



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 20. septembra 2016*

(besedilo, popravljeno s sklepom z dne 20. decembra 2017)

„Pritožba – Program pomoči za stabilnost Republike Ciper – Memorandum z dne 26. aprila 2013 o soglasju o posebnih gospodarskopoličnih pogojih, sklenjen med Republiko Ciper in Evropskim mehanizmom za stabilnost – Naloge Evropske komisije in Evropske centralne banke – Nepogodbena odgovornost Evropske unije – Člen 340, drugi odstavek, PDEU – Pogoji – Obveznost zagotavljanja skladnosti tega memoranduma o soglasju s pravom Unije“

V združenih zadevah od C-8/15 P do C-10/15 P,

zaradi treh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 9. januarja 2015,

Ledra Advertising Ltd s sedežem v Nikoziji (Ciper) (C-8/15 P),

Andreas Eleftheriou s prebivališčem v Limassolu (Ciper) (C-9/15 P),

Eleni Eleftheriou s prebivališčem v Limassolu (C-9/15 P),

Lilia Papachristofi s prebivališčem v Limassolu (C-9/15 P),

Christos Theophilou s prebivališčem v Nikoziji (C-10/15 P),

Eleni Theophilou s prebivališčem v Nikoziji (C-10/15 P),

ki jih zastopajo A. Paschalides, odvetnik, A. M. Paschalidou, barrister, in A. Riza, QC, po pooblastilu C. Paschalidesa, solicitor,

pritožniki,

drugi stranki v postopku sta

Evropska komisija, ki jo zastopata J.-P. Keppenne in M. Konstantinidis, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

in

(popravljeno s sklepom z dne 20. decembra 2017) **Evropska centralna banka (ECB)**, ki jo zastopajo K. Laurinavičius in O. Heinz, agenti, ob sodelovanju H.-G. Kamanna, odvetnik,

toženi stranki v postopku na prvi stopnji,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (poročevalec) in D. Šváby, predsedniki senatov, A. Rosas, E. Juhász, sodnika, M. Berger, A. Prechal, sodnici, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, M. Vilaras in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. februarja 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. aprila 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 S pritožbami družba Ledra Advertising Ltd v zadevi C-8/15 P, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou in Lilia Papachristofi v zadevi C-9/15 P ter Christos Theophilou in Eleni Theophilou v zadevi C-10/15 P predlagajo razveljavitev sklepov Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. novembra 2014, Ledra Advertising/Komisija in ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), z dne 10. novembra 2014, Eleftheriou in Papachristofi/Komisija in ECB (T-291/13, neobjavljen, EU:T:2014:978), in z dne 10. novembra 2014, Theophilou/Komisija in ECB (T-293/13, neobjavljen, EU:T:2014:979) (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijani sklepi), s katerimi je Splošno sodišče odločilo, da deloma niso dopustne in deloma niso utemeljene njihove tožbe, s katerimi so predlagali, prvič, razglasitev ničnosti točk od 1.23 do 1.27 Memoranduma o soglasju o posebnih gospodarskopoličnih pogojih, sklenjenega 26. aprila 2013 med Republiko Ciper in Evropskim mehanizmom za stabilnost (EMS) (v nadaljevanju: Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013), in drugič, povrnitev škode, ki naj bi tožečim strankam nastala zaradi vključitve navedenih točk v ta memorandum, in zaradi kršitve obveznosti nadzora, ki jo ima Evropska komisija.

Pravni okvir

Pogodba o EMS

- 2 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 in Republiko Finsko (v nadaljevanju: Pogodba o EMS). Ta pogodba je začela veljati 27. septembra 2012.
- 3 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 evropski mehanizem za stabilnost (v nadaljnjem besedilu: 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.“

- 4 Členi 1, 2 in 32(2) navedene pogodbe določajo, da pogodbene stranke, to so države članice, katerih valuta je euro, ustanovijo mednarodno finančno institucijo, EMS, ki je pravna oseba.
- 5 Člen 4(1), (3) in (4), prvi pododstavek, Pogodbe o EMS določa:
- „1. EMS ima svet guvernerjev in svet direktorjev ter tudi generalnega direktorja in drugo potrebno osebo.
- [...]
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 (v nadaljevanju: ECB)] 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. [...]“
- 6 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“.
- 7 Člen 6(2) Pogodbe o EMS določa, da „[č]lan Evropske komisije, pristojen za ekonomske in monetarne zadeve, in predsednik ECB lahko imenujeta vsak po enega opazovalca [v svet direktorjev EMS]“.
- 8 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.“
- 9 Postopek za odobritev pomoči za stabilnost članici EMS je v členu 13 Pogodbe o EMS opisan tako:
- „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 ECB 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 (v nadaljevanju: 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 Evropski 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 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 [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 ECB in skupaj z MDS, kadar je to mogoče – pooblaščen za spremljanje izpolnjevanja pogojev, ki veljajo za finančno pomoč.“

Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013

10 Točke od 1.23 do 1.27 Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013 (v nadaljevanju: sporne točke) pod naslovom „Prestrukturiranje in reševanje družb Cyprus Popular Bank in Bank of Cyprus“ določajo:

„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 družba 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 družbe [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (v nadaljevanju: Cyprus Popular Bank)] v Združenem kraljestvu, so bile vse vloge prenesene na britansko hčerinsko družbo družbe [Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd (v nadaljevanju: Bank of Cyprus)]. Povezana sredstva so bila vključena v sredstva družbe Bank of Cyprus.

1.26. Drugič, družba Bank of Cyprus prevzema na podlagi postopka nakupa in prevzema ciprska sredstva družbe Cyprus Popular Bank po njihovi pošteni vrednosti ter njene zajamčene vloge in izpostavljenost izredni likvidnostni pomoči po nominalni vrednosti. Nezajamčene vloge družbe Cyprus Popular Bank bodo ostale v nekdanjem subjektu. Cilj je, da bi bila vrednost prenesenih sredstev višja od vrednosti prenesenih obveznosti, tako da bi razlika ustrezala dokapitalizaciji družbe Bank of Cyprus s strani družbe Cyprus Popular Bank v višini 9 % tveganju prilagojenih sredstev, ki so bila prenesena. Družba Bank of Cyprus 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 družbi Bank of Cyprus 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 družbe Cyprus Popular Bank. Del preostalih nezajamčenih vlog družbe Bank of Cyprus bo začasno zamrznjen.

- 1.27. Tretjič, za zagotovitev izpolnjevanja ciljev kapitalizacije bo do konca junija 2013 opravljena podrobnejša in posodobljena neodvisna ocena sredstev družb Bank of Cyprus in Cyprus Popular Bank 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 družba Bank of Cyprus glede na ta cilj prekapitalizirana, bo opravljen odkup delnic, da se imetnikom vlog vrne znesek, ki ustreza prekapitalizaciji.“

Nacionalno pravo

- 11 Na podlagi točk 3(1) in 5(1) O peri exiysansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (zakon o reševanju kreditnih in drugih institucij) z dne 22. marca 2013 (EE, priloga I(I), št. 4379, 22. marec 2013, v nadaljevanju: zakon z dne 22. marca 2013) je bila Kentriki Trapeza tis Kyprou (ciprska centralna banka, v nadaljevanju: CCB) skupaj z Ypourgeoi Oikonomikon (ministrstvo za finance) zadolžena za reševanje institucij, na katere se navedeni zakon nanaša. Točka 12(1) zakona z dne 22. marca 2013 zato 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 točka določa, da so „zajamčene vloge“ v smislu točke 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.
- 12 S 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 družbe Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd z lastnimi sredstvi, regulativni upravni akt št. 103, EE, priloga III(I), št. 4645, 29. marec 2013, str. 769, v nadaljevanju: uredba št. 103) je bila določena dokapitalizacija družbe Bank of Cyprus 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 družbe Bank of Cyprus (37,5 % vsake nezajamčene vloge), v vrednostne papirje, ki jih je lahko družba Bank of Cyprus 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). Ta uredba je v skladu z njeno točko 10 začela veljati 29. marca 2013 ob 6.00.
- 13 Določbe točke 2 v povezavi z določbami točke 5 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 družbe Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, regulativni upravni akt št. 104, EE, priloga III(I), št. 4645, 29. marec 2013, št. 781, v nadaljevanju: uredba št. 104) določata, da se 29. marca 2013 ob 6.10 nekatera sredstva in obveznosti z družbe Cyprus Popular Bank prenesejo na družbo Bank of Cyprus, vključno z vlogami, manjšimi od 100.000 EUR. Vloge, večje od 100.000 EUR, so ostale v družbi Cyprus Popular Bank v pričakovanju njene likvidacije.

Dejansko stanje

- 14 V prvih mesecih leta 2012 so imele nekatere banke s sedežem na Cipru, med njimi družbi Cyprus Popular Bank in Bank of Cyprus, finančne težave. Republika Ciper je zato njuno dokapitalizacijo ocenila za nujno in je v zvezi s tem predsedniku Euroskupine predložila prošnjo za finančno pomoč iz EFSF ali EMS.
- 15 Euroskupina je v izjavi z dne 27. junija 2012 navedla, da bo finančna pomoč, za katero je bilo zaproseno, zagotovljena bodisi iz EFSF bodisi iz EMS 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.
- 16 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 prilagoditvene ukrepe, med katerimi je bila uvedba dajatve na bančne vloge. Euroskupina je navedla, da je glede na te okoliščine odobritev finančne pomoči, ki lahko zagotovi finančno stabilnost Cipra in euroobmočja, po njenem mnenju načeloma upravičena, in zainteresirane strani pozvala, naj pospešijo pogajanja, ki so potekala.
- 17 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 masovne dvige na bančnih okencih.
- 18 Ciprski parlament je 19. marca 2013 zavrnil osnutek zakona ciprske vlade v zvezi z uvedbo dajatve na vse bančne vloge na Cipru. Ciprska vlada je zato pripravila nov osnutek, v katerem je bilo predvideno samo prestrukturiranje dveh bank, Bank of Cyprus in Cyprus Popular Bank. Ta parlament je nato sprejel zakon z dne 22. marca 2013.
- 19 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 Euroskupina pozitivno sprejela načrte prestrukturiranja finančnega sektorja, navedene v prilogi k tej izjavi.
- 20 Guverner CCB je 25. marca 2013 začel postopek reševanja družb Bank of Cyprus in Cyprus Popular Bank. Zato sta bili na podlagi zakona z dne 22. marca 2013 dne 29. marca 2013 objavljeni uredbi št. 103 in 104.
- 21 Ko sta ti uredbi začeli veljati, so bili pritožniki imetniki vlog pri Bank of Cyprus ali Cyprus Popular Bank. Zaradi uporabe ukrepov, določenih z navedenima uredbama, se je bistveno znižala vrednost teh vlog, za katere so pritožniki predložili natančne številke.
- 22 Svet guvernerjev EMS je na sestanku 24. aprila 2013:
 - odločil, da se Republiki Ciper odobri pomoč za stabilnost v obliki finančne pomoči v skladu s predlogom generalnega direktorja EMS;
 - odobril osnutek memoranduma o soglasju, o katerem sta se dogovorili Komisija, v sodelovanju z ECB in MDS, ter Republika Ciper;
 - Komisijo pooblastil za podpis tega memoranduma v imenu EMS.
- 23 Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013 so podpisali minister za finance Republike Ciper, guverner CCB in O. Rehn, podpredsednik Komisije, v imenu EMS.

- 24 Svet direktorjev EMS je 8. maja 2013 potrdil sporazum o finančni pomoči 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). Drugi obrok pomoči v višini 1,5 milijarde EUR je bil izplačan 27. septembra 2013.

Postopki pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklepi

- 25 Pritožniki so 24. maja 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tri tožbe, s katerimi so predlagali:
- naj se Komisiji in ECB naloži, naj jim izplačata odškodnino v višini zmanjšanja vrednosti njihovih vlog;
 - „poleg tega in/ali podredno“ naj se sporne točke razglasijo za nične in
 - tožba naj se obravnava po nujnem postopku in do tega obravnavanja naj se sprejmejo „potrebni začasni ukrepi na podlagi člena [279 PDEU], da se ohrani [njihov] položaj [...], vendar brez vpliva na pomoč za stabilnost, odobreno [Republiki Ciper]“.
- 26 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.
- 27 Splošno sodišče je z izpodbijanimi sklepi tožbe v celoti zavrglo kot delno nedopustne in delno povsem brez pravne podlage.

Predlogi strank

- 28 Pritožniki Sodišču predlagajo, naj:
- izpodbijane sklepe razveljavi glede prvih dveh predlogov na prvi stopnji, in sicer odškodninskega zahtevka in/ali zahtevka za razglasitev ničnosti spornih točk, in
 - zadeve vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 29 Komisija in ECB Sodišču predlagata, naj:
- pritožbe zavrne,
 - pritožnikom naloži plačilo stroškov.
- 30 S sklepom predsednika Sodišča z dne 21. avgusta 2015 so bile zadeve od C-8/15 P do C-10/15 združene za ustni postopek in izdajo sodbe.

Pritožbe

- 31 Pritožniki v utemeljitev pritožb navajajo pritožbeni razlog v zvezi z napakami, ki naj bi jih Splošno sodišče storilo pri presoji pogojev za vzpostavitev nepogodbene odgovornosti Unije.
- 32 Komisija in ECB predlagata, naj se pritožbe razglasijo za nedopustne, in dodajata, da je treba pritožbeni razlog, naveden v utemeljitev pritožb, vsekakor zavrniti kot neutemeljen.

Dopustnost

- 33 Komisija in ECB se sklicujeta na nedopustnost pritožb, ker naj bi pritožniki v bistvu zgolj ponavljali tožbene razloge in trditve, ki so jih že predstavili pred Splošnim sodiščem, in ker izpodbijajo dejanske presoje, ki jih je opravilo Splošno sodišče glede različnih predloženih dokazov.
- 34 Glede tega je treba opozoriti, da je v skladu s členom 256 PDEU in členom 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije pritožba omejena na pravna vprašanja in mora temeljiti na nepristojnosti Splošnega sodišča, na kršitvi postopka pred tem sodiščem, ki škoduje interesom pritožnika, ali na tem, da je Splošno sodišče kršilo zakonodajo Unije (glej med drugim sodbo z dne 4. septembra 2014, Španija/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 35 Poleg tega iz člena 256 PDEU, člena 58, prvi pododstavek, Statuta Sodišča in členov 168(1)(d) in 169(2) Poslovnika Sodišča izhaja, da je treba v pritožbi natančno navesti izpodbijane dele sodbe, katere razveljavitev se predlaga, in pravne trditve, ki ta predlog posebej utemeljujejo (glej med drugim sodbi z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 34, in z dne 4. septembra 2014, Španija/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, točka 43).
- 36 V členu 169(2) tega poslovnika se zlasti zahteva, da se v okviru navajanih pravnih razlogov in trditev natančno opredelijo izpodbijani deli obrazložitve odločbe Splošnega sodišča.
- 37 Zahtev glede obrazložitve, ki izhajajo iz teh določb, tako ne izpolnjuje pritožba, v kateri so samo ponovljeni ali dobesedno povzeti razlogi in trditve, ki so bili navedeni pred Splošnim sodiščem, vključno s tistimi, ki so temeljili na dejstvih, ki jih je to sodišče izrecno zavrnilo. Tak pritožbeni razlog namreč dejansko pomeni predlog za ponovno preučitev tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, za kar pa Sodišče ni pristojno (glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Španija/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 38 Kadar pa pritožnik izpodbija to, kako je Splošno sodišče razlagalo ali uporabilo pravo Unije, se lahko o pravnih vprašanjih, obravnavanih na prvi stopnji, ponovno razpravlja v okviru pritožbe. Če namreč pritožnik pritožbe v tem smislu ne bi mogel utemeljiti z razlogi in trditvami, ki jih je že uporabil pred Splošnim sodiščem, bi pritožbeni postopek deloma izgubil smisel (glej sodbo z dne 4. septembra 2014, Španija/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 39 Pritožniki v obravnavanem primeru s pritožbenim razlogom dokazujejo neobrazložitev ali pomanjkljivo obrazložitev izpodbijanih sklepov in izpodbijajo odgovor, ki ga je Splošno sodišče izrecno dalo na pravna vprašanja, ki so lahko predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.
- 40 Poleg tega struktura trditev, ki so jih pritožniki podali v pritožbah, sicer ni primerna, vendar je treba ugotoviti, da so v skladu s členom 169(2) Poslovnika Sodišča v njih opredeljeni izpodbijani deli obrazložitve izpodbijanih sklepov in pravne trditve, ki Sodišču omogočajo, da opravi nadzor zakonitosti.
- 41 Pritožbe so zato dopustne.

Vsebinska presoja

Trditve pritožnikov

- 42 Pritožniki Splošnemu sodišču očitajo, da je napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 45 izpodbijanih sklepov ugotovilo le, da naloge Komisije in ECB ne zajemajo izvajanja nobene lastne pristojnosti za odločanje. Splošno sodišče naj bi s tem kršilo člen 13(4) Pogodbe o EMS, ker naj ne bi

upoštevalo okoliščine, da je Komisija podpisala Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013, čeprav naj bi ta vseboval nezakoniti pogoj. Tako naj bi bili za notranje reševanje zadevnih ciprskih bank dejansko odgovorni Komisija in ECB.

- 43 Glede tega pritožniki poudarjajo, da so pred Splošnim sodiščem trdili, da so dejanski razlog za zmanjšanje vrednosti njihovih vlog pogoji, na katere je bila vezana finančna pomoč, zagotovljena Republiki Ciper, in to, kako sta te pogoje zahtevali Komisija in ECB. To državo članico naj bi namreč Komisija in ECB prisilili v sprejetje uredb št. 103 in št. 104 pod nadzorom uradnikov teh institucij, ki so glede tega posredovali kot v nujnih primerih. Pritožniki v zvezi s tem pojasnjujejo, da je Republika Ciper vložila prošnjo za finančno pomoč za dokapitalizacijo družb Cyprus Popular Bank in Bank of Cyprus in ne za njuno reševanje s prezgodnjo uporabo instrumenta za notranje reševanje. Po mnenju pritožnikov pa je bilo prvotno stališče Komisije in ECB, da je treba uporabiti ta instrument.
- 44 Pritožniki Splošnemu sodišču očitajo, da ni odgovorilo na njihove trditve, s katerimi so želeli dokazati, da sta imeli navedeni instituciji odločilno vlogo pri sprejemanju Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013 in zato pri nastanku finančne škode, povezane z dokapitalizacijo družbe Bank of Cyprus in reševanjem družbe Cyprus Popular Bank.
- 45 Pritožniki trdijo tudi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri preučitvi njihove trditve, da Komisija ni skrbela za to, da bi bil Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013 v skladu s pravom Unije.
- 46 Pritožniki tako Splošnemu sodišču očitajo, da ni ustrezno upoštevalo domnevnega nedelovanja Komisije, čeprav lahko Komisija v skladu s točko 164 sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), na podlagi nalog, ki ji jih nalaga Pogodba o EMS – kot določa njen člen 13(3) in (4) – skrbi za to, da so memorandum o soglasju, ki jih sklene EMS, v skladu s pravom Unije, v skladu s točko 174 te sodbe pa mora biti na podlagi člena 13(3) te pogodbe memorandum o soglasju, dosežen s pogajanjem z državo članico, ki zaprosi za pomoč za stabilnost, popolnoma v skladu s pravom Unije. Sodišče je tako poudarilo, da morajo biti pogoji, ki veljajo za finančno pomoč, v skladu s pravom Unije.
- 47 Uporaba ukrepa za notranje reševanje, kakršen je ta v spornih točkah, pa naj bi pomenila očitno kršitev lastninske pravice v nasprotju s členom 17(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in členom 1 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, podpisani v Rimu 4. novembra 1950.
- 48 Komisija in ECB izpodbijata utemeljenost trditve, ki so jih podali pritožniki.

Presoja Sodišča

- 49 Pritožniki s pritožbenim razlogom izpodbijajo presojo Splošnega sodišča glede vloge Komisije in ECB pri sprejemanju Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013. Trdijo zlasti, da sta ti instituciji dejansko izvajata notranje reševanje, ki poteka na Cipru, in da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri preučitvi njihove trditve, da Komisija ni skrbela za to, da bi bil Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013 v skladu s pravom Unije.
- 50 Ta pritožbeni razlog se po eni strani nanaša na točke od 44 do 47 izpodbijanih sklepov, v katerih je Splošno sodišče poudarilo, da Komisija in ECB nista povzročili sklenitve Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013 in da zato ni pristojno za obravnavanje odškodninskih tožb v delu, v katerem te temeljijo na nezakonitosti spornih točk. Po drugi strani se nanaša na točke od 48 do 54 izpodbijanih sklepov, v katerih je Splošno sodišče v bistvu razsodilo, da pritožniki niso dokazali, da je škodo, ki naj bi jim po njihovem mnenju nastala, povzročilo to, da je Komisija kršila domnevno obveznost zagotovitve skladnosti Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013 s pravom Unije.

- 51 Splošno sodišče je v točki 44 izpodbijanih sklepov poudarilo, da sta navedeni memorandum o soglasju skupaj sklenila EMS in Republika Ciper in da je Komisija, kot izhaja iz člena 13(4) Pogodbe o EMS, ta memorandum o soglasju podpisala samo v imenu EMS. Nato se je oprlo na točko 161 sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), in v točki 45 navedenih sklepov opozorilo, da čeprav so s Pogodbo o EMS Komisiji in ECB dodeljene nekatere naloge, povezane z uresničevanjem ciljev te pogodbe, po eni strani naloge, ki so s Pogodbo o EMS dodeljene Komisiji in ECB, ne zajemajo nobene lastne pristojnosti za odločanje in po drugi strani dejavnosti, ki jih ti instituciji opravljata na podlagi te pogodbe, zavezujejo le EMS.
- 52 Glede tega je treba opozoriti, da je bilo Komisiji in ECB, kot izhaja iz izjave Euroskupine z dne 27. junija 2012, naloženo, da se s pogajanjem s ciprskimi organi dogovorita o programu za makroekonomsko prilagoditev, ki ga je treba konkretno določiti v memorandumu o soglasju. Komisija in ECB sta s tem, da sta sodelovali pri pogajanjih s ciprskimi organi, pri katerih sta prispevali svoje tehnično znanje, zagotavljali svetovanje in predlagali usmeritve, ravnali v okviru meja pristojnosti, ki so jima bile podeljene s členom 13(3) Pogodbe o EMS. Na podlagi sodelovanja Komisije in ECB – kakršno je predvideno s to določbo – pri postopku, ki se je končal s podpisom Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013, pa tega akta ni mogoče šteti za akt, ki ga jima je mogoče pripisati.
- 53 Kot je namreč Sodišče poudarilo v točki 161 sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), naloge, ki so s Pogodbo o EMS poverjene Komisiji in ECB, kljub pomembnosti ne zajemajo nobene lastne pristojnosti za odločanje. Poleg tega dejavnosti, ki jih instituciji opravljata na podlagi te pogodbe, zavezujejo le EMS.
- 54 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 53 sklepnih predlogov, okoliščina, da lahko v okviru EMS ena ali več institucij Unije igra neko vlogo, ne spremeni narave aktov EMS, ki ni so del pravnega reda Unije.
- 55 Čeprav lahko taka ugotovitev vpliva na pogoje za dopustnost ničnostne tožbe, ki jo je mogoče vložiti na podlagi člena 263 PDEU, pa ne nasprotuje možnosti, da se Komisiji in ECB v okviru odškodninske tožbe na podlagi členov 268 PDEU in 340, drugi in tretji odstavek, PDEU očitajo nezakonita ravnanja, ki so povezana, odvisno od primera, s sprejetjem memoranduma o soglasju v imenu EMS.
- 56 Glede tega je treba opozoriti, da naloge, zaupane Komisiji in ECB v okviru Pogodbe o EMS, ne izkrivljajo pristojnosti, ki so na ti instituciji prenesene s pogodbama EU in DEU (sodba z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 162).
- 57 Zlasti glede Komisije iz člena 17(1) PEU izhaja, da ta „spodbuja splošni interes Unije“ in „skrbi za uporabo prava Unije“ (sodba z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 163).
- 58 Poleg tega mora Komisija na podlagi nalog, ki so ji zaupane s Pogodbo o EMS – kot določa člen 13(3) in (4) te pogodbe – skrbeti za to, da so memorandum o soglasju, ki jih sklene EMS, v skladu s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 164).
- 59 Ta institucija zato, kot je Komisija priznala v odgovor na vprašanje, postavljeno na obravnavi, v okviru Pogodbe o EMS ohranja vlogo varuha Pogodb, kot izhaja iz člena 17(1) PEU, tako da ne bi smela podpisati memoranduma o soglasju, če dvomi v njegovo skladnost s pravom Unije.
- 60 Iz tega izhaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri razlagi členov 268 PDEU in 340, drugi in tretji odstavek, PDEU s tem, da je v točkah 46 in 47 izpodbijanih sklepov ugotovilo, da ni pristojno za obravnavanje odškodninske tožbe, ki temelji na nezakonitosti spornih točk, zgolj na podlagi ugotovitve, da sprejetja navedenih točk formalno ni mogoče pripisati niti Komisiji niti ECB.
- 61 Pritožbam je torej treba ugoditi in izpodbijane sklepe razveljaviti.

Tožba pred Splošnim sodiščem

- 62 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. Tako je v obravnavani zadevi.
- 63 Sodišče namreč lahko odloči o zahtevku pritožnikov na podlagi členov 268 PDEU in 340, drugi in tretji odstavek, PDEU v zvezi s povrnitvijo škode, ki naj bi po eni strani nastala zato, ker sta Komisija in ECB v Memorandum o soglasju z dne 26. aprila 2013 vključili sporne točke, in po drugi zaradi nedelovanja Komisije v nasprotju z obveznostjo, da v okviru sprejetja memoranduma o soglasju skrbi za to, da je zadnjenavedeni v skladu s pravom Unije.
- 64 Glede tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso nepogodbena odgovornost Unije v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU odvisna od izpolnitve več pogojev, in sicer mora biti ravnanje, ki se očita instituciji Unije, nezakonito, škoda mora biti dejanska, med ravnanjem institucije in zatrjevano škodo pa mora obstajati vzročna zveza (sodba z dne 14. oktobra 2014, Giordano/Komisija, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 65 Glede prvega pogoja je Sodišče že večkrat pojasnilo, da je treba dokazati dovolj resno kršitev pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom (glej med drugim sodbi z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 42, in z dne 10. julija 2014, Nikolaou/Računsko sodišče, C-220/13 P, EU:C:2014:2057, točka 53).
- 66 V obravnavanem primeru pravno pravilo, v zvezi s katerim pritožniki Komisiji očitajo, da ni skrbela za njegovo spoštovanje pri sprejemanju Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013, ustreza členu 17(1) Listine. Ta določba, v skladu s katero ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, je pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom.
- 67 Poleg tega je treba poudariti, da države članice sicer ne izvajajo prava Unije v okviru Pogodbe o EMS, tako da se Listina nanje v tem okviru ne nanaša (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točke od 178 do 181), se pa Listina nanaša na institucije Unije, in sicer – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 85 sklepnih predlogov – tudi kadar delujejo zunaj pravnega okvira Unije. Poleg tega mora Komisija pri sprejemanju memoranduma o soglasju, kakršen je tisti z dne 26. aprila 2013, tako v skladu s členom 17(1) PEU, ki ji nalaga splošno nalogo nadzora nad uporabo prava Unije, kot v skladu s členom 13(3) in (4) Pogodbe o EMS, ki ji nalaga skrb za to, da so memorandum o soglasju, ki jih sklene EMS, v skladu s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točke od 163 do 164), zagotavljati skladnost takega memoranduma s temeljnimi pravicami, zajamčenimi z Listino.
- 68 Zato je treba preučiti, ali je Komisija v okviru Memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013 prispevala k dovolj resni kršitvi lastninske pravice pritožnikov v smislu člena 17(1) Listine.
- 69 Glede tega je treba opozoriti, da lastninska pravica, ki jo zagotavlja ta določba Listine, ni absolutna pravica in da je lahko njeno izvajanje predmet omejitev, utemeljenih s cilji splošnega interesa, ki jih priznava Unija (glej sodbi z dne 16. novembra 2011, Bank Melli Iran/Svet, C-548/09 P, EU:C:2011:735, točka 113, in z dne 12. maja 2016, Bank of Industry and Mine/Svet, C-358/15 P, EU:C:2016:338, točka 55).
- 70 Izvajanje lastninske pravice – kot izhaja iz člena 52(1) Listine – se zato lahko omeji, če te omejitve dejansko ustrezajo zastavljenim ciljem splošnega interesa in glede na zastavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljene pravice (glej v tem smislu sodbi z dne 16. novembra 2011, Bank Melli Iran/Svet, C-548/09 P, EU:C:2011:735, točka 114, in z dne 12. maja 2016, Bank of Industry and Mine/Svet, C-358/15 P, EU:C:2016:338, točka 56).

- 71 Glede tega je treba navesti, da kot je razvidno iz člena 12 Pogodbe o EMS, je sprejetje memoranduma o soglasju, kakršen izvira iz pogajanj med ciprskimi organi in, med drugim, Komisijo, v skladu s ciljem splošnega interesa, ki mu sledi Unija, in sicer ciljem zagotavljanja stabilnosti bančnega sistema celotnega euroobmočja.
- 72 Finančne storitve imajo namreč osrednjo vlogo v gospodarstvu Unije. Banke in kreditne institucije so za podjetja, dejavna na različnih trgih, bistven vir financiranja. Poleg tega so banke pogosto med seboj povezane in veliko jih posluje na mednarodni ravni. Zato obstaja tveganje, da se propad ene ali več bank hitro razširi na druge banke, bodisi v zadevni državi članici bodisi v drugih državah članicah. To pa lahko povzroči prelivanje negativnih učinkov v druge sektorje gospodarstva (sodba z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi, C-526/14, EU:C:2016:570, točka 50).
- 73 V obravnavanem primeru ukrepi, opredeljeni v spornih točkah, vključujejo zlasti to, da družba Bank of Cyprus prevzame zajamčene vloge v družbi Cyprus Popular Bank, da se 37,5 % nezajamčenih vlog družbe Bank of Cyprus pretvori v delnice s polno glasovalno pravico in pravicami do dividend in da se začasno zamrzne drugi del teh nezajamčenih vlog, pri čemer je natančno določeno, da če bi bila družba Bank of Cyprus glede na cilj vsaj 9 % lastniškega kapitala v kriznih razmerah prekapitalizirana, bo opravljen odkup delnic, da se imetnikom nezajamčenih vlog vrne znesek, ki ustreza prekapitalizaciji.
- 74 Ob upoštevanju cilja zagotavljanja stabilnosti bančnega sistema v euroobmočju in glede na neposredno tveganje finančnih izgub, ki bi ogrozilo imetnike vlog pri zadevnih dveh bankah v primeru njunega stečaja, taki ukrepi ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posredovanja, ki posega v bistvo lastninske pravice pritožnikov. Zato jih ni mogoče šteti za neutemeljene omejitve te pravice (glej po analogiji sodbo z dne 10. julija 2003, Booker Aquaculture in Hydro Seafood, C-20/00 in C-64/00, EU:C:2003:397, točke od 79 do 86).
- 75 Glede na te elemente ni mogoče šteti, da je Komisija s tem, da je dopustila sprejetje spornih točk, prispevala h kršitvi lastninske pravice pritožnikov, ki jo zagotavlja člen 17(1) Listine.
- 76 Iz tega je razvidno, da v obravnavanem primeru prvi pogoj za uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije ni izpolnjen, tako da je treba odškodninske zahtevke pritožnikov zavrniti kot povsem brez pravne podlage.

Stroški

- 77 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da Sodišče, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu, odloči o stroških. Člen 138(2) tega poslovnika, ki se za pritožbeni postopek uporablja na podlagi njegovega člena 184(1), določa, da Sodišče, če je neuspeh strank več, odloči o porazdelitvi stroškov.
- 78 Ker je bilo pritožbam ugodeno, tožbe pa so bile zavrnjene, nosijo družba Ledra Advertising, A. Eleftheriou, E. Eleftheriou, L. Papachristofi, C. Theophilou, E. Theophilou, Komisija in ECB svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Sklepi Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. novembra 2014, Ledra Advertising/Komisija in ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), z dne 10. novembra 2014, Eleftheriou in Papachristofi/Komisija in ECB (T-291/13, neobjavljen, EU:T:2014:978), in z dne 10. novembra 2014, Theophilou/Komisija in ECB (T-293/13, neobjavljen, EU:T:2014:979), se razveljavijo.**
2. **Tožbe, vložene pri Splošnem sodišču v zadevah T-289/13, T-291/13 in T-293/13, se zavrnejo.**

- 3. Družba Ledra Advertising Ltd, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou, Eleni Theophilou, Evropska komisija in Evropska centralna banka nosijo vsak svoje stroške, nastale tako na prvi stopnji kot s pritožbami.**

Podpisi