepi in rezultati [...] sprejetje ukrepov, da se čim bolj zmanjšajo stroški davkoplačevalcev za prestrukturiranje bank.“ To zmanjšanje stroškov davkoplačevalcev nujno pomeni udeležbo vlagateljev in torej znižanje vrednosti bančnih vlog. Glej tudi pri Helenski republiki Sklep Sveta 2010/320/EU z dne 8. junija 2010 naslovljen na Grčijo za okrepitev in poglobitev fiskalnega nadzora ter poziv Grčiji, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja (UL L 145, str. 6), kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2011/734/EU z dne 12. julija 2011 naslovljen na Grčijo za okrepitev in poglobitev fiskalnega nadzora ter poziv Grčiji, da sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja (UL L 296, str. 38), kakor je bil spremenjen.

31 — Glej Symvoulia tis Epikrateias (državni svet) (občna seja) 668/2012, točka 27, in Symvoulia tis Epikrateias (državni svet) (občna seja) 2307/2014, točka 19.

32 — Glej Symvoulia tis Epikrateias (državni svet) (občna seja) 668/2012, točka 27, in Symvoulia tis Epikrateias (državni svet) (občna seja) 2307/2014, točka 19.

33 — Glej Symvoulia tis Epikrateias (državni svet) (občna seja) 668/2012, točka 27.

34 — Ki se pred Sodiščem ne izpodbijata.

35 — Že po definiciji ni bilo treba preizkusiti, ali se posamično nanaša na tožeče stranke, ker so pogoji kumulativni. Menim pa, da niti v navedenih zadevah tožečih strank ni bilo mogoče obravnavati kot posamično prizadetih.

91. Vendar morajo države članice, ker člen 13(3), drugi pododstavek, Pogodbe o EMS določa, da morajo biti ukrepi iz memoranduma o soglasju „popolnoma v skladu“ s pravom Unije in ker so ti ukrepi povzeti v Sklepih Sveta, v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU vzpostaviti „pravna sredstva potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva,“ ki sodiščem zadevne države članice omogočajo, da Sodišču predložijo vprašanja za predhodno odločanje v zvezi z veljavnostjo teh sklepov in posledično zadevnega programa makroekonomske prilagoditve.³⁶

3. Uredba št. 472/2013

92. Navedeno potrjuje sprejetje Uredbe št. 472/2013, čeprav se *ratione temporis* ne uporablja za sporno izjavo.

93. Cilj navedene uredbe je v skladu z njeno uvodno izjavo 3 „[p]opolna skladnost okvira Unije za večstranski nadzor, vzpostavljenega s PDEU, ter morebitni politični pogoji, povezani s finančno pomočjo, bi morali biti določeni v pravu Unije,“ drugače povedano, skladnost med Pogodbo o EMS in Pogodbo DEU.

94. Členi od 5 do 7 navedene uredbe tako podrobneje opredeljujejo način, na kateri morata Komisija in ECB izvajati pristojnosti na podlagi člena 13 Pogodbe o EMS, določajo sprejetje osnutka programa za makroekonomsko prilagoditev (drugo ime za memorandum o soglasju iz člena 13(3) Pogodbe o EMS) in njegovo odobritev v Svetu, pri kateri imajo glasovalno pravico samo države članice, katerih valuta je euro.³⁷

95. Člen 7(4) Uredbe št. 472/2013, ki odraža člen 13(7) Pogodbe o EMS, nalaga trojki, to je „Komisiji v povezavi z ECB in če je ustrezno MDS,“ da spremlja napredek države članice pri izvajanju programa za makroekonomsko prilagoditev.

96. Podobno kot člen 13(3), drugi pododstavek, Pogodbe o EMS določa, da mora biti memorandum o soglasju „popolnoma v skladu“ s pravom Unije, člen 7(1), zadnji pododstavek, Uredbe št. 472/2013 določa, da mora program za makroekonomsko prilagoditev dosledno spoštovati člen 152 PDEU in člen 28 Listine.

97. Po začetku veljavnosti Uredbe št. 472/2013 je bil Sklep 2013/236, naslovljen na Republiko Ciper, razveljavljen in nadomeščen z Izvedbenim sklepom 2013/463, s katerim je bil „[z]aradi jasnosti in pravne varnosti“³⁸ ponovno sprejet program za makroekonomsko prilagoditev iz Sklepa 2013/236.

36 — V zvezi z obravnavano zadevo je treba ugotoviti, da v skladu s sodno prakso Anotato Dikastirio Kipru (vrhovno sodišče Republike Ciper) imetniki vlog, prizadeti z zmanjšanjem njihovih vlog, nimajo pravnega interesa za vložitev ničnostnih tožb zoper uredbi št. 103 in 104, ker se ti dve uredbi ne nanašata na razmerje med državo in posamezniki ampak sta naslovljeni na zadevni banki, torej banki Laiki in Trapeza Kipru (sodbi Mirto Hristodulu in drugi proti Kentrikis Trapezas Kipru in drugim, zadeva št. 553/2013 in druge, 7. junij 2013, ter Vias Dimitriu in drugi proti Kentrikis Trapezas Kipru in drugim, zadeva št. 1034/2013 in druge, 9. oktober 2014). V skladu z navedeno sodno prakso lahko imetniki vlog na podlagi njihovega pogodbenega razmerja z banko vložijo odškodninske tožbe zoper njo pri civilnih sodiščih, v takem postopku je lahko k udeležbi pozvana tudi Republika Ciper. V tem okviru je mogoče vprašanje zakonitosti uredb št. 103 in 104 in njune skladnosti s pravom Unije postaviti zaradi vzpostavitve civilne odgovornosti banke in države. Na prvi pogled se mi zdi, da to ne zadostuje za skladnost z zahtevami iz člena 19 PEU.

37 — Glej člen 15 Uredbe št. 472/2013.

38 — Uvodna izjava 6 Izvedbenega sklepa 2013/463.

98. Tudi če posamezniki ne morejo dokazati, da se ti izvedbeni sklepi nanašajo neposredno nanje,³⁹ pa morajo države članice v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU vsekakor vzpostaviti „pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva“. ⁴⁰ Kot sem pojasnil v točki 91 teh sklepnih predlogov, mora biti nacionalnim sodiščem omogočeno, da Sodišču predložijo vprašanja za predhodno odločanje o veljavnosti Izvedbenega sklepa in skladnosti programa za makroekonomsko prilagoditev s pravom Unije in Listino.

B – Prvi in tretji pritožbeni razlog

1. Trditve strank

99. Malis in drugi v prvem in tretjem pritožbenem razlogu trdijo, da v izpodbijanih sklepih manjka obrazložitev stališča Splošnega sodišča o organu, ki je dejansko odločil o znižanju vrednosti vlog v bankah Laiki in Trapeza Kipru, ali je vsaj povzročil ali naložil, da so ciprski organi izvedli tako znižanje vrednosti vlog, zlasti s sprejetjem uredb št. 103 in 104. Splošno sodišče naj namreč ne bi upoštevalo dejstva, da je to zmanjšanje vrednosti vlog zgolj posledica zahtev in pogojev, ki sta jih Republiki Ciper s sporno izjavo naložili Komisija in ECB.

100. Malis in drugi trdijo, da Splošno sodišče ni obravnavalo njihove teze, da Euroskupina ni zgolj telo za razpravo. Ker le-tej niso bile dodeljene niti delegirane nobene pristojnosti Komisije niti ECB, bi bilo treba na tej podlagi sklepati, da gre za sredstvo, s katerim Komisija in ECB sprejemata odločitve o posebnih vprašanjih v zvezi z EMS ali finančno stabilnostjo.

101. Poleg tega sta po mnenju Malis in drugih Komisija in ECB „resnična avtorja“ sporne izjave. V zvezi s tem trdijo, da Splošno sodišče ne bi smelo – pa je – spregledati svoje lastne ugotovitve v točki 61 izpodbijanih sklepov, da sporna izjava vsebuje navedbe, „ki bi se lahko zdele kategorične“, niti vloge Komisije in ECB v okviru Pogodbe o EMS, v skladu s katero se Komisija pogaja in sklene memorandum o soglasju ter v sodelovanju z ECB skrbi za to, da se ukrepi iz navedenega memoranduma v zadevni državi članici izvedejo.

102. Komisija trdi, da Malis in drugi niso opredelili tistih delov izpodbijanih sklepov, v zvezi s katerimi naj bi bilo napačno uporabljeno pravo. Zato bi bilo treba prvi pritožbeni razlog razglasiti za nedopusten. Vsekakor pa naj ne bi bil utemeljen, ker so izpodbijani sklepi zadostno obrazloženi.

103. Komisija meni, da Malis in drugi v pritožbah brez kakršne koli obrazložitve trdijo, da je sporna izjava v bistvu skupna odločitev ECB in Komisije, ki naj bi delovali „prek Euroskupine.“ To tezo naj bi Splošno sodišče obrazloženo zavrnilo.

104. Trditve, da Splošno sodišče ni obravnavalo tega, da sta Republika Ciper in še posebej guverner CCB zgolj izvajala odločitve Euroskupine, naj bi bila brezpredmetna, ker temelji na napačni premisi, da sta sporno izjavo sprejeli Komisija in ECB. Vsekakor pa naj bi šlo za nedopustno in brezpredmetno trditev, ker nima nobene zveze s presojo Splošnega sodišča o zakonitosti izpodbijanega akta.

105. ECB opozarja na to, da želijo Malis in drugi izpodbiti dejanske ugotovitve Splošnega sodišča. Poleg tega naj ne bi bilo dvoma, da pri tej presoji dejanskega stanja ni bilo napačno uporabljeno pravo, saj trditve Malis in drugih po mnenju ECB niso bile podprte s konkretnim sklepanjem ali sodno prakso.

39 — Glej točko 90 teh sklepnih predlogov.

40 — Glej opombo na strani 36 teh sklepnih predlogov.

106. ECB meni, da Malis in drugi v pritožbah vsekakor niso navedli nobene utemeljitve v podporo trditve, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo z razsodbo, da Komisija in ECB nista resnična avtorja sporne izjave, in so zgolj ponovili trditve, ki jih je Splošno sodišče zavrnilo.

2. Presoja

107. Ker se prvi in tretji pritožbeni razlog nanašata prav na ugotovitev Splošnega sodišča, da sporne izjave ni mogoče pripisati niti Komisiji niti ECB, ju je treba obravnavati skupaj, ob upoštevanju da se dovolj nanašata na točke od 41 do 50 izpodbijanih sklepov.

108. Vsebinsko me stališča iz točk od 54 do 82 teh sklepnih predlogov napeljujejo na sklep, da sporne izjave ni mogoče pripisati Komisiji ali ECB in da Splošno sodišče v zvezi s tem ni napačno uporabilo prava. Komisija in ECB sta namreč v okviru navedenega postopka nastopali kot pooblaščenki sveta guvernerjev EMS, da se pogajata o memorandumu o soglasju, ga spremljata in ga po pooblastilu podpišeta. Poleg tega – kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 43 izpodbijanih sklepov – niti iz pravil o Euroskupini niti dejanskega stanja ni razvidno, „da so bile pristojnosti s Komisije ali ECB prenesene na ta subjekt in da lahko ti instituciji nad njim izvajata nadzorne pristojnosti ali nanj naslavljata priporočila, kaj šele zavezujoča navodila.“

109. Kljub temu pa se sprašujem (čeprav to nič ne spremeni usode zadevnih pristojnosti), ali ne bi morale Splošno sodišče že takoj razglasiti tožbo za nedopustno, ker je bila jasno naperjena zoper Komisijo in ECB zaradi razglasitve ničnosti akta Euroskupine.

110. Res je – kot je Splošno sodišče razsodilo v točki izpodbijanih sklepov – da „[v] tožbi zmotno navedena tožena stranka, ki ni avtorica izpodbijanega akta, ne povzroči nedopustnosti tožbe, če ta vsebuje elemente, na podlagi katerih je mogoče nedvoumno opredeliti stranko, zoper katero je vložena, kot je navedba izpodbijanega akta in njegovega avtorja.“

111. Res je, da je Sodišče razglasilo za dopustno tožbo proti Evropski investicijski banki (EIB) in ne zoper njen svet guvernerjev v času, ko je bilo Sodišče v skladu s členom 180(b) Pogodbe EGS pristojno za odločanje o sporih v zvezi z odločanjem sveta guvernerjev EIB.⁴¹ Razsodilo je, da „čeprav je v uvodnem delu tožbe kot tožena stranka navedena Banka, se tožba izrecno sklicuje na člen 180(b) Pogodbe EGS in uvodoma pojasnjuje, da je njen predmet ‚razglasitev ničnosti odločitve sveta guvernerjev Banke.‘ Na podlagi teh elementov je mogoče nedvoumno sklepati, da je tožba naperjena zoper svet guvernerjev kot zadevni organ Banke in da tožba izpolnjuje pogoje iz člena 38(1) Poslovnika.“⁴²

112. V zadnjem času je Sodišče za dopustno razglasilo ničnostno tožbo zoper direktivo Parlamenta in Sveta, ki jo je vložila Kraljevina Španija, naperjena pa je bila samo zoper Svet.⁴³ Sodišče je razsodilo, da „določitev [Direktive 2002/15/EU] ‚Evropskega parlamenta in Sveta‘ 2002/15/ES za predmet ničnostne tožbe v izvirni različici tožbe zajema, sicer nedoločno izraženo ampak nesporno, tako Parlament kot Svet kot toženi stranki in ni mogoče dvomiti o tem, da je bil prvotni namen tožeče stranke naperiti tožbo proti obema institucijama.“⁴⁴

113. Poleg tega je Kraljevina Španija svojo tožbo v roku za vložitev tožbe popravila ter za toženi stranki imenovala Parlament in Svet, in je Parlament torej lahko sodeloval v postopku in se zagovarjal.

41 — Glej sklep Komisija/EIB (85/86, EU:C:1986:292).

42 — Glej sklep Komisija/EIB (85/86, EU:C:1986:292, točka 6).

43 — Glej sodbo Španija in Finska/Parlament in Svet (C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — Glej sodbo Španija in Finska/Parlament in Svet (C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točka 17).

114. Menim, da obravnavana zadeva ne vsebuje „napake“ tiste vrste kot je bila ugotovljena v sklepu Komisija/EIB (85/86, EU:C:1986:292) ter sodbi Španija in Finska/Parlament in Svet (C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497), in ki v zadevah, v katerih sta bila izdana ta sklep in ta sodba, ni preprečila popravka tožbe. Poleg tega iz točke 37 izpodbijanih sklepov izhaja, da so Malis in drugi vztrajali pri svoji odločitvi, da svoje tožbe usmerijo zoper Komisijo in ECB in ne zoper Euroskupino.

115. Čeprav tako Splošno sodišče v obravnavani zadevi pri analizi pripisljivosti sporne izjave Komisiji in ECB ni moglo uporabiti pojma „napaka,“ ki jo je ugotovilo v točki 36 izpodbijanih sklepov,⁴⁵ pa bi se lahko pri tem oprlo na drugo sodno prakso Sodišča.⁴⁶

116. Sodišče je namreč v točki 14 sodbe Parlament/Svet in Komisija (C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271) razsodilo, da „zgolj dejstvo, da je sklep poimenovan kot ‚odločitev držav članic,‘ ni dovolj za izognitev nadzoru iz člena [263 PDEU]. Za to bi se bilo treba prepričati tudi o tem, da zadevni akt kar zadeva njegovo vsebino in okoliščine, v katerih je bil sprejet, dejansko ni odločitev Sveta.“ Iz tega sledi, da je Splošno sodišče – ker Euroskupina ni organ, urad ali agencija Unije – lahko na tej podlagi v točkah od 38 do 50 izpodbijanih sklepov preizkusilo pripisljivost sporne izjave Komisiji in ECB.

117. Zato je mogoče, če je bilo v obrazložitvi analize Splošnega sodišča v zvezi s pripisljivostjo sporne izjave Komisiji in ECB napačno uporabljeno pravo, da je to analizo treba opraviti in jo opreti na drug razlog.

118. Vsekakor pa je treba prvi in tretji pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljena.

C – Drugi pritožbeni razlog

1. Trditve strank

119. Malis in drugi v drugem pritožbenem razlogu menijo, da je Splošno sodišče zmotno zavrnilo njihovo tezo, da je sporna izjava akt, ki ga je bilo mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo, ker ima pravne učinke in ker je zaradi nje nastal pravni in dejanski položaj, v katerem so se znašli pritožniki. Splošno sodišče naj bi poleg tega zagovarjalo arbitrarno tezo, da je Republika Ciper izključno odgovorna za zmanjšanje vrednosti vlog.

120. Komisija navaja, da ta pritožbeni razlog ni utemeljen, ker je Splošno sodišče pojasnilo razloge, iz katerih izpodbijani akt nima pravnih učinkov proti tretjim osebam. To naj bi – kot pravilno ugotavlja Splošno sodišče – izhajalo tako iz določb o delovanju Euroskupine, ki je ne pooblaščajo za sprejemanje pravno zavezujočih aktov, kot besedila sporne izjave, ki je povsem informativna.

121. ECB navaja, da pritožniki niso z natančnimi trditvami dokazali, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s stališčem, da Euroskupina ni mogla sprejemati zavezujočih ukrepov in da torej njene izjave po definiciji nimajo pravnih učinkov nasproti tretjim osebam v smislu člena 263 PDEU. ECB opozarja tudi na to, da je treba v pritožbi jasno navesti pritožbene razloge in pravne utemeljitve. Malis in drugi pa naj bi navedli zgolj to, da bi morale Splošno sodišče drugače razlagati zgoraj navedene dele, ne da bi to pravno utemeljili. Zato bi bilo treba ta pritožbeni razlog zavreči kot očitno nedopusten.

⁴⁵ — Glej točko 110 teh sklepnih predlogov.

⁴⁶ — Glej točki 19 in 20 sodbe Parlament/Svet in Komisija (C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271), v katerih je Sodišče zavrnilo trditev, da to da je Komisija pristojna za upravljanje posebne pomoči Bangladešu, zadostuje za to, da se Svetu pripiše odločitev predstavnikov držav članic o odobritvi te pomoči, ker „člen 155, četrti odstavek, Pogodbe [ES] namreč državam članicam ne preprečuje, da Komisiji poverijo nalogo, da poskrbi za koordinacijo kolektivnega ukrepa, ki so ga sprejele na podlagi akta njihovih predstavnikov v Svetu.“

2. Presoja

122. Opozoriti je treba, da „v skladu z ustaljeno sodno prakso očitki, ki so usmerjeni zoper dodatne razloge odločbe Splošnega sodišča, ne morejo povzročiti razveljavitve te odločbe in so torej brezpredmetni“.⁴⁷

123. Ker je bila analiza Splošnega sodišča glede tega v točkah od 51 do 62 izpodbijanih sklepov zgolj „podredna,“ drugi pritožbeni razlog – tudi če bi bil utemeljen – ne bi mogel povzročiti ničnosti izpodbijanih sklepov.

124. Zato gre za brezpredmeten pritožbeni razlog, ki ga je treba zavreči.

125. Vendar zaradi popolnosti in ob sklicevanju na točke od 54 do 67 teh sklepnih predlogov poleg mojega sklepanja o tem, ali ima Eurokupina značilnosti organa, urada ali agencije Unije v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU, menim da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava z razsodbo, da sporna izjava ne more pravno učinkovati proti tretjim osebam.

126. Res je – kot napeljuje Splošno sodišče v točki 61 izpodbijanih sklepov (v kateri so omenjene „navedbe, ki bi se lahko zdele kategorične“) – da besedilo in vsebina sporne izjave ni popolnoma v skladu z opredelitvijo in nalogami Eurokupine iz Protokola št. 14, torej da gre za neformalno srečanje ministrov držav članic, katerih valuta je euro, na katerih se „razpravlja o vprašanjih, povezanih s posebnimi odgovornostmi, ki jih [te] delijo v zvezi z enotno valuto.“

127. Mislim predvsem na tiste dele sporne izjave, v katerih Eurokupina navaja, da se je s ciprskimi organi dogovorila o bistvenih elementih programa za makroekonomsko prilagoditev in da je tako njih kot Komisijo, ECB in MDS prosila, naj dokončajo memorandum o soglasju, ki bi povzel te elemente.⁴⁸

128. Ti bistveni elementi, ki so povzeti v sporni izjavi in prilogi k njej, so bili jamstvo za bančne vloge do 100.000 EUR, ukinitev banke Laiki, njena razdelitev na dobro in slabo banko, prevzem dobre banke od banke Trapeza Kipru in udeležba vlagateljev pri postopku sanacije teh dveh bank v višini nezajamčenih vlog,⁴⁹ pri čemer so Malis in drugi s tožbami pred Splošnim sodiščem izpodbijali zakonitost zadnjenavedenega ukrepa.

129. Vendar je Eurokupina navedla, da „pozdravlja“ načrte prestrukturiranja finančnega sektorja Republike Ciper, da „se je seznanila“ z zavezami ciprskih organov in da „pričakuje,“ da bo svet guvernerjev EMS čimprej odobril predlog dogovora o finančni pomoči, iz česar je razvidna odsotnost odločitve z zavezujočimi pravnimi učinki.

130. Poleg tega ugotavljam, da je bila sporna izjava sprejeta 25. marca 2013, potem ko je ciprski parlament 19. marca 2013 zavrnil predlog zakona, ki je uvajal davek na bančne vloge Republike Ciper, kar je bil pogoj, ki ga je Eurokupina postavila v izjavi z dne 16. marca 2013, ker je menila da je odobritev finančne pomoči Republiki Ciper načeloma upravičena.⁵⁰

47 — Sklep Schneider Electric/Komisija (C-188/06 P, EU:C:2007:158, točka 64). Glej v tem smislu tudi sodbi Dansk Rørindustri in drugi/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točka 148) in UUNT/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, točki 56 in 57) ter sklep Piau/Komisija (C-171/05 P, EU:C:2006:149, točka 86).

48 — „Eurokupina je s ciprskimi organi dosegla dogovor o bistvenih elementih prihodnjega programa za makroekonomsko prilagoditev. Ta dogovor podpirajo vse države članice, katerih valuta je euro, ter Komisija, ECB in MDS. [...] Eurokupina prosi ciprske organe in Komisijo, ob posvetovanju z ECB in MDS, naj dokončajo memorandum o soglasju na ravni zadevnih služb v začetku aprila [...]“.

49 — Glej točki 30 in 31 teh sklepnih predlogov.

50 — Glej točke od 25 do 29 teh sklepnih predlogov.

131. Ugotavljam tudi, da so ciprski organi nemudoma sprejeli druge nacionalne ukrepe, s katerimi so omogočili izvedbo političnega dogovora iz sporne izjave. Zmanjšanje bančnih vlog pri bankah Laiki in Trapeza Kipru je bilo namreč določeno z uredbama št. 103 in 104, ki ju je sprejela CCB in sta začeli veljati 29. marca 2013.⁵¹

132. Ta veriga dogodkov res kaže na to, da je imela Euroskupina nedvomno znatno politično težo in da so se države članice čutile zavezane dogovorom v tem telesu. Vendar to ne zadostuje za sklepanje, da ima sporna izjava zavezujoče pravne učinke nasproti tretjim osebam v smislu sodne prakse Sodišča.

133. Zato se strinjam s stališčem Splošnega sodišča iz točke 61 izpodbijanih sklepov, da ukrepov Euroskupine „ni mogoče razumeti ločeno, temveč jih je treba, nasprotno, postaviti v kontekst, iz katerega jasno izhaja popolnoma informativna vsebina [sporne] izjave.“

134. Drugače pa je z določbami Sklepa 2013/236 in Izvedbenega sklepa 2013/463,⁵² ki v njunih členih 2(6)(d) oziroma 2(5)(c) odražajo zavezo Republike Ciper za zmanjšanje bančnih vlog v pravno zavezujočo obveznost. Vendar teh določb obravnavane pritožbe ne zajemajo.

135. Iz navedenih razlogov je treba drugi pritožbeni razlog Malis in drugih zavreči.

D – Četrty pritožbeni razlog

1. Trditve strank

136. Četrty pritožbeni razlog Malis in drugih se nanaša na njihovo prvostopenjsko obsodbo na plačilo stroškov, v zvezi s čimer navajajo, da če bi bilo pritožbi ugodeno, jim ne bi smelo biti naloženo plačilo stroškov postopka na prvi stopnji.

137. Komisija navaja, da je predlog pritožnikov za plačilo stroškov postopka napačno naveden kot pritožbeni razlog.

138. ECB navaja, da se tem pritožbenim razlogom skuša odložiti izvršitev izpodbijanih sklepov, in v zvezi s tem opozarja, da v skladu s členom 278 PDEU in členom 60(1) Statuta Sodišča pritožba nima odločilnega učinka.

2. Presoja

139. Sodišče je v točki 65 sklepa Schmoldt in drugi/Komisija (C-342/04 P, EU:C:2005:562) navedlo, da „na podlagi člena 58, drugi odstavek, Statuta Sodišča, [p]ritožba ni dovoljena glede stroškov in njihove višine.“ Poleg tega je v skladu z ustaljeno sodno prakso treba na podlagi te določbe, če so bili vsi pritožbeni razlogi zavrnjeni, predloge glede domnevne nepravilnosti odločitve Splošnega sodišča o stroških zavreči kot nedopustne.⁵³

140. Ker se četrty pritožbeni razlog nanaša izključno na stroške, in ker je treba druge pritožbene razloge zavrniti, je treba tudi četrty pritožbeni razlog zavreči kot nedopusten.

⁵¹ — Glej točke od 32 do 35 teh sklepnih predlogov.

⁵² — Glej po analogiji Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) (občna seja) 668/2012, točka 27, in Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) (občna seja) 2307/2014, točka 19, ter točke od 86 do 88 teh sklepnih predlogov.

⁵³ — Glej v tem smislu tudi sodbe Henrichs/Komisija (C-396/93 P, EU:C:1995:280, točki 65 in 66), Komisija in Francija/TF1 (C-302/99 P in C-308/99 P, EU:C:2001:408, točka 31), Freistaat Sachsen in drugi/Komisija (C-57/00 P in C-61/00 P, EU:C:2003:510, točka 124) in Tralli/ECB (C-301/02 P, EU:C:2005:306, točka 88).

VII – **Predlog**

141. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

- zavrne pritožbe in
- Konstantinosu Malisu, Elli Konstantinu Mali, Tameio Pronoias Prosopiku Trapezis Kipru, Petrosu Hadzitomi, Elenici Hadzitoma, Leli Hadzijoanu in Marinosu Nikolauu naloži plačilo njihovih stroškov ter stroškov Komisije in ECB po enakih delih.