



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

20. rujna 2016.*

„Žalba – Program potpore stabilnosti za Cipar – Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013. o specifičnim uvjetima gospodarske politike zaključen između Republike Cipra i Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) – Funkcije Europske komisije i Europske središnje banke – Izvanugovorna odgovornost Unije – Članak 340. stavak drugi UFEU-a – Uvjeti – Obveza osiguravanja usklađenosti Memoranduma o razumijevanju s pravom Unije“

U spojenim predmetima C-8/15 P do C-10/15 P,

povodom triju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 9. siječnja 2015.,

Ledra Advertising Ltd, sa sjedištem u Nikoziji (Cipar) (C-8/15 P),

Andreas Eleftheriou, sa stalnom adresom u Limassolu (Cipar) (C-9/15 P),

Eleni Eleftheriou, sa stalnom adresom u Limassolu (C-9/15 P),

Lilia Papachristofi, sa stalnom adresom u Limassolu (C-9/15 P),

Christos Theophilou, sa stalnom adresom u Nikoziji (C-10/15 P),

Eleni Theophilou, sa stalnom adresom u Nikoziji (C-10/15 P),

koje zastupaju A. Paschalides, *dikigoros*, A. Paschadlidou, *barrister*, i A. Riza, *QC*, kojeg je ovlastio C. Paschalides, *solicitor*,

tužitelji,

druge stranke u postupku su:

Europska komisija, koju zastupaju J.-P. Keppenne i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luksemburgu,

i

Europska središnja banka (ESB), koju zastupaju K. Laurinavičius i O. Heinz, u svojstvu agenata, uz asistenciju H.-G. Kamanna, *Rechtsanwalt*,

tuženici u prvostupanjskom postupku,

* Jezik postupka: engleski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (izvjestitelj) i D. Šváby, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, M. Vilaras i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. veljače 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. travnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim žalbama Ledra Advertising Ltd u predmetu C-8/15 P, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou i Lilia Papachristofi u predmetu C-9/15 P, te Christos Theophilou i Eleni Theophilou u predmetu C-10/15 P, zahtijevaju ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 10. studenoga 2014., Ledra Advertising/Komisija i ESB (T-289/13, EU:T:2014:981), od 10. studenoga 2014., Eleftheriou i Papachristofi/Komisija i ESB (T-291/13, neobjavljeno, EU:T:2014:978), odnosno od 10. studenoga 2014., Theophilou/Komisija i ESB (T-293/13, neobjavljeno, EU:T:2014:979) (u daljnjem tekstu zajedno: pobijana rješenja), kojima je Opći sud proglasio djelomično nedopuštenima, a djelomično neosnovanima njihove tužbe radi, kao prvo, poništenja točaka 1.23 do 1.27 Memoranduma o razumijevanju o specifičnim uvjetima gospodarske politike zaključenog 26. travnja 2013. između Republike Cipra i Europskog stabilizacijskog mehanizma (u daljnjem tekstu: Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013.) i, kao drugo, naknade štete na koju se pozivaju tužitelji, koja proizlazi iz uključivanja navedenih točaka u Memorandum o razumijevanju i povredi obveze nadzora Europske komisije.

Pravni okvir

Ugovor o ESM-u

- 2 Ugovor o uspostavljanju Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) sklopljen je 2. veljače 2012. u Bruxellesu (Belgija) između Kraljevine Belgije, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Velikog Vojvodstva Luksemburg, Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Portugalske Republike, Republike Slovenije, Slovačke Republike i Republike Finske (u daljnjem tekstu: Ugovor o ESM-u). Ugovor o ESM-u stupio je na snagu 27. rujna 2012.
- 3 Uvodna izjava 1. Ugovora o ESM-u glasi kako slijedi:

„Europsko vijeće 17. prosinca 2010. složilo se da postoji potreba da države članice europodručja uspostave stalni stabilizacijski mehanizam. [ESM] će preuzeti zadaće koje trenutno obavljaju Europski instrument za financijsku stabilnost (EFSF) i Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (EFSM) u pogledu pružanja, gdje je to potrebno, financijske pomoći državama članicama europodručja.”
[neslužbeni prijevod]

4 U skladu s člancima 1. i 2. te člankom 32. stavkom 2. navedenog ugovora, ugovorne stranke, odnosno države članice čija je valuta euro, međusobno uspostavljaju Europski stabilizacijski mehanizam (ESM), međunarodnu financijsku instituciju s pravnom osobnošću.

5 Članak 4. stavci 1., 3. i 4. prvi podstavak Ugovora o ESM-u glasi:

„1. ESM ima odbor guvernera i upravni odbor, kao i generalnog direktora te drugo osoblje koje se ocijeni potrebnim.

[...]

3. Za donošenje odluke zajedničkim sporazumom potrebna je jednoglasnost članica koje sudjeluju u glasovanju. Suzdržani glasovi ne sprečavaju donošenje odluke zajedničkim sporazumom.

4. Odstupanjem od stavka 3., hitni postupak glasovanja primjenjuje se kada i Komisija i ESB zaključe da bi propuštanje hitnog donošenja odluke o dodjeli ili provedbi financijske pomoći, onako kako je određena u člancima 13. do 18., prijetilo ekonomskoj i financijskoj održivosti europodručja. [...]” [neslužbeni prijevod]

6 Članak 5. stavak 3. Ugovora o ESM-u predviđa da „[č]lan Europske komisije zadužen za ekonomska i monetarna pitanja i predsjednik [Europske središnje banke], kao i predsjednik Euroskupine (ako on sâm nije predsjednik ili guverner), mogu sudjelovati na sastancima odbora guvernera [ESM-a] u svojstvu promatrača”. [neslužbeni prijevod]

7 Članak 6. stavak 2. Ugovora o ESM-u predviđa da „[č]lan Europske komisije zadužen za ekonomska i monetarna pitanja i predsjednik [ESB-a] mogu svaki imenovati po jednog promatrača [pri upravnom odboru ESM-a]”. [neslužbeni prijevod]

8 Članak 12. Ugovora o ESM-u određuje načela kojima podliježe potpora stabilnosti te u stavku 1. propisuje kako slijedi:

„ESM može članici ESM-a pružiti potporu stabilnosti, pod strogim uvjetima prilagođenima odabranom instrumentu financijske pomoći, ako je to neophodno za očuvanje financijske stabilnosti europodručja kao cjeline i njegovih država članica. Ti uvjeti mogu biti, među ostalim, program makroekonomske prilagodbe ili trajno poštovanje ranije utvrđenih uvjeta podobnosti.” [neslužbeni prijevod]

9 Postupak dodjele potpore stabilnosti članici ESM-a opisan je u članku 13. Ugovora o ESM-u kako slijedi:

„1. Članica ESM-a može uputiti zahtjev za potporu stabilnosti predsjedniku odbora guvernera. Takav zahtjev navodi instrument ili instrumente financijske pomoći koje treba razmotriti. Nakon primitka takvog zahtjeva predsjednik odbora guvernera zadužuje Europsku komisiju, da zajedno s [Europskom središnjom bankom], provede sljedeće:

- (a) ocjenu postojanja rizika za financijsku stabilnost europodručja u cjelini ili njezinih država članica, osim ako je [Europska središnja banka] već podnijela analizu na temelju članka 18. stavka 2.;
- (b) ocjenu održivosti javnog duga. Ta se ocjena treba provesti u suradnji s [Međunarodnim monetarnim fondom] kad je to korisno i moguće;
- (c) ocjenu stvarnih ili mogućih potreba dotične članice ESM-a za financiranjem.

2. Na temelju zahtjeva članice ESM-a i ocjene iz stavka 1., odbor guvernera može donijeti odluku da načelno dodijeli potporu stabilnosti dotičnoj članici ESM-a u obliku instrumenta financijske pomoći.

3. Ako usvoji odluku iz stavka 2., odbor guvernera zadužuje Europsku komisiju da – u suradnji s [Europskom središnjom bankom], te, kad je to moguće, zajedno s [Međunarodnim monetarnim fondom] – s odnosnom članicom ESM-a pregovara o Memorandumu o razumijevanju (MoR) u kojem će se detaljno odrediti uvjeti koji prate instrument financijske pomoći. Sadržaj Memoranduma o razumijevanju odražava stupanj slabosti koje je potrebno rješavati i odabrani instrument financijske pomoći. Istodobno generalni direktor ESM-a priprema prijedlog sporazuma o instrumentu financijske pomoći koji uključuje financijske modalitete i uvjete te izbor instrumenata, a koji usvaja odbor guvernera.

Memorandum o razumijevanju mora biti potpuno usklađen s mjerama koordinacije ekonomske politike predviđenima u [UFEU-u], osobito sa svim pravnim aktima Europske unije, uključujući sva mišljenja, upozorenja, preporuke ili odluke koji su upućeni dotičnoj članici ESM-a.

4. Europska komisija potpisuje Memorandum o razumijevanju u ime ESM-a pod uvjetom da on ispunjava uvjete iz stavka 3. i da ga je odobrio odbor guvernera.

5. Upravni odbor odobrava sporazum o instrumentu financijske pomoći u kojem su detaljno razrađeni financijski aspekti potpore stabilnosti koja se dodjeljuje te, gdje je to prikladno, isplatu prvog obroka pomoći.

[...]

7. Europska komisija – u suradnji s [Europskom središnjom bankom] te, kad je to moguće, zajedno s [Međunarodnim monetarnim fondom] – zadužena je za nadzor ispunjavanja uvjeta koji prate instrument financijske pomoći.” [neslužbeni prijevod]

Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013.

- 10 Pod naslovom „Restrukturiranje i sanacija Cyprus Popular Bank”, članci 1.23. do 1.27. Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013. (u daljnjem tekstu: sporni članci) glase:

„1.23. Ispitivanje financijske i računovodstvene vrijednosti otkrilo je da su dvije najveće ciparske banke insolventne. Kako bi se ta situacija razriješila, vlada je donijela dugoročni plan sanacije i restrukturiranja. Kako bi se spriječilo stvaranje buduće neravnoteže i održala opstojnost sektora, uz održavanje tržišnog natjecanja, usvojena je četverostruka strategija koja ne uključuje korištenje novca poreznih obveznika.

„1.24. Kao prvo, sva aktiva (uključujući zajmove u području pomorskog prijevoza) i pasiva povezane s Grčkom, procijenjene svaka pojedinačno na 16,4 i 15 milijardi eura, po nepovoljnoj procjeni, ustupaju se. Grčku aktivu i pasivu stječe Piraeus Bank, čije će restrukturiranje provesti grčke vlasti. Ustupanje se provodi na temelju sporazuma potpisanog 26. ožujka 2013. Računovodstvena vrijednost sredstava iznosi 19,2 milijardi eura, a to će ustupanje omogućiti značajno umanjene uzajamnih tražbina između Grčke i Cipra.

1.25. Što se tiče ogranka Cyprus Popular Bank [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (u daljnjem tekstu: Cyprus Popular Bank)] u Ujedinjenoj Kraljevini, svi depoziti preneseni su u britansku podružnicu [Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd (u daljnjem tekstu: Bank of Cyprus)]. Pridružena sredstva integrirana su u sredstva Bank of Cyprus.

1.26. Kao drugo, Bank of Cyprus preuzima, kroz postupak kupovine i pripajanja, gotovo sva ciparska prava Cyprus Popular Bank po njihovoj poštenoj vrijednosti, kao i osigurane depozite i njihova potraživanja hitne novčane pomoći, po nominalnoj vrijednosti. Neosigurani depoziti Cyprus Popular Bank ostaju u prethodnom subjektu. Cilj je da vrijednost ustupljenih prava bude veća

od one ustupljenih obveza na način da razlika odgovara dokapitalizaciji Bank of Cyprus od strane Cyprus Popular Bank u visini od 9 % aktive ponderirane u svrhu rizika koji se prenosi. Bank of Cyprus se dokapitalizira na način da će na kraju programa dostići minimalni omjer temeljnog kapitala od 9 %, po nepovoljnoj procjeni testova otpornosti na stres, što treba pridonijeti vraćanju povjerenja i normalizaciji uvjeta financiranja. Pretvaranje 37,5 % neosiguranih depozita koji ostaju u Bank of Cyprus u dionice kategorije A, koje dodjeljuju puno pravo glasa i pravo na dividendu, osigurava najveći dio potreba za kapitalom uz dodatni unos temeljnog kapitala od strane prethodnog subjekta Cyprus Popular Bank. Dio neosiguranih depozita koji ostaju u Bank of Cyprus bit će privremeno zamrznut.

- 1.27. Kao treće, da bi se osiguralo postizanje ciljeva kapitalizacije, do kraja lipnja 2013. provest će se detaljna i ažurirana nezavisna procjena imovine Bank of Cyprus i Cyprus Popular Bank, sukladno zahtjevima okvira za sanaciju banaka. U tu svrhu, opis poslova i zadaće neovisne procjene bit će usuglašeni najkasnije do sredine travnja 2013., uz savjetovanje s Europskom komisijom, Europskom središnjom bankom i Međunarodnim monetarnim fondom. Nakon te procjene nastaviti će se, bude li potrebno, s dodatnim pretvaranjem neosiguranih depozita u dionice kategorije A, na način da se osigura postizanje cilja minimalne razine temeljnog kapitala od 9 % u uvjetima krize na kraju programa. Ako Bank of Cyprus u odnosu na taj cilj bude prekomjerno kapitalizirana, pristupit će se otkupu dionica kako bi se deponentima nadoknadio iznos koji odgovara prekomjernoj kapitalizaciji.” [neslužbeni prijevod]

Nacionalno pravo

- 11 U skladu s člankom 3. stavkom 1. i člankom 5. stavkom 1. O peri exiyansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (Zakon o sanaciji kreditnih i drugih institucija) od 22. ožujka 2013. (EE, prilog I. (I.), br. 4379, 22.3.2013, u daljnjem tekstu: Zakon od 22. ožujka 2013.), Središnja ciparska banka (u daljnjem tekstu: SCB) bila je zadužena za sanaciju institucija navedenih u tom zakonu, zajedno s ministarstvom financija. U tu svrhu, s jedne strane, točka 12. podtočka 1. Zakona od 22. ožujka 2013. predviđa da SCB može putem uredbe restrukturirati dugove i obveze institucije koja podliježe postupku sanacije, što uključuje smanjenje, izmjenu, reprogramiranje ili obnovu temeljnog kapitala ili bilance bilo koje vrste postojećih ili budućih potraživanja prema toj instituciji ili preoblikovanje dugova u osnovna sredstva. S druge strane, ta točka predviđa da „osigurani depoziti”, u smislu točke 2. petog podstavka Zakona od 22. ožujka 2013., budu isključeni iz tih mjera. Među strankama je nesporno da se radi o depozitima nižima od 100 000 eura.
- 12 To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi br. 103 (Uredba iz 2013. o restrukturiranju Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd vlastitim sredstvima, zakonski upravni akt br. 103, EE, Prilog III.(I.), br. 4645, 29.3.2013., str. 769., u daljnjem tekstu: Uredba br. 103) predviđa dokapitalizaciju Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (u daljnjem tekstu: Bank of Cyprus) na trošak, među ostalim, njegovih neosiguranih deponenata, dioničara i imatelja zadužnica – kako bi mogao nastaviti pružati bankarske usluge. Stoga su neosigurani depoziti bili pretvoreni u dionice Bank of Cyprus (37,5 % svakog neosiguranog depozita), u instrumente koje je Bank of Cyprus mogao pretvoriti bilo u dionice bilo u depozite (22,5 % svakog neosiguranog depozita) i u instrumente koje je SCB mogao pretvoriti u depozite (40 % svakog neosiguranog depozita). Ta je uredba sukladno svojem članku 10. stupila na snagu 29. ožujka 2013. u 6 sati.
- 13 Kombiniranim odredbama točaka 2. i 5. to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi br. 104 (Uredba iz 2013. o prodaji određenih aktiva Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, zakonski upravni akt br. 104, EE, Prilog III.(I.), br. 4645, 29.3.2013., str. 781., u daljnjem tekstu: Uredba br. 104), predviđen je za 29. ožujka 2013. u 6

sati i 10 minuta prijenos određenih dijelova imovine i obveza Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (u daljnjem tekstu: Cyprus Popular Bank) na Bank of Cyprus, uključujući depozite manje od 100 000 eura. Depoziti viši od 100 000 eura ostali su u Cyprus Popular Bank, u očekivanju njegove likvidacije.

Činjenična osnova sporova

- 14 Tijekom prvih nekoliko mjeseci 2012. pojedine banke sa sjedištem u Cipru, uključujući Cyprus Popular Bank i Bank of Cyprus, suočile su se s financijskim poteškoćama. Republika Cipar ocijenila je stoga njihovu dokapitalizaciju nužnom pa je u tom pogledu podnijela predsjedniku Euroskupine zahtjev za financijsku pomoć putem EFSF-a ili ESM-a.
- 15 U svojoj izjavi od 27. lipnja 2012. Euroskupina je navela da će zatražena financijska pomoć biti pružena ili putem EFSF-a ili ESM-a u okviru programa makroekonomske prilagodbe koji se treba točno odrediti u Memorandumu o razumijevanju o kojem će pregovore voditi, s jedne strane, Europska komisija zajedno s Europskom središnjom bankom (ESB) i Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) i, s druge strane, ciparske vlasti.
- 16 Republika Cipar i druge države članice čija je valuta euro postigle su u ožujku 2013. politički sporazum o nacrtu Memoranduma o razumijevanju. Izjavom od 16. ožujka 2013. Euroskupina je pohvalila taj sporazum te je spomenula i određene predviđene mjere za prilagodbu, među kojima je i ona o uvođenju poreza na bankovne depozite. Euroskupina je navela da, s obzirom na taj kontekst, smatra da je dodjela financijske pomoći koja može osigurati financijsku stabilnost Cipra i europodručja načelno opravdana te je pozvala zainteresirane strane da ubrzaju pregovore koji su bili u tijeku.
- 17 Republika Cipar naredila je 18. ožujka 2013. zatvaranje banaka na radne dane 19. i 20. ožujka 2013. Ciparske vlasti odlučile su produljiti zatvaranje banaka do 28. ožujka 2013. kako bi se izbjegle masovne isplate na šalterima.
- 18 Ciparski parlament odbacio je 19. ožujka 2013. prijedlog zakona koji je izradila ciparska vlada, a odnosio se na uvođenje poreza na sve bankovne depozite na Cipru. Ciparski parlament usvojio je Zakon od 22. ožujka 2013.
- 19 Izjavom od 25. ožujka 2013. Euroskupina je navela da je postignut sporazum s ciparskim vlastima o ključnim elementima budućeg programa makroekonomske prilagodbe koji ima potporu svih država članica čija je valuta euro, kao i Komisije, ESB-a i MMF-a. Nadalje, Euroskupina je pozdravila planove za restrukturiranje financijskog sektora navedenog u prilogu toj izjavi.
- 20 Guverner SCB-a pokrenuo je 25. ožujka 2013. postupak sanacije Bank of Cyprus i Cyprus Popular Bank. U tu su svrhu 29. ožujka 2013. objavljene uredbe br. 103 i 104 na temelju Zakona od 22. ožujka 2013.
- 21 Prilikom stupanja na snagu tih uredaba tužitelji su bili nositelji depozita u Bank of Cyprus ili Cyprus Popular Bank. Primjenom mjera predviđenih tim uredbama došlo je do znatnog umanjenja vrijednosti njegova depozita, u točnom iznosu koji su naveli tužitelji.
- 22 Na sastanku od 24. travnja 2013. odbor guvernera ESM-a je:
 - odlučio dodijeliti potporu stabilnosti Republici Cipru u obliku sredstva financijske pomoći prema prijedlogu generalnog direktora ESM-a;
 - odobrio nacrt Memoranduma o razumijevanju o kojem su se sporazumjeli Komisija, u suradnji s ESB-om i MMF-om, i Republika Cipar;

— zadužio Komisiju za sklapanje tog memoranduma u ime ESM-a.

- 23 Memorandum o razumijevanju potpisali su 26. travnja 2013. ministar financija Republike Cipra, guverner CSB-a i potpredsjednik Komisije O. Rehn u ime ESM-a.
- 24 Upravni odbor ESM-a potvrdio je 8. svibnja 2013. sporazum o instrumentu financijske pomoći, kao i prijedlog o načinu plaćanja prvog dijela pomoći Republici Cipar. Taj je dio bio podijeljen na dva plaćanja, izvršena, 13. svibnja 2013. (dvije milijarde eura) odnosno 26. lipnja 2013. (jedna milijarda eura). Drugi dio pomoći u iznosu od milijardu i pol eura isplaćen je 27. rujna 2013.

Postupci pred Općim sudom i pobijana rješenja

- 25 Tužbama podnesenima tajništvu Općeg suda 24. svibnja 2013. žalitelji su pokrenuli tri postupka zahtijevajući od njega da:
- naloži Komisiji i ESB-u da im isplate naknadu štete koja je jednaka smanjenju vrijednosti njihovih depozita;
 - „osim toga i/ili podredno” poništi sporne točke;
 - hitno ispita tužbu i da, prije ispitivanja, odredi „potrebne privremene mjere temeljem članka [279. UFEU-a] kako bi se sačuvao [njihov] položaj [...] a da se ne utječe na potporu stabilnosti dodijeljenu [Republici Cipru]”.
- 26 Zasebnim aktima, podnesenima tajništvu Općeg suda 24. rujna 2013. i 1. listopada 2013., Komisija i ESB istaknuli su prigovore nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika Općeg suda.
- 27 Pobijanim rješenjima Opći je sud tužbe u cijelosti odbacio kao djelomično nedopuštene i odbio kao djelomično neosnovane.

Zahtjevi stranaka

- 28 Žalitelji zahtijevaju od Suda da:
- ukine pobijana rješenja, u dijelu u kojem se odnose na prva dva tužbena zahtjeva, odnosno na zahtjev za naknadu štete, i/ili da poništi sporne članke;
 - vrati predmete Općem sudu na ponovno suđenje.
- 29 Komisija i ESB od Suda zahtijevaju da:
- odbije žalbe;
 - naloži žaliteljima snošenje troškova.
- 30 Odlukom predsjednika Suda od 21. kolovoza 2015. predmeti C-8/15 do C-10/15 spojeni su u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja presude.

O žalbama

- 31 Žalitelji u prilog svojim žalbama ističu jedan žalbeni razlog koji se temelji na pogreškama koje je Opći sud počinio prilikom ocjene uvjeta za uspostavljanje izvanugovorne odgovornosti Unije.

- 32 Komisija i ESB tvrde da su žalbe nedopuštene i dodaju da, u svakom slučaju, žalbeni razlog istaknut u prilog žalbama treba odbiti kao neosnovan.

Dopuštenost

- 33 Komisija i ESB ističu da su žalbe nedopuštene jer žalitelji, u biti, samo ponavljaju žalbene razloge i argumente koje su već iznijeli pred Općim sudom te da osporavaju ocjene Općeg suda činjenične naravi glede različitih podnesenih dokaza.
- 34 U tom pogledu potrebno je podsjetiti da je u skladu s člankom 256. UFEU-a i člankom 58. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije žalba ograničena na pravna pitanja te da se može podnijeti zbog nenadležnosti Općeg suda, zbog povrede postupka kojim se povređuju interesi podnositelja žalbe te zbog povrede prava Unije od strane Općeg suda (vidjeti, među ostalim, presudu od 4. rujna 2014., Španjolska/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Nadalje, iz članka 256. UFEU-a i članka 58. stavka 1. Statuta Suda, te članka 168. stavka 1. točke (d) i članka 169. stavka 2. Poslovnika Suda proizlazi da u žalbi treba točno naznačiti sporne dijelove presude čije se ukidanje traži kao i pravne argumente koji posebno podupiru taj zahtjev (vidjeti osobito presude od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 34.; od 4. rujna 2014., Španjolska/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, t. 43.).
- 36 Posebice, u članku 169. stavku 2. te uredbe zahtijeva se da podneseni žalbeni razlozi i argumenti precizno navode dijelove obrazloženja odluke Općeg suda koji se pobijaju.
- 37 Stoga, žalba u kojoj se samo ponavljaju ili doslovno prenose tužbeni razlozi i argumenti izneseni pred Općim sudom, uključujući i one utemeljene na činjenicama koje je taj sud izričito odbio, ne zadovoljava navedene pretpostavke. Naime, takva žalba u stvarnosti predstavlja zahtjev za preispitivanje tužbe podnesene Općem sudu, što nije u nadležnosti Suda (vidjeti presudu od 4. rujna 2014., Španjolska/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 38 Međutim, kada žalitelj osporava tumačenje ili primjenu prava Unije koju je dao Opći sud, pravna pitanja ocijenjena u prvom stupnju mogu ponovno biti raspravljana tijekom žalbenog postupka. Naime, ako žalitelj ne bi mogao temeljiti svoju žalbu na razlozima i argumentima već korištenima pred Općim sudom, žalbeni bi postupak bio lišen dijela svog smisla (vidjeti presudu od 4. rujna 2014., Španjolska/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 39 U ovom slučaju, žalitelji svojim žalbenim razlogom žele dokazati nepostojanje ili nedostatnost obrazloženja pobijanih rješenja i dovesti u pitanje izričit odgovor Općeg suda na pravna pitanja, koja mogu biti predmet nadzora Suda u okviru žalbe.
- 40 Osim toga, iako je istina da je struktura argumentacije žalitelja iz njihovih žalbi neuredna, treba ipak napomenuti da su, u skladu s člankom 169. stavkom 2. Poslovnika, u njoj navedene sporne točke obrazloženja pobijanih odluka i pravni argumenti na temelju kojih Sud može obavljati nadzor zakonitosti.
- 41 Iz toga slijedi da su žalbe dopuštene.

Meritum

Argumentacija žalitelja

- 42 Žalitelji prigovaraju da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava utvrdivši u točki 45. pobijanih rješenja samo da zadaće koje su Komisiji i ESB-u dodijeljene ne pružaju nikakvu ovlast donošenja vlastitih odluka. Na taj način Opći je sud povrijedio članak 13. stavak 4. Ugovora o ESM-u zanemarujući okolnost da je Komisija potpisala Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013., dok je potonji sadržavao nedopušteni uvjet. Dakle, Komisija i ECB su ti koji su zaista odgovorni za unutarnju dokapitalizaciju relevantnih ciparskih banaka.
- 43 S tim u svezi, žalitelji navode da su pred Općim sudom tvrdili da je pravi uzrok smanjenja vrijednosti njihovih depozita bio u uvjetima koji prate instrument financijske pomoći Republici Cipru i načinu na koji su Komisija i ECB zahtijevali te uvjete. Naime, Komisija i ECB su prisilili tu državu članicu da donese uredbe br. 103 i 104 uz potporu dužnosnika tih institucija koji su u tu svrhu hitno intervenirali. Žalitelji navode u tom smislu da je Republika Cipar podnijela zahtjev za instrument financijske pomoći za dokapitalizaciju Cyprus Popular Bank i Bank of Cyprus, a ne za njihovu sanaciju preuranjenim korištenjem instrumenta unutarnje dokapitalizacije. Prema mišljenju žalitelja, početno stajalište Komisije i ECB-a bilo je, naprotiv, da je potrebno primijeniti taj instrument.
- 44 Žalitelji prigovaraju zbog nedostatka odgovora Općeg suda na njihove argumente kojima je cilj dokazati odlučujuću ulogu te institucije u donošenju Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013. i, na taj način, u ostvarenju financijskog gubitka vezanog uz dokapitalizaciju Bank of Cyprus i sanaciju Cyprus Popular Bank.
- 45 Žalitelji također tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ispitivanja njihova argumenta da Komisija nije osigurala da Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013. bude usklađen s pravom Unije.
- 46 Žalitelji stoga prigovaraju da Opći sud nije na primjeren način uzeo u obzir navodno nepostupanje Komisije s obzirom na to da, u skladu s točkom 164. presude od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), zadaće dodijeljene Komisiji Ugovorom o ESM-u njoj omogućuju, kao što je predviđeno člankom 13. stavkom 3. i člankom 13. stavkom 4. tog ugovora, da nadzire usklađenost Memoranduma o razumijevanju koji je sklopio ESM s pravom Unije i da, u skladu s točkom 174. te presude, na temelju članka 13. stavka 3. tog ugovora, Memorandum o razumijevanju kojim se vode pregovori s državom članicom koja traži potporu stabilnosti mora biti u potpunosti usklađen s pravom Unije. Prema tome, Sud je utvrdio da uvjetovanost koja prati instrument financijske pomoći mora biti u skladu s pravom Unije.
- 47 Međutim, primjena mjere unutarnje dokapitalizacije poput one iz spornih članaka predstavlja jasno kršenje prava na vlasništvo suprotno članku 17. stavku prvom Povelje i članku 1. Protokola 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.
- 48 Komisija i ECB osporavaju osnovanost argumenata koje su podnijeli žalitelji.

Ocjena Suda

- 49 Svojim žalbenim razlogom žalitelji dovode u pitanje ocjenu Općeg suda glede uloge Komisije i ESB-a u donošenju Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013. Žalitelji također tvrde da su te institucije stvarni tvorci unutarnje dokapitalizacije provedene na Cipru i da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ispitivanja njihova argumenta da Komisija nije osigurala da Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013. bude usklađen s pravom Unije.

- 50 Taj se žalbeni razlog odnosi, kao prvo, na točke 44. do 47. pobijanih rješenja, u kojima je Opći sud naveo da Komisija i ECB nisu sudjelovali u donošenju Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013., te se stoga proglasio nenadležnim za odlučivanje o zahtjevima za naknadu štete jer se oni temelje na nezakonnosti spornih članaka. S druge strane, odnosi se na članke 48. do 54. pobijanih rješenja, u kojima je Opći sud utvrdio, u biti, da žalitelji nisu u dovoljnoj mjeri dokazali da je šteta za koju smatraju da su je pretrpjeli uzrokovana Komisijinom povredom navodne obveze jamčenja usklađenosti Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013. s pravom Unije.
- 51 Opći je sud u točki 44. pobijanih rješenja istaknuo da su ESM i Republika Cipar zajedno donijeli Memorandum o razumijevanju i da je, kao što proizlazi iz članka 13. stavka 4. Ugovora o ESM-u, Komisija potpisala taj Memorandum o razumijevanju samo u ime ESM-a. Nadalje, u skladu s točkom 161. presude od 27. studenoga 2012., Pringle (C370/12, EU:C:2012:756), u točki 45. navedenih rješenja podsjetio je da, iako Ugovor o ESM-u dodjeljuje Komisiji i ESB-u određene zadaće povezane s provedbom ciljeva tog ugovora, s jedne strane, funkcije povjerene Komisiji i ESB-u u okviru Ugovora o ESM-u ne podrazumijevaju nikakvu ovlast vlastitog odlučivanja i, s druge strane, djelatnosti tih dviju institucija u okviru istog ugovora obvezuju samo ESM.
- 52 S tim u svezi, valja podsjetiti da su, kao što proizlazi iz izjave Euroskupine od 27. lipnja 2012., Komisija i ECB bili zaduženi za pregovore s ciparskim vlastima o programu makroekonomske prilagodbe koji se treba točno odrediti u Memorandumu o razumijevanju. Sudjelovanjem u pregovorima s ciparskim vlastima, pružanjem tehničkog stručnog znanja, davanjem savjeta i predlaganjem smjernica Komisija i ECB postupali su u granicama ovlasti koje su im dodijeljene u članku 13. stavku 3. Ugovora o ESM-u. Na temelju sudjelovanja Komisije i ECB-a, kao što je predviđeno tom odredbom, u postupku koji je doveo do potpisivanja Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013., taj se memorandum ne može kvalificirati kao akt koji im se može pripisati.
- 53 Naime, kao što je Sud istaknuo u točki 161. presude od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), zadaće koje su Komisiji i ESB-u dodijeljene u okviru Ugovora o ESM-u ne pružaju nikakvu ovlast donošenja vlastitih odluka, ma koliko bile važne. Osim toga, aktivnosti koje te institucije obavljaju u okviru tog ugovora obvezuju isključivo ESM.
- 54 Nadalje, kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 53. svog mišljenja, činjenica da jedna institucija Unije ili više njih može igrati određenu ulogu unutar pravnog okvira ESM-a ne mijenja narav akata ESM-a, koji nisu dio pravnog poretka Unije.
- 55 Međutim, iako takvo utvrđenje može utjecati na uvjete dopuštenosti tužbe radi poništenja koja se može podnijeti na temelju članka 263. UFEU-a, činjenica je da to utvrđenje ne dovodi do načelne prekluzije u vezi s mogućnošću da se Komisiji i ESB-u prigovori zbog nezakonitih postupanja vezanih, ako je to slučaj, uz donošenje Memoranduma o razumijevanju u ime ESM-a u svrhu tužbe za naknadu štete na temelju članka 268. i članka 340. stavaka drugog i trećeg UFEU-a.
- 56 S tim u svezi, valja podsjetiti da zadaće koje su Komisiji i ESB-u dodijeljene u okviru Ugovora o ESM-u ne mijenjaju temeljnu narav ovlasti koje su tim institucijama dodijeljene UEU-om i UFEU-om (presuda od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 162.).
- 57 Glede posebice Komisije, iz članka 17. stavka 1. UEU-a proizlazi da ona „promiče opći interes Unije” i „nadzire primjenu prava Unije” (presuda od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 163.).
- 58 Nadalje, zadaće dodijeljene Komisiji Ugovorom o ESM-u nameću joj, kao što je predviđeno člankom 13. stavcima 3. i 4. tog ugovora, obvezu da nadzire usklađenost Memoranduma o razumijevanju koji je sklopio ESM s pravom Unije (vidjeti, u tom smislu, presudu od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 164.).

- 59 Slijedom toga, kao što je Komisija sama priznala u odgovoru na pitanje postavljeno na raspravi, ta institucija obavlja, u okviru Ugovora o ESM-u, svoju ulogu zaštitnice Ugovora, kao što proizlazi iz članka 17. stavka 1. UEU-a, tako da bi se trebala suzdržati od potpisivanja Memoranduma o razumijevanju u čiju bi usklađenost s pravom Unije sumnjala.
- 60 Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u tumačenju i primjeni članka 268. i članka 340. stavka drugog i trećeg UFEU-a utvrdivši u točkama 46. i 47. pobijanih rješenja da nije nadležan za odlučivanje o zahtjevu za naknadu štete temeljenom na nezakonitosti spornih članaka isključivo na osnovi tvrdnje da se donošenje navedenih točaka ne može formalno pripisati ni Komisiji niti ESB-u.
- 61 Stoga treba prihvatiti žalbe i ukinuti pobijana rješenja.

O tužbi pred Općim sudom

- 62 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, Sud, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta. To vrijedi za predmetni slučaj.
- 63 Naime, Sud je u mogućnosti odlučiti o zahtjevu žalitelja, na temelju članka 268. i članka 340. stavaka drugog i trećeg UFEU-a, koji se odnosi na naknadu štete koju su navodno pretrpjeli, s jedne strane, zato što su Komisija i ESB uključili sporne članke u Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013. i, s druge strane, zbog nepostupanja Komisije glede obveze da u okviru donošenja tog Memoranduma o razumijevanju osigura da je on u skladu s pravom Unije.
- 64 S tim u svezi, valja podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, uspostavljanje izvanugovorne odgovornosti Unije u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a uvjetovano ispunjenjem skupine uvjeta, odnosno nezakonitošću ponašanja koje se predbacuje instituciji Unije, stvarnošću štete i postojanjem uzročne veze između ponašanja institucije i navedene štete (presuda od 14. listopada 2014., *Giordano/Komisija*, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 65 Glede prvog uvjeta, Sud je već u više navrata pojasnio da je potrebno utvrditi dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima (vidjeti, među ostalim, presude *Bergaderm* i *Goupil/Komisija*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 42., i od 10. srpnja 2014., *Nikolaou/Revizorski sud*, C220/13 P, EU:C:2014:2057, t. 53.).
- 66 U ovom slučaju, pravno pravilo, za koje žalitelji prigovaraju da Komisija nije osigurala njegovo poštovanje prilikom donošenja Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013., odgovara članku 17. stavku prvom Povelje. Ta odredba, u kojoj se navodi da pravo na vlasništvo nad svojom, na zakonit način stečenom imovinom, predstavlja pravno pravilo čiji je cilj dodijeliti prava pojedincima.
- 67 Nadalje, treba naglasiti da, iako države članice doduše ne provode pravo Unije u okviru Ugovora o ESM-u, tako da se Povelja u tom kontekstu ne odnosi na njih (vidjeti, u tom smislu, presudu od 27. studenoga 2012., *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 178. do 181.), Povelja se, s druge strane, odnosi na institucije Unije, uključujući, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 85. svojeg mišljenja, i onda kada djeluju izvan pravnog okvira Unije. Štoviše, u okviru donošenja Memoranduma o razumijevanju poput onog od 26. travnja 2013. Komisija je dužna, na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, koji joj dodjeljuje opću zadaću nadziranja primjene prava Unije, i članka 13. stavaka 3. i 4. Ugovora o ESM-u, koji joj nameće obvezu da nadzire usklađenost Memoranduma o razumijevanju koji je sklopio ESM s pravom Unije (vidjeti, u tom smislu, presudu od 27. studenoga 2012., *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 164.), osigurati da taj memorandum bude u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom.

- 68 Slijedom toga, valja ispitati je li Komisija doprinijela dovoljno ozbiljnoj povredi prava tužitelja na vlasništvo, u smislu članka 17. stavka prvog Povelje, u okviru donošenja Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013.
- 69 S tim u svezi, valja podsjetiti da pravo na vlasništvo zajamčeno tom odredbom Povelje nije apsolutno pravo i da njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja koja se mogu opravdati ciljevima od općeg interesa koje Unija slijedi (vidjeti presude od 16. studenoga 2011., *Bank Melli Iran/Vijeće*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, t. 113., i od 12. svibnja 2016., *Bank of Industry and Mine/Vijeće*, C-358/15 P, EU:C:2016:338, t. 55.).
- 70 Slijedom toga, kao što proizlazi iz članka 52. stavka 1. Povelje, moguće je uvesti ograničenja prava na vlasništvo, pod uvjetom da zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa i da, s obzirom na željeni cilj, ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti tako zajamčenih prava (vidjeti, u tom smislu, presude od 16. studenoga 2011., *Bank Melli Iran/Vijeće*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, t. 114., i od 12. svibnja 2016., *Bank of Industry and Mine/Vijeće*, C-358/15 P, EU:C:2016:338, t. 56.).
- 71 S tim u svezi, treba napomenuti da, kao što proizlazi iz članka 12. Ugovora o ESM-u, donošenje Memoranduma o razumijevanju poput onoga koji je proizašao iz pregovora ciparskih vlasti i, među ostalim, Komisije ispunjava cilj od općeg interesa koji Unija slijedi, a to je očuvanje financijske stabilnosti bankarskog sustava europodručja kao cjeline.
- 72 Naime, financijske usluge imaju središnju ulogu u gospodarstvu Unije. Banke i kreditne institucije ključan su izvor financiranja za poduzetnike koji djeluju na različitim tržištima. Usto, banke su često međusobno povezane, a mnoge od njih obavljaju djelatnosti na međunarodnoj razini. Iz tog bi se razloga propast jedne ili više banaka mogla brzo proširiti i na druge banke, bilo u odnosnoj državi članici bilo u drugim državama članicama. To sa svoje strane može proizvesti negativne učinke prelijevanja u drugim sektorima gospodarstva (presuda od 19. srpnja 2016., *Kotnik i dr.*, C-526/14, EU:C:2016:570, t. 50.).
- 73 U ovom slučaju, mjere utvrđene u spornim člancima predviđaju, među ostalim, preuzimanje osiguranih depozita Cyprus Popular Bank od strane Bank of Cyprus, pretvaranje 37,5 % neosiguranih depozita Bank of Cyprus u dionice koje dodjeljuju puno pravo glasa i pravo na dividendu kao i privremeno zamrzavanje dijela tih neosiguranih depozita, pri čemu se navodi da će se, ako bi se Bank of Cyprus trebao prekomjerno kapitalizirati u odnosu na cilj minimalne razine temeljnog kapitala od 9 % u uvjetima krize, pristupiti otkupu dionica kako bi se nositeljima neosiguranih depozita nadoknadio iznos koji odgovara prekomjernoj kapitalizaciji.
- 74 S obzirom na cilj osiguranja stabilnosti bankarskog sustava u europodručju i neposredni rizik od financijskog gubitka kojem bi deponenti u dvije odnosne banke bili izloženi u slučaju njihova stečaja, takve mjere ne predstavljaju prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti prava tužitelja na vlasništvo. One se, slijedom toga, ne mogu smatrati neopravdanim ograničenjima tog prava (vidjeti, po analogiji, presudu od 10. srpnja 2003., *Booker Aquaculture i Hydro Seafood*, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397, t. 79. do 86.).
- 75 S obzirom na te elemente, ne može se smatrati da je, dopustivši donošenje spornih članaka, Komisija doprinijela povredi prava tužitelja na vlasništvo zajamčenog člankom 17. stavkom prvim Povelje.
- 76 Iz toga slijedi da prvi uvjet utvrđivanja izvanugovorne odgovornosti Unije nije ispunjen u ovom slučaju, tako da zahtjeve tužitelja za naknadu štete treba odbiti kao pravno neosnovane.

Troškovi

- 77 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, potonji će odlučiti i o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 2. istog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, ako više stranaka ne uspije u postupku, Sud odlučuje o podjeli troškova.
- 78 Budući da su žalbe prihvaćene, ali tužbe odbijene, Ledra Advertising Ltd i dr., Komisija i ESB snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukidaju se rješenja Općeg suda Europske unije od 10. studenoga 2014., Ledra Advertising/Komisija i ESB (T-289/13, EU:T:2014:981), od 10. studenoga 2014., Eleftheriou i Papachristofi/Komisija i ESB (T-291/13, neobjavljeno, EU:T:2014:978), i od 10. studenoga 2014., Theophilou/Komisija i ESB (T-293/13, neobjavljeno, EU:T:2014:979).**
2. **Odbijaju se tužbe podnesene pred Općim sudom u predmetima T-289/13, T-291/13 i T-293/13.**
3. **Ledra Advertising Ltd, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou i Eleni Theophilou, Europska komisija i Europska središnja banka snosit će svaka vlastite troškove nastale u prvostupanjskom postupku i povodom žalbi.**

Potpisi