MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 21.[1]

C-105/15. P–C-109/15. P. sz. egyesített ügyek

Konstantinos Mallis és Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),
Petros Chatzithoma és Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)
kontra
Európai Bizottság,

Európai Központi Bank (EKB)

„Fellebbezés — A Ciprusi Köztársaság stabilitását célzó támogatási program — Az eurócsoport országai és a ciprusi hatóságok között létrejött, egyebek mellett a Ciprusi Köztársaság bankszektorának szerkezetátalakítására vonatkozó megállapodás — A megállapodás e részének a Ciprusi Központi Bank általi végrehajtása — Megsemmisítés iránti kereset”

I – **Bevezetés**

1. Fellebbezéseikkel a C-105/15. P. sz. ügyben Konstantinos Mallis és Elli Konstantinou Malli, a C-106/15. P. sz. ügyben Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, a C-107/15. P. sz. ügyben Petros Chatzithoma és Elenitsa Chatzithoma, a C-108/15. P. sz. ügyben Lella Chatziioannou, valamint a C-109/15. P. sz. ügyben Marinos Nikolaou (a továbbiakban együtt: Mallis és társai) kérik a Mallis és Malli kontra Bizottság és EKB végzés (T-327/13, EU:T:2014:909), a Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou kontra Bizottság és EKB végzés (T-328/13, EU:T:2014:906), a Chatzithoma kontra Bizottság és EKB végzés (T-329/13, EU:T:2014:908), a Chatziioannou kontra Bizottság és EKB végzés (T-330/13, EU:T:2014:904), valamint a Nikolaou kontra Bizottság és EKB végzés (T-331/13, EU:T:2014:905) (a továbbiakban együtt: megtámadott végzések) hatályon kívül helyezését, amelyekkel a Törvényszék elutasította az Európai Bizottsággal és az Európai Központi Bankkal szemben az eurócsoport 2013. március 25-i, a Ciprusi Köztársaság bankszektorának szerkezetátalakítására vonatkozó nyilatkozatának (a továbbiakban: vitatott nyilatkozat) megsemmisítése iránt benyújtott kereseteiket, amely nyilatkozat az Európai Stabilizációs Mechanizmus (a továbbiakban: ESM) által nyújtandó pénzügyi támogatás feltétele volt.

1 — Eredeti nyelv: francia.

II – **Jogi háttér**

A – *Az elsődleges uniós jog*

2. Az EUMSZ 137. cikk értelmében „[a]z azon tagállamok minisztereinek találkozóira vonatkozó szabályokat, amelyek hivatalos pénzneme az euro, az eurocsoportról szóló jegyzőkönyv állapítja meg”.

3. Az eurócsoportról szóló 14. jegyzőkönyv (a továbbiakban: 14. jegyzőkönyv) így rendelkezik:

„1. cikk

Azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euro, egymás között informálisan üléseznek. Ezekre az ülésekre szükség esetén, azzal a céllal kerül sor, hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket. A Bizottság részt vesz az üléseken. Az Európai Központi Bankot meg kell hívni ezekre az ülésekre, amelyeket a Bizottság képviselői, és azon tagállamok pénzügyekért felelős minisztereinek képviselői készítenek elő, amelyek pénzneme az euro.

2. cikk

Azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euro, e tagállamok többségével két és fél évre elnököt választanak.

B – *Az ESM-Szerződés*

4. 2012. február 2-án Brüsszelben (Belgium) a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, Málta, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és a Finn Köztársaság megkötötte az európai stabilizációs mechanizmus létrehozásáról szóló szerződést (a továbbiakban: ESM-Szerződés). Az 1. és 2. cikke, valamint a 32. cikkének (2) bekezdése értelmében a Szerződő Felek, nevezetesen azok a tagállamok, amelyek pénzneme az euró, nemzetközi pénzügyi intézményt hoznak létre maguk között, a jogi személyiséggel rendelkező Európai Stabilizációs Mechanizmust (ESM). Miután valamennyi aláíró ratifikálta, az ESM-Szerződés 2012. szeptember 27–én lépett hatályba.

5. Az ESM-Szerződés (1) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„Az Európai Tanács 2010. december 17-én arról állapodott meg, hogy az euróövezeti tagállamoknak állandó stabilizációs mechanizmust kell létrehozniuk. [Az ESM] fogja betölteni az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz […] és az Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus (EFSM) jelenlegi szerepét, szükség esetén pénzügyi segítséget nyújtva az euróövezet tagállamainak.”

6. AZ ESM-Szerződés „Cél” alcímű 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az ESM célja, hogy pénzügyi forrásokat mozgósítson és stabilitási támogatást nyújtson – a választott pénzügyi segítségnyújtási eszköznek megfelelő szigorú feltételrendszer alapján – a súlyos finanszírozási zavarokkal küzdő, illetve ilyen zavarok veszélyének kitett tagjai számára, amennyiben az egész euróövezet és tagállamai pénzügyi stabilitásának megőrzéséhez feltétlenül szükséges. E célból az ESM jogosultságot kap arra, hogy forrást gyűjtsön pénzügyi eszközök kibocsátása vagy pénzügyi és egyéb megállapodások, illetve az ESM-tagokkal, pénzügyi intézményekkel vagy egyéb harmadik felekkel kötött megállapodások révén.”

7. Az ESM-Szerződés „Szerkezet és a szavazás szabályai” alcímű 4. cikkének (1) bekezdése a következőket tartalmazza:

„Az ESM Kormányzótanáccsal és Igazgatótanáccsal, valamint főigazgatóval és a szükségesnek tartott személyi állománnyal rendelkezik.”

8. Az ESM-Szerződés „Kormányzótanács” alcímű 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az ESM valamennyi tagja kinevez egy kormányzót és egy helyettes kormányzót, akik bármikor visszahívhatóak. A kormányzó az ESM-tag kormányának pénzügyekért felelős tagja. Távollétében helyettese teljes hatáskörrel járhat el a nevében.

(2) A Kormányzótanács dönt arról, hogy elnökségét az eurócsoportnak az [EUSZ] és az EUMSZ mellékletéül szolgáló (14. sz.) jegyzőkönyv szerinti elnöke látja el, vagy tagjai közül választ elnököt és elnökhelyettest, akiknek megbízatása két évre szól […]

(3) Az Európai Bizottság gazdasági ügyekért és monetáris politikáért felelős tagja és az EKB elnöke, valamint az eurócsoport elnöke (ha ő maga nem az elnök vagy nem kormányzótanácsi tag), megfigyelőként részt vehetnek a Kormányzótanács ülésein.

[…]

(6) A Kormányzótanács a következő határozatokat közös megegyezéssel fogadja el:

[…]

f) az ESM stabilitásához támogatás nyújtása, beleértve [az ESM-Szerződés 13. cikke] (3) bekezdésében említett egyetértési megállapodásban felállított gazdaságpolitikai feltételeket, valamint [az ESM-Szerződés 12–18. cikkével] összhangban az eszközöket, szabályokat és pénzügyi feltételeket;

g) [az ESM-Szerződés 13. cikke] (3) bekezdésének megfelelően minden egyes pénzügyi segítséghez kapcsolódó gazdaságpolitikai feltételekkel kapcsolatos tárgyalásra vonatkozó, az EKB-val együttes mandátum megadása az Európai Bizottságnak;

[…]”

9. Az ESM-Szerződés „Alapelvek” alcímű 12. cikke meghatározza a stabilitási támogatásra vonatkozó elveket, és (1) bekezdésében az alábbiakat állapítja meg:

„Amennyiben az egész euróövezet és tagállamai pénzügyi stabilitásának megőrzéséhez feltétlenül szükséges, az ESM valamely ESM-tagnak a választott pénzügyi segítségnyújtási eszköznek megfelelő szigorú feltételrendszerhez kötött stabilitási támogatást nyújthat. E feltételrendszer többek között makrogazdasági kiigazítási programból vagy az előre meghatározott támogathatósági feltételek további teljesítésére vonatkozó kötelezettségből állhat.”

10. Az ESM-Szerződés „Stabilitási támogatás nyújtására vonatkozó eljárás” alcímű 13. cikke értelmében:

„(1) Az ESM valamely tagja stabilitási támogatás iránti kérelmet terjeszthet a Kormányzótanács elnöke elé. E kérelem megjelöli a célzott pénzügyi segítségnyújtási eszközt vagy eszközöket. E kérelem kézhezvételekor a Kormányzótanács felkéri [a Bizottságot], hogy az EKB-val együttműködésben:

a) vizsgálja meg, vajon az euróövezet egészének vagy tagjainak pénzügyi stabilitását fenyegeti-e veszély, kivéve ha az EKB [az ESM-Szerződés 18. cikkének] (2) bekezdése alapján már végzett elemzést;

b) vizsgálja meg az államadósság fenntarthatóságát. Amennyiben az hasznos és lehetséges, indokolt e vizsgálatot [a Nemzetközi Valutaalappal (IMF)] együttműködve elvégezni;

c) vizsgálja meg az érintett ESM-tag lehetséges és tényleges finanszírozási szükségleteit.

(2) Az ESM-tag kérelme és az (1) bekezdésben említett vizsgálat alapján a Kormányzótanács dönthet főszabály szerint az érintett ESM-tagnak stabilitási támogatás pénzügyi segítségnyújtási eszköz formájában történő odaítéléséről.

(3) Ha a (2) bekezdés alapján határozatot hoz, a Kormányzótanács megbízza [a Bizottságot], hogy – az EKB-val együttműködésben, és amennyiben lehetséges, az IMF-fel közösen – egyetértési megállapodásról szóló tárgyalásokat folytasson az érintett EMS-taggal, amely megállapodás pontosan meghatározza a pénzügyi segítségnyújtási eszközhöz kapcsolódó feltételrendszert. Az egyetértési megállapodás figyelembe veszi a kezelendő hiányosságok súlyosságát és a választott pénzügyi segítségnyújtási eszközt. Ezzel párhuzamosan az ESM főigazgatója javaslatot készít a pénzügyi segítségnyújtási eszközről szóló, a támogatás részleteit és pénzügyi feltételeit, valamint a választott eszközöket tartalmazó megállapodásra vonatkozóan, amely megállapodást a Kormányzótanács hagyja jóvá.

Az egyetértési megállapodásnak teljes mértékben összhangban kell lennie az EUMSZ-ben szereplő, a gazdaságpolitikák összehangolására vonatkozó minden intézkedéssel, különösen az Európai Unió minden jogi aktusával, ideértve az érintett ESM-tagnak címzett minden véleményt, figyelmeztetést, ajánlást vagy határozatot.

(4) [A Bizottság] aláírja az egyetértési megállapodást az ESM nevében, amennyiben az megfelel [az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) bekezdésében] megállapított feltételeknek, és azt a Kormányzótanács jóváhagyta.

(5) Az Igazgatótanács jóváhagyja a pénzügyi segítségnyújtási eszközről szóló megállapodást, amely tartalmazza a nyújtandó stabilitási támogatás pénzügyi részleteit, valamint adott esetben a támogatás első részlete folyósításának módozatait.

[…]

(7) [A Bizottság] feladata – az EKB-val együttműködésben és amennyiben lehetséges, az IMF-fel közösen – a pénzügyi segítségnyújtási eszközhöz kapcsolódó feltételek betartásának ellenőrzése.”

C – A 2013. április 26-i egyetértési megállapodás

11. Az egyetértési megállapodást (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality [konkrét gazdaságpolitikai feltételekről szóló egyetértési megállapodás]) 2013. április 26-án írta alá a Ciprusi Köztársaság és az ESM nevében eljáró Bizottság. [2]

12. Annak előszava kimondja:

„A gazdasági kiigazítási program rövid és középtávon lehetővé teszi azon pénzügyi, fiskális és strukturális kihívások kezelését, amelyekkel [a Ciprusi Köztársaságnak] szembe kell néznie. A program alapvető célkitűzései:

– visszaállítani a ciprusi bankszektor stabilitását, valamint az eurócsoport 2013. március 25-i politikai megállapodásával összhangban a pénzügyi intézmények szerkezetének átalakításával és méretük csökkentésével, a felügyelet megerősítésével és a tőkeelégtelenség orvoslásával helyreállítani a betétesek és a piac bizalmát.

[…]” [3]

13. „A pénzügyi szektor reformja” című első címében az egyetértési megállapodás kimondja:

„1.26 Másodszor, [a Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (Ciprus bankja) (a továbbiakban: Trapeza Kyprou) [4]] valós értékükön átveszi – vételi és beolvasztási eljárás révén, [a Laïki] ciprusi eszközeinek közel egészét, valamint névértéken a biztosított betéteit és sürgősségi likviditási támogatáshoz való hozzáférését. A [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Ciprus népbankja) (a továbbiakban: Laïki) [5]] nem biztosított betéteit a régi szervezet keretében tartják fenn. Az a cél, hogy az átruházott eszközök értéke meghaladja az átruházott kötelezettségek értékét, úgy, hogy a különbség feleljen meg a [Trapeza Kyprou] [Laïki] által történő, az átruházott kockázattal súlyozott eszközök 9%-ának megfelelő feltőkésítésének. [A Trapeza Kyprou] olyan feltőkésítés tárgyát képezi, hogy a program végére elérje – a stressztest legrosszabb esetében – a 9%-os legkisebb tulajdoni részesedéshányadot, ami hozzájárul majd a bizalom visszaállításához és a finanszírozási feltételek normalizálásához. A [Trapeza Kyprou]-ban lévő nem biztosított betétek 37,5%-ának A kategóriájú, teljes szavazati jogot és osztalékhoz való jogot biztosító részvényekké történő átalakítása biztosítja a tőkekövetelmény legnagyobb részét, a [Laïki] régi szervezetéből jövő további sajáttőke-hozzájárulással. A [Trapeza Kyprou]-nál maradó nem biztosított betétek egy részét a következő pontban foglalt független értékelés befejezéséig átmenetileg befagyasztják.

1.27 Harmadszor, a tőkésítés céljai elérésének biztosítása érdekében a [Trapeza Kyprou] és a [Laïki] eszközeinek független részletesebb és új értékelését végzik a 2013. június végéig történő bankszanálás keretkövetelményeinek megfelelően. E célból a független értékelés feladatmeghatározását legkésőbb 2013. április közepéig kialakítják az Európai Bizottsággal, az [EKB]-val és a[z IMF]-fel konzultálva. Ezen értékelést követően, ha szükséges, sor kerül a nem biztosított betétek A kategóriájú részvényekké történő átalakítására, annak biztosítása érdekében, hogy a válságfeltételek esetére fennálló 9%-os saját tőkeszintre irányuló cél elérhető legyen a program végére. Ha e célra figyelemmel fel kell tőkésíteni [Trapeza Kyprou]-t, részvényfelvásárlásra kerül majd sor annak érdekében, hogy a feltőkésítésnek megfelelő összeget visszatérítsék a betéteseknek.”

2 — Az egyetértési megállapodás teljes szövege angol nyelven elérhető a Ciprusi Köztársaság Pénzügyminisztériumának (Ypourgeío Oikonomikón) weboldalán a következő címen: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf.

3 — Nem hivatalos fordítás.

4 — A Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd-t gyakran nevezik angol nevén vagy angol kezdőbetűivel megjelölve, azaz mint „Bank of Cyprus” vagy „BoC”.

5 — A Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd görög nevére hivatkozom: Laïki (görögül „népi”).

D – *A másodlagos uniós jog*

14. A Tanácsnak a pénzügyi stabilitás és a fenntartható növekedés helyreállítása céljából Ciprus által végrehajtandó egyedi intézkedésekről szóló, 2013. április 25-i 2013/236/EU határozata[6] (a továbbiakban: 2013/236 határozat) kimondja:

„*1. cikk*

(1) A fenntartható gazdasági növekedési pályára való visszatérés, valamint a költségvetési és pénzügyi stabilitás helyreállításának megkönnyítése érdekében Ciprusnak következetesen végre kell hajtania a makrogazdasági kiigazítási programot (a továbbiakban: a program), amelynek fő elemeit e határozat 2. cikke tartalmazza […]

2. cikk

(1) A program fő céljai a következők: a ciprusi bankszektor stabilitásának helyreállítása; a folyamatban lévő költségvetési konszolidáció folytatása és strukturális reformok végrehajtása a versenyképesség, valamint a fenntartható és kiegyensúlyozott növekedés támogatása érdekében.

[…]

(6) A pénzügyi ágazat stabilitásának helyreállítása érdekében Ciprus folytatja a bankszektor mélyreható reformját és szerkezetátalakítását, és – feltőkésítéssel, likviditási helyzetük kezelésével és felügyeletük fokozásával – megerősíti az életképes bankokat. A program a következő intézkedéseket és eredményeket irányozza elő:

[…]

d) intézkedések végrehajtása annak érdekében, hogy minimalizálni lehessen a bankok szerkezetátalakítása miatt az adófizetőkre háruló költségeket […]

[…]

3. cikk

Ennek a határozatnak a Ciprusi Köztársaság a címzettje.”

15. A pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről szóló, 2013. május 21-i 472/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[7] (a továbbiakban: 472/2013 rendelet) (3) preambulumbekezdése értelmében:

„Az uniós jogban rögzíteni kell az Uniónak az EUMSZ keretében létrehozott többoldalú felügyeleti kerete és a pénzügyi támogatáshoz kapcsolódó lehetséges szakpolitikai feltételek közötti teljes összhangot. […].”

6 — HL L 141., 32. o.

7 — HL L 140., 1. o. A költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euroövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről szóló, 2013. május 21-i 473/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 140., 11. o.) a 472/2013 rendelet a „two-pack”-nek nevezett, a gazdasági integrációt és az eurózóna tagállamai közötti konvergenciát növelni hivatott reform része.

16. A 472/2013 rendelet szövege kimondja:

„1. cikk

Tárgy és hatály

(1) Ez a rendelet megállapítja az azon tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítésére irányuló rendelkezéseket, amelyek pénzneme az euro, és amelyek:

[…]

b) egy vagy több másik tagállam vagy harmadik ország, az [EFSM], az [ESM], az európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) vagy más nemzetközi pénzügyi intézmény, mint például [az IMF] által nyújtott pénzügyi támogatást kérnek vagy ilyen támogatásban részesülnek.

[…]

5. cikk

A pénzügyi támogatás iránti, tervezett kérelmekkel kapcsolatos tájékoztatás

Az egy vagy több másik tagállam vagy harmadik ország, az ESM, az EFSF vagy más érintett nemzetközi pénzügyi intézmény, mint például az IMF által nyújtott pénzügyi támogatást igénybe venni szándékozó tagállam haladéktalanul tájékoztatja e szándékáról az eurocsoport üléseit előkészítő munkacsoport elnökét, a Bizottság gazdasági és monetáris ügyekért felelős tagját és az EKB elnökét.

Az eurocsoport üléseit előkészítő munkacsoport a Bizottság értékelésének megismerését követően megvitatja a tervezett kérelmet, amelynek során – többek között – megvizsgálja, hogy a már meglévő uniós vagy euroövezeti pénzügyi eszközök keretében milyen pénzügyi támogatás áll rendelkezésre, mielőtt az érintett tagállam a potenciális hitelezőkhöz fordulna.

Az EFSM-ből pénzügyi támogatást igényelni szándékozó tagállam haladéktalanul tájékoztatja e szándékáról az EFC elnökét, a Bizottság gazdasági és monetáris ügyekért felelős tagját és az EKB elnökét.

6. cikk

Az államadósság fenntarthatóságának értékelése

Az EFSM-ből, az ESM-ből vagy az EFSF-ből nyújtandó pénzügyi támogatásra irányuló tagállam kérelmére az EKB és – amennyiben lehetséges – az IMF közreműködésével eljáró Bizottság értékeli az érintett tagállam államadósságának fenntarthatóságát és a tényleges vagy lehetséges finanszírozási igényét. Amennyiben a pénzügyi támogatásra az ESM vagy az EFSF keretében kerül sor, a Bizottság az eurocsoport üléseit előkészítő munkacsoportnak továbbítja az említett értékelést, amennyiben pedig a támogatásra az EFSM keretében kerül sor, az EFC-nek.

[…]

7. cikk

Makrogazdasági kiigazítási program

(1) Ha valamely tagállam pénzügyi támogatást kér egy vagy több másik tagállamtól vagy harmadik országtól, az EFSF-től, az ESM-től, az EFSF-től vagy más nemzetközi pénzügyi intézménytől, mint például az IMF, az EKB és adott esetben az IMF közreműködésével eljáró Bizottsággal egyetértésben makrogazdasági kiigazítási programtervezetet készít, amely 473/2013/EU rendelet szerinti gazdasági partnerségi programokra épít és azok helyébe lép, és éves költségvetési célokat is tartalmaz.

[…]

A makrogazdasági kiigazítási program tervezete maradéktalanul tiszteletben tartja az EUM[-Szerződés] 152. cikkét és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 28. cikkét. A Bizottság szóban tájékoztatja az Európai Parlament illetékes bizottságának elnökét és alelnökeit a makrogazdasági kiigazítási programtervezet elkészítésének előrehaladásáról. Ezt az információt bizalmasan kezelik.

(2) A Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel eljárva hagyja jóvá az (1) bekezdés értelmében pénzügyi támogatást igénylő tagállam által készített makrogazdasági kiigazítási programot.

A Bizottság gondoskodik arról, hogy a Bizottság által az ESM vagy az EFSF nevében aláírt egyetértési megállapodás teljes mértékben megfeleljen a Tanács által jóváhagyott makrogazdasági kiigazítási programnak.

[…]

15. cikk

Szavazás a Tanácsban

Az e rendeletben említett intézkedések esetében a Tanács csak azon tagállamokat képviselő tagjai szavaznak, amelyek pénzneme az euro, és a Tanács az érintett tagállamot képviselő tanácsi tag szavazatának figyelembevétele nélkül jár el.

A Tanács az első bekezdésben említett tagjainak minősített többségét az EUM[-Szerződés] 238. cikk (3) bekezdése a) pontjának megfelelően határozzák meg.

16. cikk

Alkalmazás a pénzügyi támogatásban részesülő tagállamokra

Ez a rendelet a 2013. május 30-án pénzügyi támogatásban részesülő tagállamokra az említett időponttól kezdve alkalmazandó.

[…]”

17. A 2013/236 határozatot hatályon kívül helyezte és annak a helyébe lépett a Ciprus makrogazdasági kiigazítási programjának elfogadásáról és a 2013/236/EU határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. szeptember 13-i 2013/463/EU tanácsi végrehajtási határozat[8] (a továbbiakban: 2013/463 végrehajtási határozat).

8 — HL L 250., 40. o.

18. Ennek (6) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

Miután a 472/2013/EU rendelet hatályba lépett, a makrogazdasági kiigazítási programot tanácsi végrehajtási határozat formájában kell elfogadni. Az egyértelműség és a jogbiztonság érdekében a programot a 472/2013/EU rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján újból el kell fogadni. A program tartalmának meg kell egyeznie a [2013/236] határozattal elfogadott programéval, azonban ki kell egészülnie az említett határozat 1. cikkének (2) bekezdésével összhangban elvégzett értékelés eredményeivel is. Ezzel egy időben hatályon kívül kell helyezni a [2013/236] határozatot.

19. E határozat 2. cikkének (5) bekezdése így rendelkezik:

„A pénzügyi ágazat stabilitásának helyreállítása érdekében Ciprus folytatja a bankszektor mélyreható reformját és szerkezetátalakítását, és – feltőkésítéssel, likviditási helyzetük kezelésével és felügyeletük fokozásával – megerősíti az életképes bankokat. A program a következő intézkedéseket és eredményeket irányozza elő:

[…]

c) intézkedések végrehajtása annak érdekében, hogy minimalizálni lehessen a bankok szerkezetátalakítása miatt az adófizetőkre háruló költségeket […]”

III – **A jogvita előzményei**

20. 2012 óta a Ciprusi Köztársaságra – összefüggésben az államháztartásának fenntarthatóságával – egyre nagyobb nyomás nehezedett a pénzügyi piacokon, többek között a meggyengült pénzügyi szektor számára szükséges jelentős állami támogatással kapcsolatos aggályok felerősödésével.

21. Miközben a hitelminősítők többször leminősítették a ciprusi államkötvényeket, a Ciprusi Köztársaság képtelenné vált arra, hogy a hosszú távú költségvetési fenntarthatósággal összeegyeztethető kamat mellett refinanszírozza magát. Ezzel párhuzamosan a bankszektor egyre nagyobb mértékben elszigetelődött a nemzetközi piaci finanszírozástól, és a nagyobb pénzügyi intézményeknek jelentős tőkehiánnyal kellett szembenézniük.

22. 2012 első hónapjaitól kezdődően egyes ciprusi székhelyű bankok, köztük a Laïki és a Trapeza Kyprou, pénzügyi nehézségekkel küzdöttek. A Ciprusi Köztársaság úgy ítélte meg, hogy szükséges ezek feltőkésítése.

23. Tekintettel a súlyos kedvezőtlen gazdasági és pénzügyi zavarokra, a ciprusi hatóságok 2012. június 25-én hivatalosan hitel formájában nyújtandó pénzügyi támogatást kértek az eurócsoport elnökétől az FESF/ESM keretében, valamint az IMF-től, amely támogatás célja, hogy elősegítse a ciprusi gazdaság fenntartható növekedésének visszaállítását, biztosítsa a bankrendszer megfelelő működését, valamint megőrizze az Unió és az euróövezet pénzügyi stabilitását.

24. Az eurócsoport 2012. június 27-én felkérte a Bizottságot és a vele együttműködő EKB-t, a ciprusi hatóságokat és az IMF-et, hogy egyeztessenek egy – a finanszírozási igényekre is kiterjedő – Ciprusnak szóló makrogazdasági kiigazítási programról, és tegyenek megfelelő intézkedéseket a pénzügyi stabilitása megőrzése érdekében a komoly kihívást jelentő környezetben, amelyben fennáll az állampapír-piaci zavarok átgyűrűző hatásának kockázata.

25. A Ciprusi Köztársaság és a többi olyan tagállam, amelyek pénzneme az euró, 2013 márciusában politikai megállapodásra jutott az egyetértési megállapodás tervezetére vonatkozóan.

26. Az eurócsoport 2013. március 16-i nyilatkozatában üdvözölte e megállapodást, és néhány előírt kiigazítási intézkedésre hivatkozott, köztük a bankbetétek után fizetendő adó bevezetésére. Az eurócsoport rámutatott arra, hogy ezen összefüggésre tekintettel a Ciprusi Köztársaság és az euróövezet pénzügyi stabilitásának biztosítására alkalmas pénzügyi segítség nyújtása főszabály szerint indokolt, és felhívta az érdekelt feleket a folyamatban lévő tárgyalások felgyorsítására.

27. 2013. március 18-án a Ciprusi Köztársaság elrendelte a bankok 2013. március 19-i és 20-i munkanapokon való bezárását. Ugyanaznapi nyilatkozatában az eurócsoport elnöke kifejtette, hogy a bankbetétek után fizetendő adót – a kért pénzügyi segítségnyújtással együttesen – a ciprusi bankszektor működőképességének helyreállítására, és így a Ciprusi Köztársaság pénzügyi stabilitásának biztosítására fogják felhasználni. Mindazonáltal kifejtette, hogy az eurócsoportnak az a véleménye, hogy a lakossági betéteseknek a nagy betétesektől eltérő bánásmódban kell részesülniük, kiemelve a 100 000 eurót meg nem haladó bankbetétek teljes biztosításának jelentőségét. Végül az eurócsoport elnöke a csoport nevében a megállapodásban szereplő intézkedések gyors végrehajtására ösztönözte a ciprusi hatóságokat.

28. A ciprusi hatóságok úgy döntöttek, hogy a bankostrom elkerülése céljából 2013. március 28-ig meghosszabbítják a bankok zárvatartását.

29. 2013. március 19-én a ciprusi parlament elutasította a ciprusi kormánynak a Ciprusi Köztársaságban valamennyi bankbetét után fizetendő adó bevezetésére vonatkozó törvényjavaslatát. 2013. március 22-én a ciprusi parlament új törvényt fogadott el a hitelintézetek átszervezéséről.

30. 2013. március 25-én az eurócsoport kiadta a vitatott nyilatkozatot,[9] amely szerint:

„Az eurócsoport megállapodásra jutott a ciprusi hatóságokkal a jövőbeli makrogazdasági kiigazítási program lényeges elemeiről. A programot támogatja valamennyi olyan tagállam, amelyek pénzneme az euró, valamint a három intézmény.

[…]

Az eurócsoport üdvözli a pénzügyi szektor átalakítására vonatkozó, a mellékletben szereplő terveket. Ezek az intézkedések szolgálnak majd a pénzügyi szektor fenntarthatóságának visszaállítása alapjául. Azok az uniós elvekkel összhangban biztosítják többek között valamennyi 100 000 eurót meg nem haladó bankbetétet.

[…]

Az eurócsoport arra kéri a ciprusi hatóságokat és a Bizottságot az EKB-val és az IMF-fel együttműködésben, hogy az érintett szolgálatokkal április [hónap] elejére véglegesítsék az egyetértési megállapodást.

[…]

Az eurócsoport tudomásul veszi a hatóságoknak a ciprusi pénzügyi szektor egyedi és kivételes helyzetére tekintettel, és a bankok mielőbbi újbóli megnyitása érdekében megfelelő adminisztratív intézkedések bevezetésére vonatkozó döntését. Az eurócsoport hangsúlyozza, hogy ezek az adminisztratív intézkedések átmenetiek, arányosak és nem jelentenek hátrányos megkülönböztetést, valamint hogy azokat a szerződés értelmében mind hatályukat, mind időtartamukat tekintve szigorúan ellenőrzik majd.

9 — A vitatott nyilatkozat teljes szövege kizárólag angol nyelven érhető el a Bizottság és a Tanács honlapján (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

[…]

Az eurócsoport 2013 áprilisának harmadik hetére várja az ESM kormányzótanácsának a pénzügyi segítségnyújtási eszköz nyújtására vonatkozó ajánlatának formális jóváhagyását, feltéve hogy a nemzeti eljárásokat lefolytatják.”

31. A megtámadott nyilatkozat melléklete így szól:

„[A Ciprusi Köztársaság] hatóságai politikai tervezeteinek ismertetését követően, amelyeket az eurócsoport nagy mértékben üdvözölt, az alábbi kérdésekben jött létre megállapodás:

(1) A Laïki a Ciprusi Központi Bank [a továbbiakban: CKB] határozata értelmében – a részvény- és kötvénytulajdonosok, valamint a nem biztosított betétesek teljes hozzájárulásával – azonnali felszámolásra kerül az újonnan elfogadott bankszanálás keretét használva.

(2) A Laïki egy »rossz bankból« és egy »jó bankból« álló szerkezetre válik szét. A »rossz bank« fokozatosan megszűnik.

(3) A »jó bank« a bankszanálás keretének segítségével, valamint a [Trapeza Kyprou] és a Laïki igazgatótanácsával folytatott konzultációt követően beépül a [Trapeza Kyprouba]. A »jó bank« [kilenc] milliárd euró összegű [likviditási válsághelyzet esetén felhasználható sürgősségi segélyt (ELA)] szolgáltat. Kizárólag a [Trapeza Kyprou] nem biztosított betétei maradnak befagyasztva addig, amíg sor nem kerül a feltőkésítésre, és ezt követően rendes feltételek alkalmazhatók rájuk.

(4) Az EKB kormányzótanácsa az alkalmazandó szabályok tiszteletben tartása mellett készpénzt folyósít a [Trapeza Kyprou]-nak.

(5) A [Trapeza Kyprou] feltőkésítésre kerül a nem biztosított betétetek tulajdoni részesedéssé való átalakítása révén a részvény–, illetve kötvénytulajdonosok teljes hozzájárulásával.

(6) Az átalakításra oly módon kerül sor, hogy a program végén a 9%-os tőkemutató biztosítva legyen.

(7) Bármely bankban biztosított betéttel rendelkező személy teljes védelemmel rendelkezik az irányadó [uniós] szabályozással összhangban.

(8) A program kerete ([tíz] milliárd euróig) nem a Laïki vagy a [Trapeza Kyprou] feltőkésítésére szolgál.”

32. Ugyanezen a napon a CKB kormányzója átszervezési eljárás alá vonta a Trapeza Kyprout és a Laïkit.

33. 2013. március 29-én két rendeletet tettek közzé e célból.[10]

10 — A To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 (a BoC saját eszközeivel történő átszervezéséről szóló 2013. évi rendelet, 103. sz. rendeleti közigazgatási aktus [EE, III(I) melléklet, 4645. sz., 2013. március 29., 769–780. o.]; a továbbiakban: 103. sz. rendelet), valamint a To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 (a Laïki bizonyos üzletágainak értékesítéséről szóló 2013. évi rendelet, 104. sz. rendeleti közigazgatási aktus [EE, III(I) melléklet, 4645. sz., 2013.március 29., 781–788. o.]; a továbbiakban: 104. sz. rendelet).

34. A 103. sz. rendelet a Trapeza Kyprou feltőkésítését rendelte el többek között a bank részvény-, illetve kötvénytulajdonosai, valamint a 100 000 eurót meghaladó összeg tekintetében biztosított betétesei költségére. [11]

35. Ami a 104. sz. rendeletet illeti, ez előírta, hogy a Laïki bizonyos eszközöket és forrásokat – ideértve a 100 000 eurót meg nem haladó betéteket – átad a Trapeza Kyprou részére. A 100 000 eurót meghaladó betétek a felszámolásra váró Laïkinál maradtak.

36. E rendeleteknek megfelelően a Laïki és a Trapeza Kyprou átszervezésére irányuló intézkedéseket 2013. március 29-én reggel 6 óra és 6 óra 10 perc között végrehajtották. Eddig az időpontig Mallis és társai a Trapeza Kyprou vagy a Laïki betéttulajdonosai voltak, az említett rendeletben szereplő intézkedések alkalmazása e betétek értékének jelentős csökkenését eredményezte. Mallis és társai arra hivatkoznak, hogy a 100 000 euró feletti teljes összeget elveszítették.

37. A 103. és 104. sz. rendelet elfogadását követően a Bizottság újabb megbeszéléseket kezdeményezett a ciprusi hatóságokkal az egyetértési megállapodás véglegesítése céljából.

38. A 2013. április 24-i ülésén az ESM kormányzótanácsa:

– megerősítette egyrészt, hogy a Bizottság és az EKB feladata az ESM-Szerződés 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő értékelések elvégzése, másrészt a Bizottság – az EKB-val és az IMF-fel együttműködésben – feladata az egyetértési megállapodás Ciprusi Köztársasággal való megtárgyalása;

– úgy határozott, hogy pénzügyi segítségnyújtási eszköz (a továbbiakban: PSE) formájában támogatást nyújt a Ciprusi Köztársaság stabilitásához az ESM főigazgatója javaslatának megfelelően;

– jóváhagyta az egyetértési megállapodás Bizottság által (az EKB-vel és az IMF-fel együttműködésben) a Ciprusi Köztársasággal megtárgyalt tervezetét;

– megbízta a Bizottságot e megállapodásnak az ESM nevében történő aláírásával.

39. 2013. április 25-én a Tanács elfogadta a 2013/236 határozatot, amely 2. cikke (6) bekezdésének d) pontjában előírta, hogy a ciprusi bankokkal szembeni „bail-in” eljárás a Ciprusi Köztársaság makrogazdasági kiigazítási programjának részét képezi.

40. Az egyetértési megállapodást 2013. április 26-án írta alá a Ciprusi Köztársaság pénzügyminisztere, a CKB kormányzója és a Bizottság elnökhelyettese, O. Rehn.

41. 2013. május 8-án az ESM igazgatótanácsa jóváhagyta a PSE-ről szóló megállapodást, valamint a Ciprusi Köztársaság számára nyújtandó segély első szakasza kifizetésének részletes szabályaira vonatkozó javaslatot. Ez a szakasz két kifizetésből állt, amelyek közül az elsőt 2013. május 13-án kettő milliárd euró összegben, a másodikat 2013. június 26-án egy milliárd euró összegben teljesítették. A segély második szakaszát 2013. szeptember 27-én fizették ki, két és fél milliárd euró összegben. További, 100–600 millió euró összegű szakaszokat teljesítettek 2013 decembere és 2015 júliusa között.

42. A Tanács 2013. május 21-én fogadta el a 472/2013 rendeletet, amelynek alapján hatályon kívül helyezték a 2013/236 határozatot, és annak helyébe lépett a 2013/463 végrehajtási határozat.

11 — Ezt az átszervezési eljárást gyakran nevezik a bankbetétek esetében „haircut”-nak (értékcsökkenés), vagy a ciprusi bankok „bail-in”-jének. A „bail-out” kifejezés olyan megmentésre irányuló műveletet jelent, amelynek a terhét külső befektetők vagy az adófizetők viselik. Ezzel szemben a „bail-in” olyan megmentésre irányuló műveletet jelent, ahol a bank hitelezőinek kell a követelésük egy részének eltörlését elfogadniuk.

IV – **A Törvényszék előtti keresetek és a megtámadott végzések**

43. A Törvényszék Hivatalához 2013. június 4-én benyújtott keresetleveleikben Mallis és társai három keresetet nyújtottak be, és azt kérték, hogy a Törvényszék

– semmisítse meg a megtámadott nyilatkozatot, „amely a [CKB] – a központi bankok európai rendszerének képviselője minőségében eljáró – kormányzója által hozott [104. sz. rendelettel] véglegessé vált, és amely nyilatkozatban döntés született a [Laïki] »bizonyos üzletágainak értékesítéséről«, és amely lényegében az [EKB] és a Bizottság közös határozatának minősül”;

– másodlagosan állapítsa meg, hogy formájától és típusától függetlenül a megtámadott nyilatkozat lényegében az „[EKB] és/vagy a Bizottság közös határozatának” minősül;

– harmadlagosan „formájától és típusától függetlenül” semmisítse meg a megtámadott nyilatkozatot;

– negyedlegesen „formájától és típusától függetlenül semmisítse meg az [EKB] és/vagy a Bizottság által […] az eurócsoport közvetítésével elfogadott közös határozatot”; és

– kötelezze az EKB-t és/vagy a Bizottságot a költségek viselésére.

44. A Bizottság és az EKB a Törvényszék Hivatalánál 2013. október 1-jén, illetve 9-én nyilvántartásba vett külön beadványaikban a Törvényszék eljárási szabályzatának 114. cikke alapján elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő. Azt kérik, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet mint elfogadhatatlant;

– kötelezze Mallist és társait a költségek viselésére.

45. A megtámadott végzésekben a Törvényszék mint elfogadhatatlant elutasította a kereseteket.

46. Mivel Mallis és társai az eurócsoport 2013. március 25-i nyilatkozatának megsemmisítését kérték, kereseteiket azonban a Bizottsággal és az EKB-val szemben nyújtották be (amelyet írásbeli észrevételeikben megerősítettek),[12] a Törvényszék először a megtámadott végzések 38–50. pontját vizsgálta meg annak feltárása érdekében, hogy a vitatott nyilatkozat betudható-e a Bizottságnak és az EKB-nak.

47. A 14. sz. jegyzőkönyv alapján, amely kimondja, hogy az eurócsoport az eurózóna tagállamai minisztereinek informális ülése abból a célból, „hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket”[13], a Törvényszék a megtámadott végzések 44. pontjában kimondta, hogy „nem tekinthető úgy, hogy az eurócsoportot a Bizottság vagy az EKB ellenőrzi, sem pedig úgy, hogy ezen intézmények megbízottjaként jár el”[14].

48. A megtámadott végzések 46–50. pontjában a Törvényszék elutasította azt az elképzelést is, hogy a vitatott nyilatkozat az ESM-nek lenne betudható, mivel utóbbit állítólag a Bizottság és az EKB ellenőrzi.

49. A Törvényszék a megtámadott végzések 51–62. pontjában a teljesség kedvéért megvizsgálta azt a kérdést is, hogy a vitatott nyilatkozat harmadik személyekkel szemben keletkeztet-e joghatásokat.

12 — Lásd a megtámadott végzések 37. pontját.

13 — A 14. sz. jegyzőkönyv 1. cikke.

14 — A megtámadott végzések 44. pontja.

50. E tekintetben kimondta, hogy bár a vitatott nyilatkozat melléklete olyan megfogalmazást tartalmaz, amely kategorikusnak tűnhet, többek között a Laïki felszámolásáról és a nem biztosított betétesek betéteinek értékének csökkenéséről, ezen állítások nem értelmezhetők elszigetelten, hanem „éppen ellenkezőleg, összefüggésük közé kell helyezni őket, amelyből egyértelműen kiderül a [vitatott] nyilatkozat pusztán tájékoztató tartalma”. [15]

V – **A Bíróság előtti eljárás**

51. 2015. február 27-én kelt fellebbezéseikkel, amelyeket 2015. március 4-én nyújtottak be a Bírósághoz, Mallis és társai azt kérik, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott végzéseket, és

– helyezze hatályon kívül az első fokon a költségek viselésére való kötelezésüket.

52. Válaszbeadványukban a Bizottság és az EKB azt kérik, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezéseket, és

– a felpereseket kötelezze az összes költség viselésére.

VI – **A fellebbezések**

53. Mindenekelőtt jelzem, hogy azt fogom javasolni, hogy a Bíróság utasítsa el a szóban forgó fellebbezéseket, azonban a hatékony bírói jogvédelemmel kapcsolatban feltett kérdések fontossága, azoknak a Bíróság ítélkezési gyakorlatával való kapcsolata (Pringle-ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756; Gauweiler és társai ítélet C-62/14, EU:C:2015:400), az ESM és az uniós jog közötti kapcsolat (vagy az összefüggés hiánya), valamint a Bíróság azon döntése, hogy e fellebbezéseket ítéletben bírálja el (amint egyébiránt a C-8/15. P., C-9/15. P. és C-10/15. P. sz. egyesített ügyekben az egyetértési megállapodáshoz kapcsolódó megsemmisítés és kártérítés iránti ügyekben benyújtott fellebbezésekben), és azt a nagytanácsra bízza, arra indítanak, hogy néhány előzetes észrevételt tegyek a Mallis és társai által hivatkozott jogalapok tárgyalását megelőzően.

A – *Előzetes észrevételek*

1. Az eurócsoportról

54. Mivel az eurócsoportot az EUMSZ 263. cikk nem említi, és az nem tartozik az Uniónak az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében foglalt hét intézménye közé sem, annak aktusai csak akkor képezhetik megsemmisítés iránti kereset tárgyát, ha az eurócsoportról megállapítható, hogy az a Tanács egy formációja vagy az Unió szerve vagy hivatala.

55. Az eurócsoportra kifejezetten hivatkozik az EUMSZ 137. cikk, amely annak összetétele és a találkozóira vonatkozó szabályok tekintetében az EUM-Szerződéshez mellékelt 14. jegyzőkönyvre utal.

56. Mindezen rendelkezésekből világosan kiderül, hogy az eurócsoportot az eurózóna tagállamainak pénzügyminiszterei alkotják, és amelynek ülésein részt vehet a Bizottság és az EKB.

15 — A megtámadott végzések 61. pontja.

57. A 14. jegyzőkönyv kimondja, hogy ezek a miniszterek „egymás között informálisan üléseznek”, valamint „két és fél évre elnököt választanak”.

58. Az EUSZ 16. cikk (6) bekezdése egyébiránt kimondja, hogy a Tanács különböző formációkban ülésezik, a formációk listájának elfogadására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 236. cikkének megfelelően az Európai Tanács által kerül sor. A Tanács belső szabályzatának [16] I. Mellékletében foglalt lista szerint a Tanács tíz különböző formációban [17] ülésezik, amelyek között az eurócsoport nem szerepel.

59. Egy kapcsolat található az eurócsoport és a Tanács között, mégpedig az, hogy az eurócsoport szokásosan havonta egyszer ülésezik, a „Gazdasági és Pénzügyi” Tanács ülését megelőző napon, [18] valamint, hogy az eurócsoport munkacsoport elnökének irodája [19] a Tanács Főtitkárságán található Brüsszelben. [20]

60. Egyébiránt az EUM-Szerződés különleges szabályt tartalmaz a tanácsi szavazásra azon államokat érintő intézkedések tekintetében, amelyek pénzneme az euró. Az EUMSZ 136. cikk (2) bekezdésének első albekezdése ugyanis kimondja, hogy „[ezen] intézkedések elfogadásakor a Tanácsnak csak azok a tagjai vesznek részt a szavazásban, akik azon tagállamokat képviselik, amelyek pénzneme az euro”, ami az eurócsoportra utalhat, különösen, hogy azok a tagállamok, amelyeknek pénzneme nem az euró, még csak részt sem vesznek a szavazásban.

61. Mindezen kapcsolódási pontok ellenére úgy vélem, hogy az eurócsoport nem minősül a Tanács egy formációjának, nem csak azért, mert az EUM-Szerződés nem minősíti annak, és nem is vesz részt benne az Unió valamennyi tagállama, hanem a két szerv feladatainak különbözősége miatt sem. Az eurócsoport az a fórum, ahol azok a tagállamok, amelyek pénzneme az euró, azzal a céllal üléseznek, hogy megvitassák „az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket” [21]. míg, amint azt az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése kimondja, a Tanács feladatai sokkal tágabbak, és azok magukban foglalják a Parlamenttel közösen az Unió jogalkotási feladatait, valamint más döntési hatásköröket, amelyeket az EUM-Szerződés kizárólag a Tanácsra telepít.

62. Mindezek mellett az a tény, hogy az eurócsoport nem tekinthető a Tanács egyik formációjának, nem jelenti automatikusan azt, hogy az nem minősül az EUMSZ 263. cikk értelmében az Unió egy szervének vagy hivatalának.

63. Mindazonáltal, bár a Lisszaboni Szerződés annak elkerülése érdekében, hogy azok közül egyesek igazságszolgáltatás alóli mentességet élvezzenek, az „Unió szervei és hivatalai” aktusait a megsemmisítés iránti keresettel megtámadható aktusok közé emelte, továbbra is igaz, hogy az EUMSZ 263. cikkben fel nem sorolt eurócsoport nem rendelkezik jogi személyiséggel.

16 — Lásd a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozatot (HL L 325., 35. o.).

17 — Általános ügyek; külügyek; gazdasági és pénzügyek; bel- és igazságügy; foglalkoztatás, szociálpolitika, egészségügy és fogyasztóvédelem; versenyképesség (belső piac, ipar, kutatás és űrpolitika); közlekedés, távközlés és energia; mezőgazdaság és halászat; környezetvédelem; oktatás, ifjúság, kultúra és sport.

18 — Lásd a Tanács internetes weboldalát a következő címen: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/.

19 — Az eurócsoport munkacsoportja az eurócsoport üléseinek előkészítő szerve, amely a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságon belül az eurózónát alkotó tagállamok, a Bizottság és az EKB képviselőiből áll.

20 — Lásd a Tanács weboldalát a következő címen: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/.

21 — A 14. jegyzőkönyv 1. cikke.

64. Sem az EUM-Szerződésben, sem az ítélkezési gyakorlatban nem utal semmi arra, hogy az EUM-Szerződés alkotói le kívántak volna mondani erről a követelményről.[22] Valahányszor az EUM-Szerződés az EUMSZ 263. cikket alkalmazandóvá kívánta tenni a jogi személyiség megkövetelése nélkül, kifejezetten hivatkozott a szóban forgó intézményekre, szervekre és hivatalokra, legyen szó a (Lisszaboni Szerződéssel beemelt) Európai Tanácsról vagy a Régiók Bizottságáról.[23]

65. Azon lehetőség sérelme nélkül, hogy ezek az aktusok betudhatók egy, az EUMSZ 263. cikkben hivatkozott intézménynek, vagy az Unió jogi személyiséggel rendelkező szervének vagy hivatalának, azt gondolom tehát, hogy az eurócsoportot nem lehet az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében az Unió szervének vagy hivatalának tekinteni.

66. Ez a következtetés természetesen problémát jelenthet a hatékony bírói jogvédelem elve tekintetében,[24] de csak abban az esetben, ha az eurócsoport a szerződésben harmadik személyek számára kötelező joghatással bíró aktusok elfogadására kapott volna hatáskört, ami nincs így, mivel az eurócsoport vitafórum, nem pedig döntéshozó szerv. Ez a tulajdonsága egyébiránt azt is jelenti, hogy az EKB részvétele az eurócsoport ülésein nem ellentétes az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdésében biztosított függetlenségével, amelyet az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok kormányai is kötelesek tiszteletben tartani.

67. Következésképpen az eurócsoport aktusait nem lehet az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisíteni.

2. Az ESM-ről és annak kormányzótanácsáról

68. Az ESM-Szerződés nem része az uniós jogrendnek. Amint azt ugyanis a Bíróság a Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756) 180. pontjában kimondta, „a tagállamok […] nem az uniós jogot hajtják végre akkor, amikor egy olyan stabilizációs mechanizmust hoznak létre, mint az ESM, amelynek létrehozása érdekében […] az EU- és az EUM-Szerződés nem ruház külön hatáskört az Unióra”[25].

69. Az ESM-Szerződés 4. cikkének (1) bekezdése szerint az ESM Kormányzótanáccsal (valójában az ESM tagállamainak pénzügyminiszterei, amint azt az ESM-Szerződés 5. cikkének (1) bekezdése pontosítja) és Igazgatótanáccsal, valamint főigazgatóval rendelkezik, igazgatásának fő szerve értelemszerűen a Kormányzótanács.

70. A Kormányzótanács elnöke főszabály szerint az eurócsoport elnöke (az ESM-Szerződés 5. cikkének (2) bekezdése).

71. Nyilvánvaló tehát, hogy mindeddig az eurócsoport és az ESM Kormányzótanácsa azonos összetételű volt, mivel a Kormányzótanács a megalakítása óta úgy határozott, hogy az eurócsoport elnöke látja el az elnökségét.

72. Ami a Bizottságot és az EKB-t illeti, az ESM-Szerződés 5. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a Bizottságnak a gazdasági és monetáris ügyekért felelős tagja, valamint az EKB elnöke megfigyelőként részt vehet a Kormányzótanács ülésein.

22 — Lásd: Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 58. és 59. pont).

23 — Megjegyzem, hogy a Számvevőszék nem szerepel az EUMSZ 263. cikk első bekezdésében, annak ellenére, hogy amint azt az EUSZ 13. cikk (1) bekezdése kimondja, az nem csak az Unió szerve vagy hivatala, hanem az Unió intézménye. Az a kérdés még nem merült fel, hogy az intézményeket *a fortiori* úgy kell-e tekinteni, mint az Unió szerveit és hivatalait, vagy hogy ez a hiányosság feledékenységből fakad-e, vagy annak a kifejezése, hogy annak aktusai ellen nem indítható megsemmisítés iránti kereset.

24 — Lásd ebben az értelemben: Jääskinen főtanácsnok Elitaliana kontra Eiulex Kosovo ügyre vonatkozó indítványa (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, 51. pont): „[a] szóban forgó entitást jogi személyiséggel felruházó kifejezett rendelkezés hiányában is úgy vélem […], hogy az EUMSZ 263. cikk ötödik bekezdése igen erős vélelmet állít fel amellett, hogy amennyiben az intézmények olyan entitást alkotnak, amely az egyéneket érintő határozatokat hozhat, akkor mindenképpen léteznie kell jogorvoslati lehetőségnek.”

25 — Lásd még ezen ítélet 105. pontját.

73. A tagállam, amely úgy határoz, hogy az ESM útján pénzügyi segítséget kér az ESM-től, köteles az ESM–Szerződés 13. cikke szerinti eljárást követni.

74. E cikk (1) bekezdésével összhangban ennek a tagállamnak stabilitási támogatás iránti kérelmet kell a Kormányzótanács elnöke elé terjesztenie, aki felkéri a Bizottságot, hogy az EKB-val együttműködésben vizsgálja azt meg.

75. Az ESM-Szerződés 13. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az ESM kormányzótanácsa dönthet főszabály szerint az érintett ESM-tagnak pénzügyi segítségnyújtási eszköz formájában történő stabilitási támogatás nyújtásáról annak kérelme, valamint a kérelemnek a Bizottság és az EKB általi vizsgálata alapján.

76. Az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) bekezdése szerint, ha ilyen döntést hoz, a Kormányzótanács megbízza a Bizottságot és az EKB-t, hogy „amennyiben lehetséges, a[z IMF-fel] közösen […] egyetértési megállapodásról szóló tárgyalásokat folytasson az érintett [tagállammal], amely megállapodás pontosan meghatározza a pénzügyi segítségnyújtási eszközhöz kapcsolódó feltételrendszert”.

77. Meg kell jegyezni, hogy az ESM-Szerződés 5. cikke (6) bekezdésének g) pontja alapján a Kormányzótanácsnak kell közös megegyezéssel pontosan meghatároznia a nehézségekkel küzdő tagállam számára nyújtandó pénzügyi segítséghez kapcsolódó gazdaságpolitikai feltételeket.

78. Az ESM-Szerződés 13. cikkének (4) bekezdése értelmében az ESM nevében a Bizottság írja alá az egyetértési megállapodást, amennyiben az megfelel a (3) bekezdésben megállapított feltételeknek, és azt a Kormányzótanács jóváhagyta.

79. Az Igazgatótanács jóváhagyja a „pénzügyi segítségnyújtási eszközről szóló megállapodást” [26].

80. Ezt követően a tagállamnak kell meghoznia a szükséges nemzeti intézkedéseket az egyetértési megállapodásban foglalt kötelezettségek végrehajtása érdekében.

81. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság a Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756) 161. pontjában az ESM-Szerződés keretében a Bizottságra és az EKB-ra ruházott e feladatokkal összefüggésben úgy ítélte meg, hogy azok „bármilyen fontosak is, […] nem foglalnak magukban saját döntéshozatali jogkört. Az e két intézmény által ugyanezen szerződés keretében végzett tevékenységek egyébként csak az ESM-et kötelezik. [27]

82. Mindazonáltal megjegyzem, hogy az ESM-Szerződés 13. cikkének (4) bekezdése értelmében úgy tűnik számomra, hogy a Bizottság feladata (és a szerződések őreként kötelessége) megakadályozni az egyetértési megállapodást, ha az nincs teljes mértékben összhangban – amint azt ugyanezen cikk (3) bekezdése megköveteli – az EUM-Szerződésben szereplő, a gazdaságpolitikák összehangolására vonatkozó intézkedésekkel. Igaz ugyan, hogy rendkívül valószínűtlen, hogy a Bizottság elutasítsa az egyetértési megállapodásnak az ESM nevében történő aláírására vonatkozó megbízását (a Bizottság a tárgyaláson ezt „elvi” lehetőségnek nevezte), mivel a Bizottságnak a nehézségekkel küzdő tagállam kérelmének benyújtásától kezdve az eljárás minden szakaszában ellenőriznie kell az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) bekezdésében megkövetelt összhangot, ez a politikai valószínűtlenség azonban semmit nem von le a jogi megállapítás értékéből. Ezzel együtt is a Bizottság minden aláírása csak az ESM nevében történik, és amint az a Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756) 161. pontjában is szerepel, az csak az ESM-et kötelezi, amely tehát a szóban forgó döntéshozási aktusok egyetlen kibocsátója.

26 — Az ESM-Szerződés 13. cikkének (5) bekezdése.

27 — A Kormányzótanács ülésein megfigyelőként való részvétel, tárgyalás, aláírás és az egyetértési megállapodásnak az érintett tagállam általi végrehajtásának felügyelete.

83. Ezen túlmenően, tekintettel arra, hogy az ESM-Szerződést (tehát az ESM aktusait) érintő jogviták az ESM-Szerződés 37. cikkének (3) bekezdésében [28] foglaltak szerinti, erre vonatkozó megállapodás alapján (EUMSZ 273. cikk) kerülhetnek a Bíróság elé, a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az ESM által elfogadott aktus elleni megsemmisítés iránti keresetnek az EUMSZ 263. cikk alapján történő elbírálására.

84. Ugyanígy, a kizárólag az egyetértési megállapodás alapján meghozott nemzeti intézkedések nem minősülnek az uniós jog tagállamok általi végrehajtásának, még akkor sem, ha az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) bekezdése ki is mondja második bekezdésében, hogy „[a]z egyetértési megállapodásnak teljes mértékben összhangban kell lennie […] az Európai Unió minden jogi aktusával […]” [29].

85. Mindazonáltal az ESM keretében elfogadott egyetértési megállapodásban foglalt intézkedések mostanáig többé vagy kevésbé részletesen, de mindig tárgyát képezték egy, az EUM-Szerződés keretében a Tanács által elfogadott határozatnak is, [30] amely eljárást indokolhat esetleg az attól való félelem is, hogy az egyetértési megállapodás nem rendelkezik jogilag kötelező erővel.

86. Ezt a feltevést egyes nemzeti bíróságok határozatai is megerősítik.

87. A Symvoulio tis Epikrateias (államtanács, Görögország) például úgy határozott a Görög Köztársaság által 2010-ben és 2012-ben aláírt első és második egyetértési megállapodással összefüggésben, hogy azok nem minősülnek nemzetközi szerződésnek, mert a felek nem vállaltak kölcsönös kötelezettségeket, és nem hoztak létre olyan mechanizmust, amely kötelezte volna a görög felet a rá vonatkozó kikötések végrehajtására. [31] A Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) szerint ezek a megállapodások csak a szóban forgó tagállam által a pénzügyi segítségnyújtásban részesülés érdekében végrehajtani szándékozott politikai programok. [32] Másként fogalmazva, az említett megállapodások nem rendelkeztek jogilag kötelező erővel.

88. Ehhez a megállapításhoz a Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) arra a tényre alapozott, hogy ha az egyetértési megállapodások jogilag kötelező erővel bírnának, a Tanács nem fogadta volna el a 2010/320 határozatot. [33]

89. Mindenesetre ezek alapján a valamely tagállamnak címzett tanácsi határozatok alapján megállapítható, hogy a valamely tagállam által az ESM felé vállalt kötelezettségek végrehajtása érdekében elfogadott tagállami intézkedések az uniós jog végrehajtásának minősülnek, még akkor is, ha az egyetértési megállapodás nem minősül uniós jogi aktusnak, de az abban foglalt intézkedéseket átveszi az egyetértési megállapodás aláírását követően elfogadott tanácsi határozat is.

28 — Lásd: Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 170–176. pont).

29 — Lásd továbbá: Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 174. pont).

30 — Lásd a Ciprusi Köztársaság esetében a 2013/236 határozatot, amelynek 2. cikke (6) bekezdésének d) pontja kimondja, hogy „[a] program a következő intézkedéseket és eredményeket irányozza elő […] intézkedések végrehajtása annak érdekében, hogy minimalizálni lehessen a bankok szerkezetátalakítása miatt az adófizetőkre háruló költségeket”. Az adófizetőkre háruló költségek ezen csökkentése szükségszerűen a betétesek részvételét, és így a bankbetétek értékének csökkentését vonja maga után. Lásd továbbá a Görög Köztársaság esetében a módosított, Görögországnak a költségvetési felügyelet megerősítésére és elmélyítésére, valamint Görögországnak a túlzott hiány helyzetének orvoslásához szükségesnek ítélt mértékű hiánycsökkentésre irányuló intézkedések meghozatalára való felszólításáról szóló, 2010. június 8-i 2010/320/EU tanácsi határozatot (HL L 145., 6. o.), valamint a módosított, Görögországnak a költségvetési felügyelet megerősítésére és elmélyítésére, valamint Görögországnak a túlzott hiány helyzetének orvoslásához szükségesnek ítélt mértékű hiánycsökkentésre irányuló intézkedések meghozatalára való felszólításáról szóló, 2011. július 12-i 2011/734/EU határozatot (HL L 296., 38. o.).

31 — Lásd: Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) (teljes ülés) 668/2012, 27. pont, valamint Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) (teljes ülés) 2307/2014, 19. pont.

32 — Lásd: Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) (teljes ülés) 668/2012, 27. pont, valamint Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) (teljes ülés) 2307/2014, 19. pont.

33 — Lásd: Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) (teljes ülés) 668/2012, 27. pont.

90. Mindezekkel együtt, amint azt a Törvényszék az ADEDY és társai kontra Tanács (T-541/10, EU:T:2012:626, 87. pont), valamint az ADEDY és társai kontra Tanács (T-215/11, EU:T:2012:627, 99. pont) végzéseiben [34] kimondta, a Tanács által elfogadott, a nehézségekkel küzdő tagállam által az egyetértési megállapodásban vállalt kötelezettségeket átvevő határozatok az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében nem érintik közvetlenül [35] a magánszemélyeket, amire tekintettel utóbbiak megsemmisítés iránti keresete elfogadhatatlan.

91. Mindazonáltal, tekintettel arra, hogy az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy az egyetértési megállapodásban foglalt intézkedéseknek „teljes mértékben összhangban kell lenni[ük]” az uniós joggal, és mivel ezeket az intézkedéseket a Tanács határozatai átveszik, a tagállamok kötelesek az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmében megteremteni „azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek […] a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”, és amelyek lehetővé teszik az érintett tagállam bíróságai számára, hogy előzetes döntéshozatalra kérdést terjesszenek a Bíróság elé ezen határozatok, következésképpen a szóban forgó makrogazdasági kiigazítási program érvényességére vonatkozóan. [36]

3. A 472/2013 rendeletről

92. A fentieket megerősíti a 472/2013 rendelet elfogadása, még ha az a vitatott nyilatkozatra *rationae temporis* nem is alkalmazandó.

93. E rendelet célja, mint azt annak (3) preambulumbekezdése is kimondja, „[a]z uniós jogban rögzíteni […] az Uniónak az EUMSZ keretében létrehozott többoldalú felügyeleti kerete és a pénzügyi támogatáshoz kapcsolódó lehetséges szakpolitikai feltételek közötti teljes összhangot”, másként fogalmazva, az ESM-Szerződés és az EUM-Szerződés közötti összhangot.

94. Ennek megfelelően az említett rendelet 5–7. cikke részletezi, hogy a Bizottság és az EKB miként köteles az ESM-Szerződés 13. cikkében számára megállapított feladatokat ellátni, rendelkezik a makrogazdasági kiigazítási program (az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) bekezdése szerinti egyetértési megállapodás másik neve) tervezetének elfogadásáról, valamint annak a Tanács általi jóváhagyásáról, amely esetben egyedül az eurózóna tagállamai szavaznak. [37]

95. Az ESM-Szerződés 13. cikkének (7) bekezdését tükrözi a 472/2013 rendelet 7. cikkének (4) bekezdése, amely a trojka, tudniillik „[a]z EKB – és adott esetben – az IMF közreműködésével eljáró Bizottság” feladatává teszi az adott tagállamban az egyetértési megállapodás végrehajtásában elért eredmények monitoringját.

96. Ugyanígy az ESM-Szerződés 13. cikke (3) bekezdésének második albekezdése kimondja, hogy az egyetértési megállapodásnak „teljes mértékben” összhangban kell lennie az uniós joggal, a 472/2013 rendelet 7. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdése pedig kimondja, hogy a makrogazdasági kiigazítási program maradéktalanul tiszteletben tartja az EUMSZ 152. cikket és a Charta 28. cikkét.

34 — Ezeket a Bíróság előtt nem támadták meg.

35 — Fogalmilag szükségtelen volt megvizsgálni, hogy személyükben érintettek voltak-e, mivel a feltételek kumulatívak. Mindazonáltal úgy vélem, hogy ezekben az ügyiratokban a felperesek nem is minősülhetnének személyükben érintettnek.

36 — A jelen ügyet illetően meg kell jegyezni, hogy az Anotato Dikastirio Kyprou (a Ciprusi Köztársaság legfelsőbb bírósága) ítélkezési gyakorlata szerint a számláik értékcsökkenésével érintett betéteseknek nem fűződött érdeke a 103. és 104. sz. rendelet megsemmisítése iránti keresethez, mivel ezek a rendeletek nem az állam és a magánszemélyek közötti kapcsolatra vonatkoztak, hanem azok címzettjei az érintett bankok voltak, tudniillik a Laïki és a Trapeza Kyprou (Myrto Christodoulou társai kontra Kentriki Trapeza Kyrpou és társai ítélet, 553/2013. sz. ügy, 2013. június 7., valamint a Vias Dimitriou és társai kontra Kentriki Trapeza Kyprou és társai ítélet, 1034/2013. sz. ügy és társai, 2014. október 9.). Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében a betétesek a bankkal fennálló szerződéses kapcsolatuk alapján a polgári bíróságok előtt kártérítés iránt polgári bíróságok előtt a bank ellen pert indíthatnak, amely esetében a Ciprusi Köztársaság perbe hívható. Ebben az összefüggésben a bank és az állam polgári jogi felelősségének megállapítása érdekében felvethető lehet a 103. és 104. sz. rendeletek jogszerűsége és az uniós joggal való összhangjának kérdése. Első ránézésre számomra ez nem tűnik elegendőnek az EUSZ 19. cikkben foglalt követelményeknek való megfeleléshez.

37 — Lásd a 472/2013 rendelet 15. cikkét.

97. A 472/2013 rendelet hatálybalépésének következtében a Ciprusi Köztársaságnak címzett 2013/236 határozatot hatályon kívül helyezték, és annak helyébe lépett a 2013/463 végrehajtási határozat, amely „[a]z egyértelműség és a jogbiztonság érdekében” újból elfogadta a 2013/236 határozatban foglalt makrogazdasági kiigazítási programot.[38]

98. Bár a magánszemélyek nem bizonyíthatják, hogy ezen végrehajtási határozatok személyükben érintik őket,[39] a tagállamok az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmében mindenképpen kötelesek megteremteni „azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek […] a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”[40]. Amint azt a jelen indítvány 91. pontjában kifejtettem, a tagállami bíróságoknak képesnek kell lenniük előzetes döntéshozatalra kérdést előterjeszteni a Bírósághoz a végrehajtási határozat érvényességével, valamint a makrogazdasági kiigazítási programnak az EUM-Szerződéssel, az uniós jog általános elveivel és a Chartával való összhangjára vonatkozóan.

B – *Az első és harmadik jogalapról*

1. A felek érvei

99. Első és harmadik jogalapjukkal Mallis és társai előadják, hogy a megtámadott végzésekben a Törvényszék megsértette az indokolási kötelezettséget a Laïki és Trapeza Kyprou bankok betétei értékcsökkenésével kapcsolatosan a ténylegesen és valójában a döntést meghozó, de mindenesetre az értékcsökkentésnek a ciprusi hatóságok általi végrehajtását vagy számukra annak kötelezővé tételét többek között a 103. és 104. sz. rendeletek meghozatalával kötelezővé tevő hatóság tekintetében. A Törvényszék ugyanis nem vette figyelembe azt a tényt, hogy ez az értékcsökkenés csak a Bizottság és az EKB által a vitatott nyilatkozaton keresztül a Ciprusi Köztársaságra kötelezően előírt szabályokból és feltételekből következik.

100. Mallis és társai előadják, hogy a Törvényszék nem vizsgálta meg azt a feltevésüket, amely szerint az eurócsoport nem tekinthető egyszerű vitafórumnak. Mivel arra a Bizottság vagy az EKB egyetlen hatáskörét sem ruházták át, ebből arra kell következtetni, hogy az olyan eszköznek tekinthető, amelyen keresztül a Bizottság és az EKB az ESM-hez vagy a pénzügyi stabilitáshoz kapcsolódó különleges döntéseket hoz.

101. Ezen túlmenően Mallis és társai állítása szerint a Bizottság és az EKB a vitatott nyilatkozat „valódi kibocsátói”. E tekintetben előadják, hogy a Törvényszék nem hagyhatta volna figyelmen kívül – ahogyan valójában tette – sem a megtámadott végzések 61. pontjában foglalt saját megállapítását, amelynek értelmében a vitatott nyilatkozat számos „kategorikusnak tűnő” megfogalmazással élt, sem a Bizottság és az EKB ESM-Szerződésen belüli szerepét, amelynek értelmében az egyetértési megállapodás ügyében a Bizottság tárgyal és írja azt alá, valamint az EKB-val együttműködésben ellenőrzi az e megállapodásban foglalt intézkedéseknek az érintett tagállam általi végrehajtását.

102. A Bizottság előadja, hogy Mallis és társai nem jelölik meg a megtámadott végzések egyetlen téves jogalkalmazással érintett pontját sem. Az első jogalapot tehát elfogadhatatlannak kell minősíteni. Az mindenesetre alaptalan, tekintettel arra, hogy a megtámadott végzések megfelelő indokolást tartalmaznak.

103. A Bizottság álláspontja szerint Mallis és társai fellebbezéseikben minden indokolás nélkül adják elő, hogy a vitatott nyilatkozat lényegében az „eurócsoport közvetítésével” eljáró EKB és Bizottság közös döntése. Ezt a feltevést a Törvényszék részletes érveléssel utasította el.

38 — A 2013/463 végrehajtási határozat (6) preambulumbekezdése.

39 — Lásd a jelen indítvány 90. pontját.

40 — Lásd a jelen indítvány 36. lábjegyzetét.

104. Álláspontja szerint hatástalan az az érv, amely szerint a Törvényszék nem vizsgálta meg azt a tényt, hogy a Ciprusi Köztársaság, és különösen a CKB kormányzója csak az eurócsoport döntéseit alkalmazza, mivel az azon a téves alapfeltételezésen alapul, amely szerint a vitatott nyilatkozatot a Bizottság és az EKB fogadta el. Mindenesetre elfogadhatatlan és hatástalan érvről van szó, mivel a megtámadott aktus jogszerűségének Törvényszék általi értékelésével nincsen semmilyen kapcsolatban.

105. Az EKB megjegyzi, hogy Mallis és társai a Törvényszék ténybeli megállapításait kívánják vitatni. Ezen túlmenően kétségtelen, hogy a tények ezen értékelésekor nem történt téves jogalkalmazás, mivel az EKB álláspontja szerint Mallis és társai állításait semmilyen konkrét érvelés vagy ítélkezési gyakorlat nem támasztja alá.

106. Az EKB úgy véli, hogy Mallis és társai fellebbezéseikben mindenesetre a legcsekélyebb érvelést sem adják elő azon állításuk alátámasztására, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta volna a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott nyilatkozat valódi kibocsátója nem a Bizottság és az EKB, és erre vonatkozóan csak a Törvényszék által már elutasított érveket ismétlik meg.

2. Értékelés

107. Mivel az első és a harmadik jogalap pontosan a Törvényszék azon megállapítását kívánja vitatni, hogy a vitatott nyilatkozat nem a Bizottságnak vagy az EKB-nak tudható be, azokat együtt kell kezelni, mint amelyek feltételezhetően a megtámadott végzések 41–50. pontjára irányulnak.

108. Az ügy érdemét illetően a jelen indítvány 54–82. pontjában foglalt megállapítások alapján arra következtetek, hogy a vitatott nyilatkozat nem a Bizottságnak vagy az EKB-nak tudható be, és hogy ebben a pontban a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot. A Bizottság és az EKB ugyanis ebben az eljárásban az egyetértési megállapodással kapcsolatos tárgyalások, felügyelet és az átruházott hatáskörben történő aláírás során csak az ESM Kormányzótanácsának megbízottjaként jár el. Ezen túlmenően, amint azt a Törvényszék a megtámadott végzések 43. pontjában megjegyzi, sem az eurócsoporttal kapcsolatos szabályokból, sem a tényekből nem következik az, hogy „a Bizottság vagy az EKB hatáskört ruházott volna át e szervezetre, sem az, hogy ezen intézmények ellenőrzési jogkört gyakorolhatnak vele szemben, vagy ajánlásokat, és még kevésbé kötelező utasításokat intézhetnek hozzá”.

109. Minderre tekintettel (még ha a szóban forgó fellebbezések kimenetelén ez mit sem változtat) felmerül bennem a kérdés, hogy a Törvényszéknek nem kellett volna-e eleve elfogadhatatlannak nyilvánítania a keresetlevelet, mivel az világosan a Bizottság és az EKB ellen irányult az eurócsoport egy aktusának megsemmisítése érdekében.

110. Igaz ugyan, amint azt a megtámadott végzések 36. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy „[a]mennyiben a keresetlevélben tévesen nem a megtámadott jogi aktus kibocsátóját jelölik meg alperesként, az nem vonja maga után a kereset elfogadhatatlanságát, ha a kereset tartalmazza azon elemeket, amelyek alapján kétséget kizáróan meghatározható azon fél, aki ellen irányult, azaz a megtámadott jogi aktus megnevezését és kibocsátóját”.

111. Igaz, hogy a Bíróság elfogadhatónak nyilvánított egy, az Európai Beruházási Bankkal (EBB), nem pedig annak kormányzótanácsával szembeni keresetet abban az időszakban, amikor az EGK-Szerződés 180. cikkének b) pontja értelmében a Bíróság rendelkezett hatáskörrel az EBB kormányzótanácsa döntéseivel kapcsolatos jogviták eldöntésére.[41] Úgy ítélte meg, hogy „bár a keresetlevél bevezetése a Bankot jelöli meg alperesként, a keresetlevél kifejezetten hivatkozik az EGK-Szerződés 180. cikkének

41 — Lásd: Bizottság kontra EBB végzés (85/86, EU:C:1986:292).

b) pontjára, és bevezetésében kifejti, hogy a kereset célja »a Bank kormányzótanácsa határozatának megsemmisítése«. E tényezők alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kereset a Bank érintett szerveként a Kormányzótanács ellen irányul, és hogy a keresetlevél megfelel az eljárási szabályzat 38. cikke (1) bekezdésében foglalt követelményeknek”[42].

112. A közelmúltban a Bíróság elfogadhatónak nyilvánított egy, a Spanyol Királyság által egy parlamenti és tanácsi irányelv ellen kizárólag a Tanáccsal szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetet.[43] A Bíróság úgy határozott, hogy „[e]redeti keresetlevelében […] a megsemmisítés iránti kereset tárgyaként mindenesetre az 2002/15/EK »európai parlamenti és tanácsi« irányelvet jelölte meg, amely közvetve, de mégis egyértelműen mind a Parlamentre, mind a Tanácsra mint alperesekre utal, így nem kétséges, hogy a felperes már eleve ezen két intézmény ellen kívánt keresetet indítani”[44].

113. A Spanyol Királyság továbbá határidőn belül kijavította a keresetlevelét a Parlament és a Tanács alperesként történő megjelölése érdekében, így a Parlament részt vehetett az eljárásban és előadhatta védekezését.

114. Úgy vélem, hogy a jelen ügy nem tartalmaz a Bizottság kontra EBB végzésben (85/86, EU:C:1986:292), valamint a Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ítéletben (C-184/02 és C-223/02, EU:C:2004:497) megállapítotthoz hasonló hibát, amely az e végzésnek és ítéletnek alapot adó ügyekben nem volt akadálya a keresetlevél kijavításának. Továbbá, amint az a megtámadott végzések 37. pontjából kitűnik, Mallis és társai ragaszkodtak azon döntésükhöz, hogy kereseteik a Bizottság és az EKB, nem pedig az eurócsoport ellen irányulnak.

115. Következésképpen, bár a Törvényszék a jelen ügyre a vitatott nyilatkozat Bizottságnak és EKB-nak való betudhatóságának elemzése körében nem alkalmazhatta a megtámadott végzések 36. pontjában[45] foglalt „tévedés” fogalmát, erre a Bíróság más ítélkezési gyakorlata alapján lett volna lehetősége.[46]

116. A Parlament kontra Tanács és Bizottság ítéletének (C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271) 14. pontjában ugyanis a Bíróság kimondta, hogy „ahhoz, hogy az EUMSZ 263. cikkben foglalt vizsgálat alól kikerüljön, nem elegendő, hogy egy aktus a »tagállamok döntésének« minősüljön. Ehhez azt is meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó aktus, tekintettel annak tartalmára és elfogadása körülményeinek összességére, valójában nem minősül a Tanács döntésének.” Ebből következik, hogy mivel az eurócsoport nem az Unió szerve vagy hivatala, a Törvényszék ezen az alapon vizsgálhatta a megtámadott végzések 38–50. pontjában a vitatott nyilatkozat Bizottságnak és az EKB-nak való betudhatóságát.

117. Következésképpen, ha volt is téves jogalkalmazás a Törvényszéknek a vitatott nyilatkozat Bizottságnak és az EKB-nak való betudhatósága elemzésének indokolásában, ez az elemzés helytálló és az más alapra is alapozható.

118. A fellebbezés első és harmadik jogalapját mint megalapozatlant mindenképpen el kell utasítani.

42 — Lásd: Bizottság kontra EBB végzés (85/86, EU:C:1986:292, 6. pont).

43 — Lásd: Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-184/02 és C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — Lásd: Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-184/02 és C-223/02, EU:C:2004:497, 17. pont).

45 — Lásd a jelen indítvány 110. pontját.

46 — Lásd: Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271) 19. és 20. pontja, amelyben a Bíróság elutasította azt az érvet, amely szerint az a tény, hogy a Bizottság felelős egy Bangladesnek nyújtott különleges segítségnyújtás kezeléséért, elegendő ahhoz, hogy a tagállamok képviselőinek ezen segítségnyújtásról való döntése a Tanácsnak betudható legyen, mivel „[a]z EK-Szerződés 155. cikkének negyedik bekezdése nem akadálya annak, hogy a tagállamok a Bizottságot bízzák meg egy, a Tanács keretében összegyűlt képviselőik aktusa alapján kezdeményezett kollektív tevékenység ellenőrzésével”.

C – *A második jogalapról*

1. A felek érvei

119. Második jogalapjával Mallis és társai úgy vélik, hogy a Törvényszék tévesen utasította el azt a feltevésüket, amely szerint a vitatott nyilatkozat megtámadható aktusnak minősül, mivel az joghatásokat váltott ki, és annak következménye az a jogi és ténybeli helyzet, amelybe a felperesek kerültek. A Törvényszék továbbá azt az önkényes feltevést támogatta, amely szerint a betétek értékcsökkenéséért kizárólag a Ciprusi Köztársaság a felelős.

120. A Bizottság előadja, hogy ez a jogalap megalapozatlan, mivel a Törvényszék részletesen kifejtette azon okokat, amelyeknél fogva a megtámadott aktus nem alkalmas harmadik személyekkel szemben joghatás kiváltására. Amint arra a Törvényszék helyesen rámutat, ez következik mind az eurócsoport működését szabályozó rendelkezésekből, amelyek nem hatalmazzák fel jogi kötőerővel rendelkező aktusok elfogadásra, mind a vitatott nyilatkozat megszövegezéséből, amely tisztán informatív jellegű.

121. Az EKB előadja, hogy a felperesek nem adtak elő pontos érvet annak bizonyítására, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy az eurócsoport nem jogosult kötelező erejű intézkedéseket hozni, következésképpen annak nyilatkozatai fogalmilag nem keletkeztetnek harmadik személyekkel szemben az EUMSZ 263. cikk értelmében vett joghatást. Az EKB továbbá emlékeztet arra, hogy a fellebbezésnek pontosan meg kell jelölnie a hivatkozott jogalapokat és jogi érveket. Márpedig Mallis és társai e tekintetben bármilyen jogi érv előadása nélkül pusztán azt állították, hogy a Törvényszéknek másként kellett volna a fent említett bekezdéseket értelmeznie. Ezt a jogalapot tehát mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant el kell utasítani.

2. Értékelés

122. Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „a [Törvényszék] valamely határozatában az indokolás mellékes pontjaival szemben emelt kifogások nem vezethetnek e határozat hatályon kívül helyezéséhez, ezért hatástalanok”[47].

123. Mivel a Törvényszéknek a megtámadott végzések 51–60. pontjában foglalt, e tárgykört érintő elemzése csak a „teljesség kedvéért” szerepel, a második jogalap, még ha megalapozott lenne is, nem járhatna a megtámadott végzések hatályon kívül helyezésével.

124. Következésképpen ez a jogalap hatástalan, amelyet el kell utasítani.

125. Mindezzel együtt a teljesség kedvéért és hivatkozva a jelen indítvány 54–67. pontjaira, azon érvelésemen túlmutatóan, hogy az eurócsoport az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében az Unió szervének vagy hivatalának minősül-e, vagy sem, úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott nyilatkozat harmadik személyekkel szemben nem alkalmas joghatás kiváltására.

126. Igaz, ahogyan azt a Törvényszék a megtámadott végzések 61. pontjában is éreztette („megfogalmazás[…] amely kategorikusnak tűnhet”), a vitatott nyilatkozat nyelvezete és tartalma nem teljesen felel meg az eurócsoport 14. sz. jegyzőkönyvben megtalálható meghatározásának és feladatainak, tudniillik, hogy az az eurózóna tagállamai minisztereinek informális ülése abból a célból, „hogy [utóbbiak] megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket”.

47 — Schneider Electric kontra Bizottság végzés (C-188/06 P, EU:C:2007:158, 64. pont). Lásd továbbá ebben az értelemben: Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélet (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P és C-213/02 P, EU:C:2005:408, 148. pont); OHMI kontra Celltech ítélet (C-273/05 P, EU:C:2007:224, 56. és 57. pont), valamint Piau kontra Bizottság végzés (C-171/05 P, EU:C:2006:149, 86. pont).

127. Itt különösen a vitatott nyilatkozat azon bekezdéseire hivatkozom, amelyben az eurócsoport bejelenti, hogy megállapodásra jutott a ciprusi hatóságokkal a jövőbeli makrogazdasági kiigazítási program lényeges elemeiről, és arra kéri őket, valamint a Bizottságot, az EKB-t és az IMF-et, hogy véglegesítsék az ezen elemeket átvevő egyetértési megállapodást. [48]

128. A vitatott nyilatkozat, valamint annak melléklete a következő elemeket vette át: a bankbetétek biztosítása 100 000 euró összegig, a Laïki felszámolása, az utóbbinak egy jó és egy rossz bankra történő szétválasztása, a jó bank Trapeza Kyprou általi átvétele, valamint a betétesek hozzájárulása a két bank átszervezéséhez a nem biztosított összegek erejéig, [49] amely utóbbi jogszerűségét a Törvényszék előtti megsemmisítés iránti kereseteikben Mallis és társai vitatják.

129. Mindazonáltal az eurócsoport úgy fogalmazott, hogy „elfogadja” a Ciprusi Köztársaság pénzügyi szektorának szerkezetátalakítására vonatkozó tervet, „tudomásul veszi” a ciprusi hatóságok által tett kötelezettségvállalásokat, valamint „várja”, hogy az ESM Kormányzótanácsa rövid határidőn belül hozzájáruljon a pénzügyi segítségnyújtási eszközzel kapcsolatos megállapodáshoz, amely nyelvezet kötelező joghatásokkal járó döntés hiányára utal.

130. Egyébiránt rá kívánok mutatni, hogy a vitatott nyilatkozatot 2013. március 25-én fogadták el, azt követően, hogy 2013. március 19-én a ciprusi parlament elutasított egy olyan törvényjavaslatot, amely adót vetett volna ki valamennyi bankbetétre a Ciprusi Köztársaságban, amely feltételre az eurócsoport is hivatkozott 2013. március 16-i nyilatkozatában, amelyben a Ciprusi Köztársaság számára történő pénzügyi segítségnyújtást alapvetően indokoltnak tartotta. [50]

131. Rá kívánok mutatni arra is, hogy a ciprusi hatóságok azonnal más nemzeti intézkedéseket fogadtak el, amelyek lehetővé tették a vitatott nyilatkozatban hivatkozott politikai megállapodás végrehajtását. A Laïki és a Trapeza Kyprou bankbetétjei értékének csökkenéséről a CKB által elfogadott, 2013. március 29-én hatályba lépett 103. és 104. sz. rendeletek rendelkeztek. [51]

132. Ez a láncolat valóban megmutatja, hogy az eurócsoportnak kétségtelenül jelentős politikai súlya van, és a tagállamok az e fórumon kötött megállapodásokat magukra nézve kötelezőnek tartják. Mindazonáltal ez nem elegendő annak megállapításához, hogy a vitatott nyilatkozat a Bíróság ítélkezési gyakorlatának érdekében harmadik személyekre nézve kötelező joghatásokkal jár.

133. Következésképpen egyetértek a Törvényszéknek a megtámadott végzések 61. pontjában foglalt észrevételével, amely szerint az eurócsoport által eldöntött intézkedések „nem értelmezhetők elszigetelten, hanem éppen ellenkezőleg, összefüggésük közé kell helyezni őket, amelyből egyértelműen kiderül a megtámadott nyilatkozat pusztán tájékoztató tartalma”.

134. Ez másként van a 2013/236 határozat és a 2013/463 végrehajtási határozat tekintetében, [52] amelyek 2. cikke (6) bekezdésének d) pontjában, illetve 2. cikke (5) bekezdésének c) pontjában a Ciprusi Köztársaságnak a bankbetétek értékcsökkenésére vonatkozó kötelezettségvállalását jogilag kötelező erejű kötelezettséggé teszik. Mindazonáltal a jelen fellebbezések e rendelkezéseket nem érintik.

135. Mindezen okokra tekintettel Mallis és társai fellebbezéseinek második jogalapját el kell utasítani.

48 — „Az eurócsoport megállapodásra jutott a ciprusi hatóságokkal a jövőbeli makrogazdasági kiigazítási program lényeges elemeiről. A programot támogatja valamennyi olyan tagállam, amelyek pénzneme az euró, valamint [a Bizottság, az EKB és az IMF]. […] Az eurócsoport arra kéri a ciprusi hatóságokat és a Bizottságot az EKB-val és az IMF-fel együttműködésben, hogy az érintett szolgálatokkal április [hónap] elejére véglegesítsék az egyetértési megállapodást […].”

49 — Lásd a jelen indítvány 30. és 31. pontját.

50 — Lásd a jelen indítvány 25–29. pontját.

51 — Lásd a jelen indítvány 32–35. pontját.

52 — Lásd analógia útján: Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) (teljes ülés) 668/2012, 27. pont, Symvoulio tis Epikrateias (államtanács) (teljes ülés) 2307/2014, 19. pont, valamint a jelen indítvány 86–88. pontja.

D – *A negyedik jogalapról*

1. A felek érvei

136. Mallis és társai negyedik jogalapja az elsőfokú eljárásban a költségek viselésére való kötelezésükre vonatkozik, és előadják, hogy ha a fellebbezést elfogadják, nem lehet őket az első fokon felmerült kiadások viselésére kötelezni.

137. A Bizottság előadja, hogy a felperesek tévesen adják elő jogalapként a költségek megállapításával kapcsolatos kérelmet.

138. Az EKB előadja, hogy ez a jogalap a megtámadott végzések végrehajtásának késleltetésére irányul, és emlékeztet e tekintetben arra, hogy az EUMSZ 278. cikk, valamint a Bíróság alapokmánya 60. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

2. Értékelés

139. Amint azt a Bizottság a Schmoldt és társai kontra Bizottság végzésének (C-342/04 P, EU:C:2005:562) 65. pontjában kimondta, „a Bíróság alapokmánya 58. cikkének második bekezdése alapján »a fellebbezés nem vonatkozhat kizárólag a költségek összegére«. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben a fellebbezés minden más jogalapját elutasították, a Törvényszék költségekre vonatkozó határozatának állítólagos jogellenességére utaló kérelmeket mint elfogadhatatlanokat el kell utasítani” [53].

140. Mivel a negyedik jogalap kizárólag a költségekre vonatkozik, és a többi jogalapot el kell utasítani, a negyedik jogalapot is mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

VII – **Végkövetkeztetések**

141. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezéseket, és

– kötelezze Konstantinos Mallist, Elli Konstantinou Mallit, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprout, Petros Chatzithomát, Elenitsa Chatzithomát, Lella Chatziioannout és Marinos Nikolaout saját költségeik, valamint egyenlő arányban a Bizottság és az EKB felmerült költségeinek viselésére.

53 — Lásd továbbá ebben az értelemben: Henrichs kontra Bizottság ítélet (C-396/93 P, EU:C:1995:280, 65. és 66. pont); Bizottság és Franciaország kontra TF1 (C-302/99 P és C-308/99 P, EU:C:2001:408, 31. pont); Freistaat Sachsen és társai kontra Bizottság (C-57/00 P és C-61/00 P, EU:C:2003:510, 124. pont), valamint Tralli kontra EKB (C-301/02 P, EU:C:2005:306, 88. pont).