Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 21 kwietnia 2016 r.[1]

Sprawy połączone od C-105/15 P do C-109/15 P

Konstantinos Mallis i Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),
Petros Chatzithoma i Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)
przeciwko
Komisji Europejskiej,

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC)

Odwołanie — Program stabilności Republiki Cypryjskiej — Porozumienie zawarte między państwami Eurogrupy a władzami cypryjskimi w przedmiocie między innymi restrukturyzacji w sektorze bankowym w Republice Cypryjskiej — Wykonanie tej części porozumienia przez bank centralny Cypru — Skarga o stwierdzenie nieważności

I – Wprowadzenie

1. W swoich odwołaniach w sprawie C-105/15 P Konstantinos Mallis i Elli Konstantinou Malli; w sprawie C-106/15 P Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou; w sprawie C-107/15 P Petros Chatzithoma i Elenitsa Chatzithoma; w sprawie C-108/15 P Lella Chatziioannou oraz w sprawie C-109/15 P Marinos Nikolaou (zwani dalej łącznie „Mallis i in.") domagają się, odpowiednio, uchylenia postanowień Mallis i Malli/Komisja i EBC (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Komisja i EBC (T-328/13, EU:T:2014:906), Chatzithoma/Komisja i EBC (T-329/13, EU:T:2014:908), Chatziioannou/Komisja i EBC (T-330/13, EU:T:2014:904) i Nikolaou/Komisja i EBC (T-331/13, EU:T:2014:905) (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi postanowieniami"), w których Sąd oddalił ich skargi wniesione przeciwko Komisji Europejskiej i Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), zmierzające do stwierdzenia nieważności deklaracji Eurogrupy z dnia 25 marca 2013 r., dotyczącej w szczególności restrukturyzacji sektora bankowego w Republice Cypryjskiej (zwanej dalej „sporną deklaracją"), narzuconej jako warunek przyznania pomocy finansowej dla stabilności przez europejski mechanizm stabilności (zwany dalej „EMS").

1 — Język oryginału: francuski.

II – Ramy prawne

A – *Prawo pierwotne Unii*

2. Zgodnie z ar. 137 TFUE „[s]zczegóły dotyczące spotkań ministrów państw członkowskich, których walutą jest euro, są ustalone w protokole w sprawie Eurogrupy”.

3. Protokół nr 14 w sprawie Eurogrupy (zwany dalej „protokołem nr 14”) stanowi:

„Artykuł 1

Ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, zbierają się na nieformalnych spotkaniach.

Spotkania te odbywają się, w miarę potrzeby, w celu omówienia spraw związanych ze szczególnymi obowiązkami, jakie na nich ciążą w związku z jedną walutą. Komisja bierze udział w tych spotkaniach. Europejski Bank Centralny jest zapraszany do udziału w tych spotkaniach, które są przygotowywane przez przedstawicieli ministrów do spraw finansów państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz przez przedstawicieli Komisji.

Artykuł 2

Ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, wybierają przewodniczącego na okres dwóch i pół roku większością głosów tych państw członkowskich”.

B – *Traktat EMS*

4. W dniu 2 lutego 2012 r. w Brukseli (Belgia) zawarty został Traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii (zwany dalej „traktatem EMS”). Zgodnie z jego art. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 2 umawiające się strony, czyli państwa członkowskie, których walutą jest euro, ustanawiają między sobą międzynarodową instytucję finansową pod nazwą EMS, która ma osobowość prawną. Traktat EMS, w następstwie jego ratyfikacji przez wszystkich sygnatariuszy, wszedł w życie w dniu 27 września 2012 r.

5. Motyw 1 traktatu EMS ma następujące brzmienie:

„Rada Europejska uzgodniła w dniu 17 grudnia 2010 r., że niezbędne jest utworzenie przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilności. [EMS] będzie pełnił zadania wykonywane obecnie przez europejski instrument stabilności finansowej […] oraz europejski mechanizm stabilizacji finansowej (»EMSF«), udzielając w razie potrzeby pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro”.

6. Artykuł 3 traktatu EMS, zatytułowany „Cel”, stanowi:

„Celem EMS jest mobilizacja zasobów finansowych oraz zapewnianie, pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do wybranego systemu pomocy finansowej, wsparcia na rzecz stabilności jego członkom, którzy mają poważne problemy w zakresie finansowania lub są nimi zagrożeni, jeżeli jest to niezbędne dla zachowania stabilności finansowej strefy euro w całości oraz jej państw członkowskich. W tym celu dozwolone jest zbieranie środków poprzez emisję instrumentów finansowych lub zawieranie porozumień lub uzgodnień finansowych albo innych porozumień lub uzgodnień z jego członkami, instytucjami finansowymi lub podmiotami trzecimi”.

7. Artykuł 4 traktatu EMS, zatytułowany „Struktura i zasady głosowania”, stanowi w ust. 1, co następuje:

„Organami EMS są rada gubernatorów, rada dyrektorów i dyrektor generalny. Dysponuje on również personelem, jaki zostanie uznany za właściwy”.

8. Artykuł 5 traktatu EMS, zatytułowany „Rada gubernatorów”, przewiduje:

„1. Każdy członek EMS wyznacza gubernatora oraz jego zastępcę, których można odwołać w każdej chwili. Gubernator jest członkiem rządu członka EMS odpowiedzialnego za finanse. W razie jego nieobecności jego zastępca ma pełną kompetencję do działania w jego imieniu.

2. Rada gubernatorów może zdecydować albo o tym, że jej przewodniczącym będzie przewodniczący Eurogrupy, o którym mowa w protokole (nr 14) w sprawie Eurogrupy załączonym do [TUE] i do TFUE, albo o wybraniu przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego spośród swoich członków na dwuletnią kadencję […].

3. Członek Komisji […] właściwy do spraw gospodarczych i pieniężnych oraz prezes [EBC], a także przewodniczący Eurogrupy (jeżeli nie jest przewodniczącym ani gubernatorem) mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady gubernatorów [EMS] jako obserwatorzy.

[…]

6. Rada gubernatorów podejmuje za wspólną zgodą następujące decyzje:

[…]

f) udzielenie wsparcia na rzecz stabilności EMS, a także określenie zasad polityki gospodarczej ustanowionych w protokole do układu ustaleń, o którym mowa w art. 13 ust. 3 [traktatu EMS], oraz wybór instrumentów, szczegółowych warunków oraz zasad finansowych pomocy, zgodnie z art. 12–18 [traktatu EMS];

g) udzielenie Komisji […] mandatu do negocjacji we współpracy z [EBC], określenie warunków polityki gospodarczej dostosowanych do wybranego systemu pomocy finansowej, zgodnie z art. 13 ust. 3 [traktatu EMS].

[…]”.

9. Artykuł 12 traktatu EMS, zatytułowany „Zasady”, określa zasady, którym podlega wsparcie na rzecz stabilności. Jego ust. 1 stanowi:

„EMS może, jeżeli jest to niezbędne dla zachowania stabilności finansowej strefy euro w całości lub jej państw członkowskich, udzielić członkowi EMS wsparcia na rzecz stabilności, uzależnionego od rygorystycznych warunków dostosowanych do wybranego systemu pomocy finansowej. Warunki te mogą mieć formę zwłaszcza programu dostosowania makroekonomicznego lub obowiązku dalszego spełniania wcześniej ustanowionych warunków kwalifikowalności”.

10. Artykuł 13 traktatu EMS, zatytułowany „Procedura przyznania członkowi EMS wsparcia na rzecz stabilności”, przewiduje:

„1. Członek EMS może zwrócić się do przewodniczącego rady gubernatorów z wnioskiem o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności. Wniosek wskazuje instrument lub instrumenty pomocy finansowej, jakie można zastosować. Z chwilą otrzymania wniosku przewodniczący rady gubernatorów zleca Komisji […] we współpracy z EBC następujące zadania:

a) ocenę zagrożenia dla stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich, chyba że EBC przedstawił już analizę zgodnie z art. 18 ust. 2 [traktatu EMS];

b) ocenę równowagi zadłużenia publicznego. Oczekuje się, że ocena ta zostanie przeprowadzona we współpracy z [Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW)], jeżeli jest to użyteczne i możliwe;

c) ocenę rzeczywistych i potencjalnych potrzeb członka EMS w zakresie finansowania.

2. Na podstawie wniosku członka EMS oraz oceny, o której mowa w ust. 1, rada gubernatorów może podjąć decyzję o przyznaniu temu członkowi EMS co do zasady wsparcia na rzecz stabilności w postaci programu pomocy finansowej.

3. W razie podjęcia decyzji na podstawie ust. 2 rada gubernatorów zleca Komisji […] – we współpracy z EBC oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z MFW – uzgodnienie z zainteresowanym członkiem EMS protokołu ustaleń określającego szczegółowo warunki korzystania z programu pomocy finansowej. Protokół uwzględnia powagę stwierdzonych trudności oraz charakter wybranego instrumentu pomocy finansowej. Jednocześnie dyrektor generalny EMS sporządza projekt umowy w sprawie programu pomocy finansowej określającej zasady finansowe pomocy oraz wybrane instrumenty; projekt podlega akceptacji rady gubernatorów.

Protokół ustaleń musi być w pełni zgodny ze środkami koordynacji polityki gospodarczej przewidzianymi w [TFUE], w szczególności z wszelkimi aktami prawa [Unii], w tym z opiniami, ostrzeżeniami, zaleceniami i decyzjami skierowanymi do zainteresowanego członka EMS.

4. Komisja […] podpisuje protokół ustaleń w imieniu EMS, jeżeli jest on zgodny z warunkami, o których mowa w [art. 13] ust. 3 [traktatu EMS], i po zatwierdzeniu przez radę gubernatorów.

5. Rada dyrektorów zatwierdza umowę w sprawie programu pomocy finansowej, która określa zasady udzielonego wsparcia na rzecz stabilności oraz ewentualnie sposób wypłaty pierwszej transzy pomocy.

[…]

7. Komisja […] – we współpracy z EBC oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z MFW – zapewnia przestrzeganie warunków korzystania z programu pomocy finansowej”.

C – Protokół ustaleń z dnia 26 kwietnia 2013 r.

11. Protokół ustaleń [Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (protokół ustaleń w sprawie polityki szczególnych warunków gospodarczych)] został podpisany w dniu 26 kwietnia 2013 r. przez Republikę Cypryjską i Komisję działającą w imieniu EMS [2].

12. Zgodnie z jego preambułą:

„Program dostosowań ekonomicznych umożliwi stawienie czoła wyzwaniom finansowym, podatkowym i strukturalnym – zarówno w krótkiej, jak i średniej perspektywie czasowej – przed którymi stoi [Republika Cypryjska]. Zasadniczymi celami programu są:

— przywrócenie solidności cypryjskiego sektora bankowego oraz zaufania deponentów i rynku poprzez głęboką restrukturyzację i zmniejszenie instytucji finansowych oraz zwiększenie monitorowania i poprawę braków kapitałowych zgodnie z porozumieniem politycznym Eurogrupy z dnia 25 marca 2013 r.;

[…]” [3].

13. W tytule pierwszym, zatytułowanym „Reforma sektora finansowego”, protokół ustaleń przewiduje:

„1.26. Po drugie, [Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (bank Cypru) (zwany dalej »Trapeza Kyprou [4]«)] przejmuje – w drodze zakupu i absorpcji – prawie wszystkie cypryjskie aktywa [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (ludowego banku Cypru) (zwanego dalej »Laïki [5]«)], na poziomie ich godziwej wartości, a także jego gwarantowane depozyty i ekspozycję na nadzwyczajne wsparcie płynności po ich wartości nominalnej. Depozyty [Laïki], które nie są gwarantowane, pozostają w obrębie dawnej jednostki organizacyjnej. Celem tego jest, aby wartość przeniesionych aktywów przewyższała wartość przeniesionych pasywów, tak aby różnica odpowiadała rekapitalizacji [Trapeza Kyprou] przez [Laïki] w wysokości 9% przeniesionych aktywów ważonych ryzykiem. [Trapeza Kyprou] jest przedmiotem rekapitalizacji w celu osiągnięcia po zakończeniu programu współczynnika kapitału podstawowego (core tier one ratio) w wysokości 9%, zgodnie z pesymistycznym scenariuszem testu warunków skrajnych, co powinno przyczynić się do przywrócenia zaufania i normalizacji warunków finansowania. Zamiana 37,5% niegwarantowanych depozytów otwartych w [Trapeza Kyprou] na akcje kategorii A, wraz z pełnym prawem głosu i prawem do dywidendy, zapewnia największą część zapotrzebowania na kapitał, wraz z dodatkowym wkładem własnego kapitału ze strony dawnej jednostki organizacyjnej [Laïki]. Część niegwarantowanych depozytów pozostających w [Trapeza Kyprou] zostanie tymczasowo zamrożona do chwili zakończenia niezależnej oceny, o której mowa w następnym punkcie.

1.27 Po trzecie, w celu zapewnienia realizacji celów kapitalizacji niezależna, pogłębiona i aktualna ocena aktywów [Trapeza Kyprou] i [Laïki] zostanie przeprowadzona zgodnie z wymogami ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków do końca czerwca 2013 r. W tym celu najpóźniej do połowy kwietnia 2013 r. w porozumieniu z Komisją [Europejską], EBC i MFW zostaną przyjęte założenia niezależnej oceny. Po dokonaniu tej oceny zostanie przeprowadzona w razie potrzeby dodatkowa zamiana niegwarantowanych depozytów na akcje kategorii A, tak aby na zakończenie programu możliwe było osiągnięcie celu w postaci minimalnego

2 — Pełny tekst protokołu ustaleń jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej ministerstwa finansów (Ypourgeío Oikonomikón) Republiki Cypryjskiej pod adresem: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf.

3 — Tłumaczenie nieoficjalne.

4 — W odniesieniu do Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd często używane są jego angielska nazwa lub inicjały, a mianowicie „Bank of Cyprus” lub „BoC”.

5 — Odnoszę się do greckiej nazwy Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, „Laïki” (po grecku – „ludowy”).

współczynnika kapitału podstawowego w wysokości 9% w warunkach skrajnych. Jeżeli [Trapeza Kyprou] miałby ulec nadmiernej kapitalizacji w związku z tym celem, zostanie dokonany wykup akcji w celu wypłacenia posiadaczom depozytów kwoty odpowiadającej nadmiernej kapitalizacji".

D – *Prawo wtórne Unii*

14. Decyzja Rady 2013/236/UE z dnia 25 kwietnia 2013 r. skierowana do Cypru w sprawie określonych środków służących przywróceniu stabilności finansowej i trwałego wzrostu gospodarczego [6] (zwana dalej „decyzją 2013/236") przewiduje:

„Artykuł 1

1. W celu ułatwienia przywrócenia trwałego wzrostu gospodarki oraz stabilności budżetowej i finansowej Cypr rygorystycznie wdraża program dostosowań makroekonomicznych (»program«), którego główne elementy są przedstawione w art. 2 niniejszej decyzji […].

Artykuł 2

1. Głównymi celami programu są: przywrócenie solidności cypryjskiego sektora bankowego; kontynuowanie podjętej już konsolidacji budżetowej; oraz przeprowadzenie reform strukturalnych mających na celu wspieranie konkurencyjności oraz trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

[…]

6. W celu przywrócenia solidności sektora finansowego Cypr kontynuuje gruntowne reformy i restrukturyzację sektora bankowego i wzmacnia zdolne do utrzymania się na rynku banki poprzez zwiększenie ich kapitału, poprawę ich płynności i zaostrzenie nadzoru nad nimi. W programie przewiduje się następujące środki i skutki podejmowanych działań:

[…]

d) podjęcie kroków służących zminimalizowaniu kosztów restrukturyzacji banków ponoszonych przez podatników […].

[…]

Artykuł 3

Niniejsza decyzja jest skierowana do Republiki Cypryjskiej".

6 — Dz.U. L 141, s. 32.

15. Zgodnie z motywem 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej [7] (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 472/2013”):

„W prawie Unii należy zapisać pełną zgodność między ustanowionymi w TFUE unijnymi ramami wielostronnego nadzoru a ewentualnymi warunkami politycznymi związanymi z pomocą finansową […]”.

16. Rozporządzenie nr 472/2013 stanowi:

„Artykuł 1

Przedmiot i zakres stosowania

1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy służące wzmocnieniu nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi, których walutą jest euro, w przypadku gdy państwa te:

[…]

b) zwracają się o pomoc finansową lub otrzymują taką pomoc od jednego lub kilku innych państw członkowskich lub państw trzecich, [EMSF], [EMS], Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) lub innej właściwej międzynarodowej instytucji finansowej, takiej jak [MFW].

[…]

Artykuł 5

Informowanie o planowanym ubieganiu się o pomoc finansową

Państwo członkowskie, które zamierza zwrócić się o pomoc finansową od jednego lub kilku państw członkowskich lub państw trzecich, z EMS, EFSF lub od innej właściwej instytucji finansowej, takiej jak MFW, niezwłocznie informuje o swoim zamiarze przewodniczącego Grupy Roboczej Eurogrupy, komisarza odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze i walutowe oraz prezesa EBC.

Po otrzymaniu oceny Komisji Grupa Robocza Eurogrupy poddaje dyskusji planowane ubieganie się o pomoc finansową, aby przeanalizować między innymi możliwości, jakie oferują istniejące unijne instrumenty finansowe lub instrumenty finansowe strefy euro, zanim dane państwo członkowskie zwróci się do potencjalnych pożyczkodawców.

Państwo członkowskie, które zamierza zwrócić się o pomoc finansową z EFSM [EMSF], niezwłocznie informuje o swoim zamiarze przewodniczącego EFC, komisarza odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze i walutowe oraz prezesa EBC.

7 — Dz.U. L 140, s. 1. Rozporządzenie nr 472/2013 wraz z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140, s. 11) stanowią część reformy zwanej „dwupakiem”, mającej na celu wzmocnienie integracji gospodarczej i konwergencji pomiędzy państwami członkowskimi strefy euro.

Artykuł 6

Ocena zdolności obsługi długu publicznego

W przypadku gdy państwo członkowskie zwraca się o pomoc finansową z EFSM [EMSF], EMS lub EFSF, Komisja – w porozumieniu z EBC oraz, gdy to możliwe, MFW – dokonuje oceny zdolności obsługi długu publicznego tego państwa członkowskiego oraz jego faktycznych lub potencjalnych potrzeb w zakresie finansowania. Komisja przedkłada tę ocenę Grupie Roboczej Eurogrupy, w przypadku gdy pomoc finansowa ma zostać udzielona w ramach EMS lub EFSF, oraz EFC, w przypadku gdy pomoc finansowa ma zostać udzielona w ramach EFSM [EMSF].

[…]

Artykuł 7

Program dostosowań makroekonomicznych

1. W przypadku gdy państwo członkowskie zwraca się o pomoc finansową od jednego lub kilku państw członkowskich lub państw trzecich, z EFSM [EMSF], EMS, EFSF lub MFW, przygotowuje ono w porozumieniu z Komisją – działającą w porozumieniu z EBC oraz, w stosownych przypadkach, z MFW – projekt programu dostosowań makroekonomicznych opierający się na wszelkich programach partnerstwa gospodarczego i zastępujący wszelkie takie programy zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013 oraz zawierający roczne cele budżetowe.

[…]

Projekt programu dostosowań makroekonomicznych musi być w pełni zgodny z art. 152 [traktatu FUE] i art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Komisja informuje ustnie przewodniczącego i wiceprzewodniczących właściwej komisji Parlamentu Europejskiego o postępach w przygotowywaniu projektu programu dostosowań makroekonomicznych. Informacje te są traktowane jako poufne.

2. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, zatwierdza program dostosowań makroekonomicznych przygotowany przez państwo członkowskie ubiegające się o pomoc finansową zgodnie z ust. 1.

Komisja zapewnia, aby protokół ustaleń podpisany przez Komisję w imieniu EMS lub EFSF był w pełni zgodny z programem dostosowań makroekonomicznych zatwierdzonym przez Radę.

[…]

Artykuł 15

Głosowanie w Radzie

W odniesieniu do działań, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu, prawo głosu posiadają jedynie członkowie Rady reprezentujący państwa członkowskie, których walutą jest euro, a Rada stanowi bez uwzględniania głosu członka Rady reprezentującego zainteresowane państwo członkowskie.

Większość kwalifikowaną członków Rady, o których mowa w akapicie pierwszym, określa się zgodnie z art. 238 ust. 3 lit. a) [traktatu FUE].

Artykuł 16

Stosowanie do państw członkowskich otrzymujących pomoc finansową

Państwa członkowskie otrzymujące pomoc finansową w dniu 30 maja 2013 r. podlegają niniejszemu rozporządzeniu od tej daty.

[…]”.

17. Decyzja 2013/236 została uchylona i zastąpiona decyzją wykonawczą Rady (UE) 2013/463 z dnia 13 września 2013 r. w sprawie zatwierdzenia programu dostosowań makroekonomicznych dla Cypru oraz uchylającą decyzję 2013/236/UE [8] (zwaną dalej „decyzją wykonawczą 2013/463”).

18. Motyw 6 tej decyzji stanowi, co następuje:

„Po wejściu w życie rozporządzenia (UE) nr 472/2013 program dostosowań makroekonomicznych musi zostać przyjęty w formie decyzji wykonawczej Rady. Ze względu na jasność i pewność prawa program powinien zostać ponownie przyjęty na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 472/2013. Pod względem treści program powinien pozostać niezmieniony względem programu zatwierdzonego decyzją [2013/236], ale powinien również uwzględniać wyniki przeglądu przeprowadzonego zgodnie z art. 1 ust. 2 tej decyzji. Jednocześnie decyzja [2013/236] powinna zostać uchylona”.

19. Artykuł 2 ust. 5 tej decyzji stanowi:

„W celu przywrócenia solidności sektora finansowego Cypr kontynuuje gruntowne reformy i restrukturyzację sektora bankowego i wzmacnia zdolne do utrzymania się na rynku banki poprzez zwiększenie ich kapitału, poprawę ich płynności i zaostrzenie nadzoru nad nimi. W programie przewiduje się następujące środki i skutki podejmowanych działań:

[…]

c) podjęcie kroków służących zminimalizowaniu kosztów restrukturyzacji banków ponoszonych przez podatników […]”.

III – Okoliczności powstania sporu

20. Od 2012 r. Republika Cypryjska znajduje się pod wzrastającą presją ze strony rynków finansowych w związku z coraz większymi obawami dotyczącymi długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym konieczności znacznego wsparcia osłabionego sektora finansowego ze środków publicznych.

21. Po tym, jak agencje ratingowe kilkakrotnie obniżyły ocenę wiarygodności kredytowej Cypru, państwo to utraciło zdolność do refinansowania swojego zadłużenia w sposób zapewniający długoterminową stabilność finansów publicznych. Równocześnie sektor bankowy miał coraz bardziej ograniczone możliwości finansowania na rynkach międzynarodowych, a główne instytucje finansowe odnotowywały znaczne niedobory kapitału.

22. W początkowych miesiącach 2012 r. niektóre banki z siedzibą na Cyprze, w tym Laïki oraz Trapeza Kyprou, przeżywały trudności finansowe. Republika Cypryjska uznała, że konieczna była ich rekapitalizacja.

8 — Dz.U. L 250, s. 40.

23. W świetle poważnych, niekorzystnych zaburzeń gospodarczo-finansowych władze Cypru oficjalnie zwróciły się w dniu 25 czerwca 2012 r. do przewodniczącego Eurogrupy o pomoc finansową w postaci pożyczki z EISF/EMS, a także z MFW, w celu przywrócenia trwałego wzrostu gospodarczego oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu bankowego, a tym samym stabilności finansowej w Unii i w strefie euro.

24. W dniu 27 czerwca 2012 r. Eurogrupa wezwała Komisję do uzgodnienia, w porozumieniu z EBC, władzami Cypru i MFW, programu dostosowań makroekonomicznych dla Republiki Cypryjskiej, w tym ustalenia jej potrzeb w zakresie finansowania, a także do podjęcia stosownych działań służących zapewnieniu stabilności finansowej w obecnej bardzo trudnej sytuacji, grożącej wywołaniem skutków ubocznych na innych rynkach w wyniku zawirowań na rynku obligacji państwowych.

25. Republika Cypryjska i inne państwa, których walutą jest euro, osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie projektu protokołu ustaleń w marcu 2013 r.

26. W deklaracji z dnia 16 marca 2013 r. Eurogrupa z zadowoleniem przyjęła to porozumienie i przywołała pewne przewidziane środki dostosowujące, w tym wprowadzenie podatku od depozytów bankowych. Eurogrupa wskazała, że w kontekście tych ustaleń uznaje ona, iż przyznanie pomocy finansowej mogącej zapewnić stabilność finansową Republiki Cypryjskiej i strefy euro było co do zasady uzasadnione, i wezwała zainteresowane strony do przyspieszenia toczących się negocjacji.

27. W dniu 18 marca 2013 r. Republika Cypryjska zarządziła zamknięcie banków w dniach roboczych 19 i 20 marca 2013 r. W oświadczeniu wydanym tego samego dnia przewodniczący Eurogrupy wskazał, że podatek od depozytów bankowych w połączeniu z wnioskowaną pomocą finansową zostanie wykorzystany do przywrócenia działania cypryjskiego sektora bankowego, a także w celu zapewnienia stabilności finansowej Republiki Cypryjskiej. Niemniej jednak przewodniczący wskazał, że zdaniem Eurogrupy drobni deponenci powinni być traktowani inaczej niż duzi deponenci, i podkreślił konieczność pełnego zagwarantowania depozytów nieprzekraczających 100 000 EUR. Wreszcie przewodniczący Eurogrupy wezwał w jej imieniu władze cypryjskie do szybkiego wdrożenia uzgodnionych środków.

28. Władze Cypru postanowiły przedłużyć zamknięcie banków do dnia 28 marca 2013 r., aby uniknąć masowego wycofywania depozytów.

29. W dniu 19 marca 2013 r. parlament cypryjski odrzucił projekt ustawy rządu cypryjskiego dotyczący wprowadzenia podatku od wszystkich depozytów bankowych w Republice Cypryjskiej. W dniu 22 marca 2013 r. parlament cypryjski przyjął nową ustawę w sprawie uzdrowienia instytucji kredytowych.

30. W dniu 25 marca 2013 r. Eurogrupa wydała sporną deklarację [9], zgodnie z którą:

„Eurogrupa osiągnęła porozumienie z władzami Cypru w przedmiocie zasadniczych elementów przyszłego programu dostosowania makroekonomicznego. Porozumienie to otrzymało wsparcie wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz trzech instytucji.

[…]

9 — Pełny tekst spornej deklaracji jest dostępny wyłącznie w języku angielskim na stronach internetowych Komisji (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) oraz Rady (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

Eurogrupa z zadowoleniem przyjmuje plany restrukturyzacji sektora finansowego wspomniane w załączniku. Środki te zostaną wykorzystane do przywrócenia działania sektora finansowego. W szczególności gwarantują one wszelkie depozyty nieprzekraczające 100 000 EUR zgodnie z zasadami przyjętymi w Unii.

[…]

Eurogrupa wzywa władze Cypru i Komisję we współpracy z EBC i MFW, aby ukończyły one protokół ustaleń na poziomie zaangażowanych służb w terminie do początku kwietnia.

[…]

Eurogrupa przyjmuje do wiadomości decyzję władz w sprawie wprowadzenia odpowiednich środków administracyjnych, uwzględniając bezprecedensową i wyjątkową sytuację, z jaką musi się zmierzyć cypryjski sektor finansowy, oraz w sprawie zapewnienia szybkiego ponownego otwarcia banków. Eurogrupa podkreśla, że środki te będą miały charakter przejściowy, proporcjonalny i niedyskryminacyjny oraz że będą rygorystycznie monitorowane co do ich zakresu i czasu trwania, zgodnie z traktatem.

[…]

Eurogrupa oczekuje od rady gubernatorów EMS, że ta będzie w stanie formalnie zatwierdzić propozycję przyznania programu pomocy finansowej w trzecim tygodniu kwietnia 2013 r., pod warunkiem zakończenia procedur krajowych”.

31. Załącznik do spornej deklaracji ma następujące brzmienie:

„Po przedstawieniu projektów politycznych władz [Republiki Cypryjskiej], które to projekty zostały w dużej mierze przyjęte z zadowoleniem przez Eurogrupę, uzgodniono, co następuje:

1. Laïki podlega natychmiastowej likwidacji – przy pełnym udziale nieubezpieczonych akcjonariuszy, posiadaczy obligacji i deponentów – zgodnie z zarządzeniem banku centralnego Cypru [zwanego dalej »BCC«] z wykorzystaniem nowo przyjętych ram rozwiązywania banków.

2. Laïki podlega podziałowi na strukturę podlegającą rozwiązaniu i na bank uzdrowiony. Struktura podlegająca rozwiązaniu zostanie stopniowo zlikwidowana.

3. Uzdrowiony bank podlega włączeniu do [Trapeza Kyprou] z wykorzystaniem ram rozwiązywania banków i po konsultacji z radami dyrektorów [Trapeza Kyprou] i Laïki. Wniesie on [nadzwyczajną pomoc w wypadku kryzysu płynnościowego (ELA)] wynoszącą [9] mld EUR. Jedynie niegwarantowane depozyty [Trapeza Kyprou] pozostaną zamrożone do momentu dokonania rekapitalizacji, a następnie będą mogły zostać poddane stosownym warunkom.

4. Rada gubernatorów EBC zapewni płynność [Trapeza Kyprou] z poszanowaniem mających zastosowanie przepisów.

5. [Trapeza Kyprou] zostanie poddany rekapitalizacji poprzez przekształcenie niegwarantowanych depozytów w środki własne przy pełnym udziale akcjonariuszy i posiadaczy obligacji.

6. Przekształcenie zostanie przeprowadzone w sposób zapewniający współczynnik kapitału wynoszący 9% na koniec programu.

7. Wszyscy posiadacze gwarantowanych depozytów we wszystkich bankach będą korzystać z pełnej ochrony zgodnie ze stosownymi przepisami [Unii].

8. Pakiet środków programu (do wysokości [10] mld EUR) nie będzie służył do rekapitalizacji Laïki lub [Trapeza Kyprou]".

32. W tym samym dniu gubernator BCC poddał Trapeza Kyprou i Laïki procedurze uzdrawiania.

33. W tym celu w dniu 29 marca 2013 r. opublikowano dwa dekrety [10].

34. Dekret nr 103 przewidywał rekapitalizację Trapeza Kyprou na koszt w szczególności jego akcjonariuszy, wierzycieli obligacyjnych i deponentów mających gwarancje w odniesieniu do kwot przekraczających 100 000 EUR [11].

35. Dekret nr 104 przewidywał z kolei przeniesienie z Laïki do Trapeza Kyprou niektórych składników aktywów i pasywów, w tym depozytów o wysokości nieprzekraczającej 100 000 EUR. Depozyty o wysokości przekraczającej 100 000 EUR zostały utrzymane w Laïki w oczekiwaniu na likwidację tego banku.

36. Zgodnie z tymi dekretami środki konsolidacyjne na rzecz Laïki i Trapeza Kyprou zostały wdrożone w dniu 29 marca 2013 r. między godziną 6.00 a 6.10. Do tego czasu Mallis i in. posiadali w Trapeza Kyprou lub w Laïki depozyty, których wartość, w wyniku zastosowania środków przewidzianych we wspomnianych dekretach, uległa znacznemu zmniejszeniu. Mallis i in. twierdzą, że stracili wszystkie kwoty przekraczające 100 000 EUR.

37. Po przyjęciu dekretów nr 103 i 104 Komisja rozpoczęła nowe rozmowy z władzami Cypru w celu dokończenia protokołu porozumienia.

38. Podczas spotkania w dniu 24 kwietnia 2013 r. rada gubernatorów EMS:

— potwierdziła, po pierwsze, że Komisji i EBC zlecono dokonanie ocen przewidzianych w art. 13 ust. 1 traktatu EMS, i po drugie, że Komisji zlecono wynegocjowanie, we współpracy z EBC i MFW, protokołu porozumienia z Republiką Cypryjską;

— postanowiła przyznać Republice Cypryjskiej pomoc na rzecz stabilności pod postacią programu pomocy finansowej (zwanego dalej „PPF"), zgodnie z propozycją dyrektora generalnego EMS;

— zatwierdziła projekt protokołu ustaleń wynegocjowany przez Komisję, we współpracy z EBC i MFW, oraz Republikę Cypryjską oraz

— zobowiązała Komisję do podpisania tego protokołu w imieniu EMS.

39. W dniu 25 kwietnia 2013 r. Rada przyjęła decyzję 2013/236, której art. 2 ust. 6 lit. d) przewidywał, że „bail-in" cypryjskich banków stanowił część programu dostosowań makroekonomicznych dla Republiki Cypryjskiej.

10 — To peri diasosis me idia EMSa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [dekret z 2013 r. w sprawie uzdrowienia Trapeza Kyprou za pomocą środków własnych, administracyjny akt regulacyjny nr 103 (dekret nr 103), EE załącznik III(I), nr 4645 z dnia 29 marca 2013 r., s. 769–780] oraz To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [dekret z 2013 r. w sprawie sprzedaży określonych sektorów działalności Laïki, administracyjny akt regulacyjny nr 104 (dekret nr 104), EE załącznik III(I), nr 4645 z dnia 29 marca 2013 r., s. 781–788].

11 — Wspomniana procedura uzdrawiania występuje często pod nazwą „haircut" (zmniejszenie wartości) depozytów bankowych czy też „bail-in" cypryjskich banków. Termin „bail-out" oznacza operację ratunkową, za której ciężar odpowiedzialność ponoszą inwestorzy zewnętrzni lub podatnik. Termin „bail-in" oznacza natomiast operację ratunkową, w której wierzyciele banku muszą zaakceptować umorzenie części ich wierzytelności.

40. Protokół porozumienia został podpisany w dniu 26 kwietnia 2013 r. przez ministra finansów Republiki Cypryjskiej, gubernatora BCC i, w imieniu Komisji, przez O. Rehna, piastującego stanowisko jej wiceprzewodniczącego.

41. W dniu 8 maja 2013 r. rada dyrektorów EMS zatwierdziła porozumienie dotyczące PPF oraz propozycję odnoszącą się do zasad wypłaty pierwszej transzy pomocy Republice Cypryjskiej. Transza ta została podzielona na dwie płatności, z których pierwsza – rzędu 2 mld EUR – została dokonana w dniu 13 maja 2013 r., a druga – rzędu 1 mld EUR – w dniu 26 czerwca 2013 r. Druga transza pomocy – rzędu 1,5 mld EUR – została wypłacona w dniu 27 września 2013 r. Pozostałe transze w wysokości 100–600 mln EUR zostały wypłacone w okresie od grudnia 2013 r. do lipca 2015 r.

42. W dniu 21 maja 2013 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 472/2013, na podstawie którego decyzja 2013/236 została uchylona i zastąpiona decyzją wykonawczą nr 2013/463.

IV – Skargi do Sądu i zaskarżone postanowienia

43. Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 4 czerwca 2013 r. Mallis i in. wnieśli trzy skargi mające na celu:

— stwierdzenie nieważności spornej deklaracji, „która stała się ostateczna na podstawie [dekretu nr 104] gubernatora [BCC] jako przedstawiciela [europejskiego systemu banków centralnych] i w której postanowiono o »sprzedaży określonych sektorów działalności [Laïki]«, i która w istocie stanowi wspólną decyzję [EBC] i Komisji”;

— tytułem ewentualnym, stwierdzenie, że zaskarżona deklaracja stanowi w istocie „wspólną decyzję [EBC] i Komisji”;

— dalszym tytułem ewentualnym, stwierdzenie nieważności zaskarżonej deklaracji „niezależnie od jej formy i rodzaju”;

— dalszym tytułem ewentualnym, „stwierdzenie nieważności wspólnej decyzji [EBC] i Komisji […] wydanej poprzez Eurogrupę niezależnie od jej formy i rodzaju”, oraz

— obciążenie EBC lub Komisji kosztami postępowania.

44. Odrębnymi pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 1 i 9 października 2013 r. Komisja i EBC podniosły zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Instytucje te wniosły do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej oraz

— obciążenie Mallis i in. kosztami postępowania.

45. Zaskarżonymi postanowieniami Sąd odrzucił skargi w całości jako niedopuszczalne.

46. Ponieważ Mallis i in. wnieśli o stwierdzenie nieważności deklaracji Eurogrupy z dnia 25 marca 2013 r., lecz skierowali swoje skargi przeciwko Komisji i EBC (co podkreślili w uwagach na piśmie) [12], Sąd zbadał w pierwszej kolejności, w pkt 38–50 zaskarżonych postanowień, czy sporną deklarację można w rzeczywistości przypisać Komisji i EBC.

12 — Zobacz pkt 37 zaskarżonych postanowień.

47. Opierając się na protokole nr 14, który przewiduje, że Eurogrupa stanowi nieformalne spotkanie ministrów zainteresowanych państw członkowskich strefy euro „w celu omówienia spraw związanych ze szczególnymi obowiązkami, jakie na nich ciążą w związku z jedną walutą” [13], Sąd orzekł w pkt 44 zaskarżonych postanowień, iż „nie można uznać, że Eurogrupa jest kontrolowana przez Komisję lub EBC ani że działa z upoważnienia tych instytucji” [14].

48. W pkt 46–50 zaskarżonych postanowień Sąd nie zgodził się również z twierdzeniem, że sporną deklarację można przypisać EMS, skoro EMS jest rzekomo kontrolowany przez Komisję i EBC.

49. Sąd zbadał także, tytułem uzupełnienia, w pkt 51–62 zaskarżonych postanowień, czy sporna deklaracja wywołuje wiążące skutki prawne wobec podmiotów trzecich.

50. Sąd orzekł w tym względzie, że chociaż sporna deklaracja zawiera sformułowania, które mogą wydawać się stanowcze, w odniesieniu w szczególności do likwidacji Laïki oraz zmniejszenia wartości niegwarantowanych depozytów, to twierdzeń tych nie należy analizować w oderwaniu, lecz „przeciwnie, należy umieścić je w kontekście, który jasno ukazuje, że [sporna] deklaracja ma brzmienie czysto informacyjne” [15].

V – Postępowanie przed Trybunałem

51. W swoich odwołaniach z dnia 27 lutego 2015 r. złożonych do Trybunału w dniu 4 marca 2015 r. Mallis i in. wnoszą o:

— uchylenie zaskarżonych postanowień oraz

— uchylenie obciążenia ich kosztami postępowania w pierwszej instancji.

52. W odpowiedzi na skargę Komisja i EBC wnoszą do Trybunału o:

— oddalenie odwołań oraz

— obciążenie wnoszących odwołanie całością kosztów postępowania.

VI – Odwołania

53. Na wstępie pragnę wskazać, że zaproponuję Trybunałowi, aby oddalił on przedmiotowe odwołania, aczkolwiek znaczenie kwestii, które one poruszają w odniesieniu do skutecznej ochrony sądowej, ich powiązanie z orzecznictwem Trybunału (wyroki: Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756; Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400), związek (lub brak związku) pomiędzy systemem EMS a prawem Unii, a także decyzja Trybunału o rozpatrzeniu tych odwołań w ramach wyroku (podobnie jak w przypadku odwołań w sprawach połączonych C-8/15 P, C-9/15 P i C-10/15 P dotyczących skarg o stwierdzenie nieważności oraz związanych z protokołem ustaleń) oraz o powierzeniu tego zadania wielkiej izbie skłaniają mnie do poczynienia kilku uwag wstępnych, zanim zajmę się zbadaniem zarzutów podniesionych przez Mallis i in.

13 — Artykuł 1 protokołu nr 14.

14 — Punkt 44 zaskarżonych postanowień.

15 — Punkt 61 zaskarżonych postanowień.

A – *Uwagi wstępne*

1. W przedmiocie Eurogrupy

54. Ponieważ Eurogrupa nie została wymieniona w akapicie pierwszym art. 263 TFUE i nie zalicza się do siedmiu instytucji Unii, o których mowa w art. 13 ust. 1 TFUE, jej akty mogą być zaskarżane w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, jedynie jeśli Eurogrupę można uznać za skład Rady lub organ albo jednostkę organizacyjną Unii.

55. Eurogrupa została wyraźnie przywołana w art. 137 TFUE, który w odniesieniu do jej składu oraz szczegółów dotyczących spotkań odsyła do protokołu nr 14 załączonego do traktatu FUE.

56. Z postanowień tych wynika jasno, że Eurogrupa składa się z ministrów finansów państw członkowskich strefy euro oraz że do udziału w jej spotkaniach zapraszane są Komisja i EBC.

57. Protokół nr 14 stanowi, że ministrowie ci „zbierają się na nieformalnych spotkaniach" oraz że „wybierają [oni] przewodniczącego na okres dwóch i pół roku".

58. Artykuł 16 ust. 6 TUE przewiduje ponadto, że Rada zbiera się na posiedzenia w różnych składach, których wykaz przyjmowany jest zgodnie z art. 236 lit. a) TFUE. Zgodnie z tym wykazem określonym w załączniku I do regulaminu wewnętrznego Rady [16] Rada zbiera się w dziesięciu różnych składach [17], do których Eurogrupa nie należy.

59. Istnienia związku pomiędzy Eurogrupą a Radą można doszukać się w tym, że Eurogrupa zbiera się zazwyczaj raz w miesiącu, w przeddzień posiedzenia Rady ds. Gospodarczych i Finansowych [18], a także w tym, że biuro przewodniczącego grupy roboczej Eurogrupy [19] mieści się w Sekretariacie Generalnym w Brukseli [20].

60. Ponadto traktat FUE przewiduje szczególny tryb głosowania przez Radę w przedmiocie środków w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro. Artykuł 136 ust. 2 akapit pierwszy TFUE stanowi, że „[w] odniesieniu do [tych] środków, w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący państwa członkowskie, których walutą jest euro […]", co przywodzi na myśl Eurogrupę, tym bardziej że państwa członkowskie, których walutą nie jest euro, nie biorą nawet udziału w tych spotkaniach.

61. Pomimo tych wspólnych punktów uważam, że Eurogrupa nie stanowi składu Rady nie tylko dlatego, że traktat TUE nie nadaje jej takiego charakteru oraz że w jej skład nie wchodzą wszystkie państwa członkowskie Unii, lecz także z powodu różnicy w powierzonych im odpowiednio zadaniach. Eurogrupa stanowi forum, na którym państwa członkowskie, których walutą jest euro, omawiają „sprawy związane ze szczególnymi obowiązkami, jakie na nich ciążą w związku z jedną walutą" [21], gdy tymczasem, zgodnie z art. 16 ust. 1 TFUE, zadania Rady mają o wiele szerszy zakres i obejmują w szczególności wykonywanie, wraz z Parlamentem, kompetencji ustawodawczych Unii i innych uprawnień decyzyjnych powierzonych wyłącznie Radzie w traktacie FUE.

16 — Zobacz decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 325, s. 35).

17 — Sprawy Ogólne; Sprawy Zagraniczne; Sprawy Gospodarcze i Finansowe; Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne; Zatrudnienie, Polityka Społeczna, Zdrowie i Ochrona Konsumentów; Konkurencyjność (Rynek Wewnętrzny, Przemysł i Badania); Transport, Telekomunikacja i Energia; Rolnictwo i Rybołówstwo; Środowisko; Edukacja, Młodzież i Kultura.

18 — Zobacz strona internetowa Rady pod adresem: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/.

19 — Grupa robocza Eurogrupy jest organem przygotowującym spotkania Eurogrupy, składającym się, w ramach Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, z przedstawicieli państw członkowskich strefy euro, Komisji i EBC.

20 — Zobacz strona internetowa Rady pod adresem: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/.

21 — Artykuł 1 protokołu nr 14.

62. W świetle powyższego z okoliczności, że Eurogrupa nie może być uznana za skład Rady, nie wynika automatycznie, że nie stanowi ona organu lub jednostki organizacyjnej Unii w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE.

63. Tymczasem, chociaż na mocy traktatu z Lizbony akty „organów i jednostek Unii" zostały dodane do aktów prawnych zaskarżalnych w trybie skargi o stwierdzenie nieważności w celu zapobieżenia korzystaniu przez niektóre z nich z immunitetu jurysdykcyjnego, Eurogrupa, która nie została wymieniona w art. 263 TFUE, nie posiada osobowości prawnej.

64. Nic w tekście traktatu FUE ani w orzecznictwie nie pozwala na wysnucie wniosku, że autorzy traktatu zamierzali odstąpić od tego wymogu [22]. W każdym przypadku, gdy traktat FUE ma na celu, aby art. 263 TFUE miał zastosowanie bez nakładania wymogu posiadania osobowości prawnej, traktat ten wymienia wyraźnie przedmiotowe instytucje, organy i jednostki organizacyjne, czy to Radę Europejską (dodaną przez traktat z Lizbony), czy to Komitet Regionów [23].

65. Nie uważam zatem, żeby Eurogrupa mogła być traktowana jako organ lub jednostka organizacyjna Unii w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE, bez uszczerbku dla możliwości przypisania tych aktów instytucji wymienionej w art. 263 TFUE, organowi lub jednostce organizacyjnej Unii posiadającej osobowość prawną.

66. Wprawdzie wniosek ten mógłby stwarzać problem w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej [24], jednak tylko wtedy, gdyby Eurogrupie powierzono w traktacie uprawnienia do przyjmowania aktów prawnych wywołujących wiążące skutki prawne wobec osób trzecich, co nie ma miejsca, ponieważ Eurogrupa stanowi forum dyskusyjne, a nie organ decyzyjny. Oznacza to ponadto, że uczestnictwo EBC w spotkaniach Eurogrupy nie jest sprzeczne z jej niezależnością, zagwarantowaną w art. 282 ust. 3 TFUE, którą to niezależność instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, a także rządy państw członkowskich powinny respektować.

67. W konsekwencji akty Eurogrupy nie podlegają unieważnieniu na podstawie art. 263 TFUE.

2. W przedmiocie EMS i jej rady gubernatorów

68. Traktat EMS nie stanowi części porządku prawnego Unii. Jak orzekł bowiem Trybunał w pkt 180 wyroku Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), „państwa członkowskie nie stosują prawa Unii […], ustanawiając mechanizm stabilności tego rodzaju jak EMS, dla którego utworzenia traktaty UE i FUE nie przewidują żadnej kompetencji Unii […]" [25].

69. Zgodnie z art. 4 ust. 1 traktatu EMS organami EMS są rada gubernatorów (którą stanowią w rzeczywistości ministrowie finansów państw członkowskich EMS, jak wskazuje art. 5 ust. 1 traktatu EMS), rada dyrektorów i dyrektor generalny, przy czym organem nadrzędnym jej dyrekcji jest oczywiście rada gubernatorów.

70. Przewodniczącym rady gubernatorów jest co do zasady przewodniczący Eurogrupy (art. 5 ust. 2 traktatu EMS).

22 — Zobacz wyrok Elitaliana/Eulex Kosowo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 58, 59.

23 — Pragnę zauważyć, że Trybunał Obrachunkowy nie został wymieniony w art. 263 akapit pierwszy TFUE, podczas gdy jest on, zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE, instytucją Unii, a nie tylko organem lub jej jednostką organizacyjną. Powstaje pytanie, czy instytucje powinny być a fortiori traktowane jako organy lub jednostki Unii, czy też brak ten stanowi przeoczenie lub świadczy o tym, że kwestia, iż akty Unii nie są zaskarżalne w trybie skargi o stwierdzenie nieważności, dotąd się nie pojawiła.

24 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Elitaliana/Eulex Kosowo, C-439/13 P, EU:C:2014:2416, pkt 51: „nawet w braku wyraźnego przepisu przyznającego danemu podmiotowi osobowość prawną, uważam, że treść art. 263 akapit piąty TFUE tworzy bardzo silne domniemanie w tym znaczeniu, że jeżeli instytucje tworzą podmiot, który może wydawać decyzje dotyczące jednostek, musi jednak istnieć droga zaskarżenia".

25 — Zobacz także pkt 105 tego wyroku.

71. Jest zatem oczywiste, że Eurogrupa i rada gubernatorów EMS miały dotychczas dokładnie taki sam skład, ponieważ od czasu utworzenia rady gubernatorów decydowała ona o tym, aby przewodniczył jej przewodniczący Eurogrupy.

72. Co się tyczy Komisji i EBC, art. 5 ust. 3 traktatu EMS przewiduje, że członek Komisji właściwy do spraw gospodarczych i pieniężnych oraz prezes EBC mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady gubernatorów jako obserwatorzy.

73. Państwo członkowskie, które zamierza zwrócić się o pomoc finansową od EMS, powinno postępować zgodnie z procedurą określoną w art. 13 traktatu EMS.

74. Zgodnie z art. 13 ust. 1 traktatu EMS rzeczone państwo członkowskie powinno zwrócić się z wnioskiem o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności do przewodniczącego rady gubernatorów, który zleca Komisji we współpracy z EBC ocenę tego wniosku.

75. Artykuł 13 ust. 2 traktatu EMS przewiduje, że rada gubernatorów EMS może podjąć co do zasady decyzję o przyznaniu zwracającemu się o pomoc państwu członkowskiemu wsparcia na rzecz stabilności na podstawie jego wniosku oraz oceny tego wniosku dokonanej przez Komisję i EBC.

76. Zgodnie z art. 13 ust. 3 traktatu EMS w razie podjęcia takiej decyzji rada gubernatorów zleca Komisji i EBC „oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z MFW […] uzgodnienie z zainteresowanym [państwem członkowskim] protokołu ustaleń określającego szczegółowo warunki korzystania z programu pomocy finansowej EMS w postaci programu pomocy finansowej”.

77. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 6 lit. g) traktatu EMS do rady gubernatorów należy określenie za wspólną zgodą warunków korzystania z programu pomocy finansowej przez państwo członkowskie znajdujące się w trudnościach, które to warunki dotyczą polityki gospodarczej.

78. Zgodnie z art. 13 ust. 4 traktatu EMS Komisja podpisuje protokół ustaleń w imieniu EMS, jeżeli jest on zgodny z warunkami, o których mowa w ust. 3, i po zatwierdzeniu przez radę gubernatorów.

79. Rada dyrektorów zatwierdza wtedy „umowę w sprawie programu pomocy finansowej” [26].

80. Do zainteresowanego państwa członkowskiego należy następnie podjęcie środków krajowych niezbędnych, aby zrealizować zobowiązania zawarte w protokole ustaleń.

81. Pragnę przypomnieć, że Trybunał orzekł w pkt 161 wyroku Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), iż zadania powierzone Komisji i EBC w ramach traktatu EMS, „jakkolwiek istotne, nie obejmują żadnych uprawnień władczych. Poza tym działania podejmowane przez te instytucje w ramach omawianego traktatu wiążą wyłącznie EMS” [27].

82. Pragnę jednak zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 4 traktatu EMS wydaje się, iż Komisja ma uprawnienie (i obowiązek, jako strażnik traktatów) do zablokowania protokołu ustaleń, jeżeli nie jest on zgodny ze środkami koordynacji polityki gospodarczej przewidzianymi w traktacie FUE, jak tego wymaga art. 13 ust. 3. Wprawdzie w zakresie, w jakim Komisja czuwa nad wymaganą w art. 13 ust. 3 traktatu EMS zgodnością na wszystkich etapach procesu od momentu zwrócenia się o pomoc przez państwo członkowskie znajdujące się w trudnościach, odmowa wykonania przez Komisję obowiązku podpisania protokołu ustaleń w imieniu EMS jest mało prawdopodobna („teoretyczna”, jak zaznaczyła

26 — Artykuł 13 ust. 5 traktatu EMS.

27 — Uczestnictwo w posiedzeniach rady gubernatorów w charakterze obserwatorów, negocjacje, podpisanie protokołu ustaleń przez zainteresowane państwo członkowskie oraz nadzór nad wykonywaniem go.

Komisja na rozprawie), to jednak owo małe prawdopodobieństwo polityczne nie umniejsza znaczenia stwierdzenia prawnego. Jednocześnie Komisja podpisuje protokół jedynie w imieniu EMS oraz, jak wskazano w pkt 161 wyroku Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), działanie to wiąże wyłącznie EMS, który jest wyłącznym autorem przedmiotowych aktów o charakterze decyzyjnym.

83. Ponadto, z uwagi na fakt, że spory wynikające z traktatu EMS (a zatem z aktów EMS) mogą być rozpatrywane przez Trybunał wyłącznie zgodnie z procedurą kompromisu (art. 273 TFUE), przewidzianą w art. 37 ust. 3 traktatu EMS [28], Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania skargi o stwierdzenie nieważności aktu przyjętego przez EMS na podstawie art. 263 TFUE.

84. Podobnie, środki krajowe przyjęte wyłącznie na podstawie protokołu ustaleń nie stanowią wdrażania przez państwa członkowskie prawa Unii, nawet jeśli art. 13 ust. 3 traktatu EMS przewiduje w akapicie drugim, że „[p]rotokół ustaleń musi być w pełni zgodny […] z wszelkimi aktami prawa Unii” [29].

85. Jednakże środki, o których mowa w protokole ustaleń, przyjęte w ramach EMS, stanowiły do dnia dzisiejszego również przedmiot, w sposób mniej lub bardziej szczegółowy, decyzji Rady przyjętej w ramach traktatu FUE [30], co stanowi procedurę wynikającą prawdopodobnie z obawy, żeby protokół ustaleń nie stał się prawnie wiążący.

86. Hipoteza ta znajduje potwierdzenie w niektórych orzeczeniach sądów krajowych.

87. Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu, Grecja) orzekła na przykład, że protokoły ustaleń pierwszy i drugi, podpisane przez Republikę Grecką, odpowiednio, w 2010 i 2012 r., nie stanowiły traktatów międzynarodowych, ponieważ strony nie wypełniły wzajemnych zobowiązań i nie przewidziały mechanizmu zmuszającego władze greckie do spełnienia ich warunków [31]. Według Symvoulio tis Epikrateias (rady stanu) protokoły te stanowiły jedynie program polityczny, jaki przedmiotowe państwo członkowskie zamierzało wprowadzić, aby móc skorzystać z pomocy finansowej [32]. Innymi słowy, wspomniane protokoły nie stanowiły prawnie wiążących instrumentów.

88. Aby dojść do tego wniosku, Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) oparła się na założeniu, że gdyby protokoły ustaleń były prawnie wiążące, Rada nie przyjęłaby decyzji 2010/320 [33].

89. W każdym razie decyzje Rady skierowane do państwa członkowskiego pozwalają uznać, że środki krajowe przyjęte w celu wypełnienia zobowiązań podjętych przez państwo członkowskie wobec EMS stanowią wdrażanie prawa Unii, nawet jeżeli protokół ustaleń nie stanowi aktu prawa Unii, o ile jednak środki te zostaną zawarte w decyzji Rady przyjętej po podpisaniu protokołu ustaleń.

28 — Zobacz wyrok Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 170–176.

29 — Zobacz także pkt 174 wyroku Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

30 — Zobacz, w przypadku Republiki Cypryjskiej, decyzja 2013/236, której art. 2 ust. 6 lit. d) stanowi, że „[w] programie [dostosowań makroekonomicznych] przewiduje się następujące środki i skutki podejmowanych działań: […] podjęcie kroków służących zminimalizowaniu kosztów restrukturyzacji banków dla podatników”. To zmniejszenie kosztów dla podatnika wiąże się nieuchronnie z uczestnictwem deponentów, a więc ze zmniejszeniem wartości depozytów bankowych. Zobacz także, w przypadku Republiki Greckiej, decyzja Rady 2010/320/UE z dnia 8 czerwca 2010 r., skierowana do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (Dz.U. L 145, s. 6), ze zmianami, oraz decyzja Rady 2011/734/UE z dnia 12 lipca 2011 r. skierowana do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (Dz.U. L 296, s. 38), ze zmianami.

31 — Zobacz Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) (w pełnym składzie) 668/2012, pkt 27; Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) (w pełnym składzie) 2307/2014, pkt 19.

32 — Zobacz Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) (w pełnym składzie) 668/2012, pkt 27; Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) (w pełnym składzie) 2307/2014, pkt 19.

33 — Zobacz Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) (w pełnym składzie) 668/2012, pkt 27.

90. Jak orzekł jednak Sąd w postanowieniach ADEDY i in./Rada (T-541/10, EU:T:2012:626, pkt 87) i ADEDY i in./Rada (T-215/11, EU:T:2012:627, pkt 99)[34], przyjęte przez Radę decyzje zawierające zobowiązania podjęte w protokole ustaleń państwa członkowskiego znajdującego się w trudnościach nie mogą dotyczyć bezpośrednio[35] osób prywatnych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, co powoduje, że ich skarga o stwierdzenie nieważności jest niedopuszczalna.

91. Jednakże, zważywszy, iż art. 13 ust. 3 akapit drugi traktatu EMS stanowi, że środki zawarte w protokole ustaleń muszą „być w pełni zgodn[e]" z prawem Unii, oraz w zakresie, w jakim środki te są zawarte w decyzjach Rady, państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ustanowić „środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej", umożliwiającej sądom zainteresowanego państwa członkowskiego zwrócenie się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi ważności tych decyzji oraz, w konsekwencji, przedmiotowego programu dostosowań makroekonomicznych[36].

3. W przedmiocie rozporządzenia nr 472/2013

92. Powyższe ustalenia są dodatkowo wzmocnione przyjęciem rozporządzenia nr 472/2013, nawet jeśli nie znajduje ono zastosowania ratione temporis w odniesieniu do spornej deklaracji.

93. Rozporządzenie to ma na celu, jak stwierdzono w jego motywie 3, „zapisa[nie] w prawie Unii pełnej zgodnoś[ci] między ustanowionymi w TFUE unijnymi ramami wielostronnego nadzoru a ewentualnymi warunkami politycznymi związanymi z pomocą finansową", innymi słowy, zapewnienie zgodności między traktatem EMS a traktatem FUE.

94. I tak, art. 5–7 rzeczonego rozporządzenia określają szczegółowo sposób, w jaki Komisja i EBC powinny wykonywać zadania powierzone im na podstawie art. 13 traktatu EMS, przewidują przyjęcie projektu programu dostosowań makroekonomicznych (inna nazwa protokołu ustaleń, o którym mowa w art. 13 ust. 3 traktatu EMS) oraz jego zatwierdzenie przez Radę, przy czym jedynie państwa członkowskie strefy euro mają prawo głosu[37].

95. Artykuł 7 ust. 4 rozporządzenia nr 472/2013, stanowiący odpowiednik art. 13 ust. 7 traktatu EMS, powierza trojce, a mianowicie „Komisji w porozumieniu z EBC oraz, w stosownych przypadkach, z MFW", monitorowanie postępów państwa członkowskiego we wdrażaniu jego programu dostosowań makroekonomicznych.

96. Podobnie jak art. 13 ust. 3 akapit drugi traktatu EMS przewiduje, że protokół ustaleń musi być „w pełni zgodny" z prawem Unii, również art. 7 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia nr 472/2013 wymaga, aby program dostosowań makroekonomicznych był zgodny z art. 152 TFUE oraz art. 28 karty.

34 — Które nie zostały zaskarżone przed Trybunałem.

35 — Zbadanie, czy zaskarżone akty dotyczyły skarżących indywidualnie, nie było z definicji konieczne, ponieważ warunki muszą zostać spełnione łącznie. Uważam jednak, że również w tych sprawach nie można uznać, iż zaskarżone akty dotyczyły skarżących indywidualnie.

36 — W odniesieniu do niniejszej sprawy należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Anotato Dikastirio Kyprou (sądu najwyższego Republiki Cypryjskiej) deponenci, których dotyczyło zmniejszenie wartości ich kont, nie mają interesu prawnego we wniesieniu skargi o stwierdzenie nieważności dekretów nr 103 i 104, ponieważ dekrety te nie dotyczą stosunków pomiędzy państwem a osobami prywatnymi, lecz są skierowane do zainteresowanych banków, a mianowicie Laïki i Trapeza Kyprou (wyroki: z dnia 7 czerwca 2013 r. w sprawie nr 553/2013 i in., Myrto Christodoulou i in. przeciwko Kentriki Trapeza Kyrpou i in.; z dnia 9 października 2014 r. w sprawie nr 1034/2013 i in., Vias Dimitriou i in. przeciwko Kentriki Trapeza Kyprou i in.). Zgodnie z tym orzecznictwem deponenci mogą, na podstawie swego stosunku umownego z bankiem, wystąpić przeciwko temu bankowi do sądów cywilnych z powództwem o odszkodowanie, która to procedura może być wymagana od Republiki Cypryjskiej. W tym kontekście można by, celem ustanowienia odpowiedzialności cywilnej banku państwowego, zadać pytanie o zgodność z prawem krajowym dekretów nr 103 i 104 oraz o zgodność z prawem Unii. Na pierwszy rzut oka nie wydaje mi się to wystarczające, aby stwierdzić zgodność z wymaganiami art. 19 TUE.

37 — Zobacz art. 15 rozporządzenia nr 472/2013.

97. W następstwie wejścia w życie rozporządzenia nr 472/2013 decyzja 2013/236 skierowana do Republiki Cypryjskiej została uchylona i zastąpiona decyzją 2013/463, ponownie przyjmującą program dostosowań makroekonomicznych zawarty w decyzji 2013/236 „[z]e względu na jasność i pewność prawa” [38].

98. Nawet jeśli osoby prywatne nie mogą wykazać, że wspomniane decyzje wykonawcze dotyczą ich bezpośrednio [39], państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ustanowić „środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej” [40]. Jak wyjaśniłem w pkt 91 niniejszej opinii, sądy krajowe powinny móc zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności decyzji wykonawczej oraz zgodności programu dostosowań makroekonomicznych z traktatem FUE, z podstawowymi zasadami prawa Unii oraz z kartą.

B – *W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego*

1. Argumentacja stron

99. W swoich zarzutach pierwszym i trzecim Mallis i in. podnoszą, że zaskarżone postanowienia są dotknięte błędem w uzasadnieniu stanowiska Sądu w przedmiocie organu, który faktycznie i skutecznie zdecydował o zmniejszeniu wartości depozytów w bankach Laïki i Trapeza Kyprou lub w każdym razie sprawił lub postawił warunek, aby to zmniejszenie wartości depozytów zostało wdrożone przez władze cypryjskie, w szczególności poprzez przyjęcie dekretów nr 103 i 104. Sąd nie uwzględnił bowiem okoliczności, że to zmniejszenie wartości depozytów nie wynika wyłącznie ze szczegółowych zasad i warunków nałożonych na Republikę Cypryjską przez Komisję i EBC w spornej deklaracji.

100. Mallis i in. utrzymują, że Sąd nie zbadał ich tezy, zgodnie z którą Eurogrupy nie można uznać za zwykłe forum dyskusyjne. Jako że nie przyznano jej ani nie przekazano żadnych kompetencji Komisji ani EBC, należałoby z tego wywnioskować, że stanowi ona środek, za pomocą którego Komisja i EBC podejmują decyzje dotyczące specyficznych kwestii związanych z EMS lub ze stabilnością finansową.

101. Ponadto zdaniem Mallis i in. Komisja i EBC są „rzeczywistymi autorami” spornej deklaracji. Podnoszą oni w tym względzie, że Sąd nie mógł pominąć, co uczynił, ani swojego własnego stwierdzenia z pkt 61 zaskarżonych postanowień, zgodnie z którym sporna deklaracja zawiera sformułowania, „które mogą wydawać się stanowcze”, ani roli Komisji i EBC w ramach traktatu EMS, zgodnie z którym Komisja negocjuje i podpisuje protokół ustaleń oraz, we współpracy z EBC, zapewnia wdrożenie przez zainteresowane państwo członkowskie środków przewidzianych w tym protokole.

102. Komisja podnosi, że Mallis i in. nie wskazują punktów zaskarżonych postanowień, które są naruszają prawo. Zarzut pierwszy odwołania należy zatem uznać za niedopuszczalny. Z uwagi na fakt, że zaskarżone postanowienia są wystarczająco uzasadnione, zarzut ten jest w każdym razie pozbawiony podstaw faktycznych.

103. Według Komisji Mallis i in. podnoszą w swoich odwołaniach, nie podając żadnego uzasadnienia, że sporna deklaracja stanowiła w istocie wspólną decyzję EBC i Komisji działających „za pośrednictwem Eurogrupy”. Twierdzenie to zostało oddalone przez Sąd ze szczegółowym uzasadnieniem.

38 — Motyw 6 decyzji 2013/436.

39 — Zobacz pkt 90 niniejszej opinii.

40 — Zobacz przypis 36 do niniejszej opinii.

104. Argument, zgodnie z którym Sąd nie zbadał okoliczności, że Republika Cypryjska – a w szczególności gubernator BCC – stosowała jedynie decyzje Eurogrupy, nie może zostać przyjęty, ponieważ opiera się on na błędnym założeniu, że sporna deklaracja została przyjęta przez Komisję i EBC. W każdym razie argument ten jest niedopuszczalny i bezskuteczny, ponieważ nie ma on żadnego związku z oceną Sądu w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

105. EBC zauważa, że Mallis i in. pragną podważyć wnioski faktyczne Sądu. Ponadto nie ulega wątpliwości, że taka ocena okoliczności faktycznych nie jest obarczona żadnym błędem co do prawa, ponieważ roszczenia Mallis i in. nie są według EBC potwierdzone żadnym konkretnym rozumowaniem czy orzecznictwem.

106. EBC uważa, że w każdym razie Mallis i in. nie przedstawiają w swoich odwołaniach jakiejkolwiek argumentacji na poparcie swego twierdzenia, iż Sąd naruszył prawo, orzekając, że Komisja i EBC nie są rzeczywistymi autorami spornej deklaracji, i powtarzają oni jedynie argumenty, które zostały odrzucone przez Sąd.

2. Ocena

107. Ponieważ zarzuty pierwszy i trzeci mają w szczególności na celu podważenie stwierdzenia Sądu, że spornej deklaracji nie można przypisać ani Komisji, ani EBC, należy je rozpatrywać łącznie, uznając, że odnoszą się one w wystarczającym stopniu do pkt 41–50 zaskarżonych postanowień.

108. Co do istoty, uwagi zawarte w pkt 54–82 niniejszej opinii skłaniają mnie do stwierdzenia, że spornej deklaracji nie można przypisać Komisji lub EBC oraz że w tej kwestii Sąd nie dopuścił się żadnego naruszenia prawa. Komisja i EBC występują bowiem w ramach tego postępowania w charakterze upoważnionych przedstawicieli rady gubernatorów EMS, aby negocjować, nadzorować i podpisać na podstawie udzielonego upoważnienia protokół ustaleń. Ponadto, jak zauważa Sąd w pkt 43 zaskarżonych postanowień, ani z przepisów dotyczących Eurogrupy, ani z okoliczności faktycznych nie wynika, że „Komisja lub EBC delegowały kompetencje tej jednostce organizacyjnej ani że instytucje te mogą wykonywać uprawnienia kontrolne względem Eurogrupy lub kierować do niej zalecenia, ani tym bardziej wiążące instrukcje”.

109. Zastanawiam się jednak (nawet jeśli nie zmienia to rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść względem przedmiotowych odwołań), czy Sąd nie powinien na wstępie uznać skargi za niedopuszczalną w zakresie, w jakim została ona skierowana bezpośrednio przeciwko Komisji i EBC w celu stwierdzenia nieważności aktu Eurogrupy.

110. Z pewnością, jak orzekł Sąd w pkt 36 zaskarżonych postanowień, „[o]myłkowe oznaczenie w skardze strony pozwanej innej aniżeli podmiot, który wydał akt, nie pociąga za sobą niedopuszczalności skargi, jeżeli zawiera ona informacje umożliwiające jednoznaczną identyfikację strony, przeciwko której została wniesiona, takie jak oznaczenie zaskarżonego aktu i podmiotu, który go wydał”.

111. Prawdą jest, że Trybunał uznał za dopuszczalną skargę przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI), a nie przeciwko jego radzie gubernatorów, w czasie gdy, na podstawie art. 180 lit. b) traktatu EWG, Trybunał był właściwy do orzekania w sporach dotyczących obrad rady gubernatorów EBI [41]. Trybunał orzekł, że „jakkolwiek część wstępna skargi wymienia Bank jako stronę pozwaną, skarga odsyła wyraźnie do art. 180 lit. b) traktatu EWG i wskazuje w swej części wstępnej, iż

41 — Zobacz postanowienie Komisja/EBI, 85/86, EU:C:1986:292.

»jej przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji rady gubernatorów Banku«". Elementy te pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że skarga jest skierowana przeciwko radzie gubernatorów jako zainteresowanemu organowi Banku i że skarga spełnia wymagania art. 38 ust. 1 regulaminu postępowania" [42].

112. Trybunał uznał niedawno za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności dyrektywy Parlamentu i Rady wniesioną przez Królestwo Hiszpanii, lecz skierowaną wyłącznie przeciwko Radzie [43]. Trybunał orzekł, że „oznaczenie w wersji pierwotnej skargi dyrektywy [2002/15/UE] »Parlamentu Europejskiego i Rady« jako przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności jest określeniem domyślnym, lecz pewnym – zarówno Parlamentu, jak i Rady – jako strony pozwanej, i nie pozostawia wątpliwości, iż intencją skarżącej było od początku skierowanie skargi przeciwko obu instytucjom" [44].

113. Ponadto Królestwo Hiszpanii skorygowało swoją skargę w terminie do wniesienia skargi w celu oznaczenia Parlamentu i Rady jako stron pozwanych i Parlament mógł w związku z tym uczestniczyć w postępowaniu i bronić swojej sprawy.

114. Nie uważam, żeby niniejsza sprawa zawierała „omyłkę" takiego rodzaju jak stwierdzona w postanowieniu Komisja/EBI (85/86, EU:C:1986:292) oraz w wyroku Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada (C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497), która nie przeszkodziła w sprawach, w których wydano to postanowienie i ten wyrok, w skorygowaniu skargi. Ponadto, jak wynika z pkt 37 zaskarżonych postanowień, Mallis i in. podkreślili, że zdecydowali się skierować swoje odwołania przeciwko Komisji i EBC, a nie przeciwko Eurogrupie.

115. W konsekwencji, chociaż Sąd nie mógł zastosować w niniejszej sprawie pojęcia „omyłki", na którą wskazał w pkt 36 zaskarżonych postanowień [45], aby zbadać przypisanie Komisji i EBC spornej deklaracji, to mógł on oprzeć się w tym celu na innym orzecznictwie Trybunału [46].

116. W pkt 14 wyroku Parlament/Rada i Komisja (C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271) Trybunał orzekł bowiem, że „sam fakt, iż akt określony został jako »decyzja państw członkowskich«, nie jest wystarczającą podstawą dla stwierdzenia, że pozostaje on poza kontrolą ustanowioną w art. [263 TFUE]. Należy jeszcze w tym celu ustalić, czy omawiany akt, z uwagi na jego treść i wszystkie okoliczności jego przyjęcia, nie jest w rzeczywistości decyzją Rady". Z powyższego wynika, że ponieważ Eurogrupa nie jest organem lub jednostką organizacyjną Unii, Sąd mógł na tej podstawie zbadać, w pkt 38–50 zaskarżonych postanowień, możliwość przypisania spornej deklaracji Komisji i EBC.

117. W konsekwencji, jeżeli błąd co do prawa wystąpił w uzasadnieniu analizy Sądu dotyczącej przypisania Komisji i EBC spornej deklaracji, analiza ta mogła okazać się konieczna i opierać się na innej podstawie.

118. Pierwszy i trzeci z zarzutów odwołania należy w każdym razie oddalić jako bezzasadne.

42 — Zobacz postanowienie Komisja/EBI, 85/86, EU:C:1986:292, pkt 6.

43 — Zobacz wyrok Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497.

44 — Zobacz wyrok Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, pkt 17.

45 — Zobacz pkt 110 niniejszej opinii.

46 — Zobacz pkt 19 i 20 wyroku Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, w którym Trybunał odrzucił argument, zgodnie z którym okoliczność, że Komisji powierzone zostało zarządzanie specjalnym programem wsparcia na rzecz Bangladeszu, jest wystarczająca, by przypisać Radzie decyzję przedstawicieli państw członkowskich przyznających to wsparcie, ponieważ „[art.] 155 tiret czwarte traktatu [WE] nie uniemożliwia państwom członkowskim powierzania Komisji zadania koordynacji zbiorowych działań podejmowanych przez nie na podstawie aktu podjętego przez ich przedstawicieli zebranych w Radzie".

C – *W przedmiocie zarzutu drugiego*

1. Argumentacja stron

119. W ramach zarzutu drugiego Mallis i in. uważają, że Sąd niesłusznie odrzucił ich twierdzenie, zgodnie z którym sporna decyzja jest aktem zaskarżalnym, ponieważ wywołała skutki prawne i doprowadziła do sytuacji prawnej i faktycznej, w jakiej znaleźli się skarżący. Sąd wysunął ponadto arbitralne twierdzenie, zgodnie z którym Republika Cypryjska ponosi wyłączną odpowiedzialność za zmniejszenie wartości depozytów.

120. Komisja podnosi, że zarzut ten jest bezzasadny, ponieważ Sąd przedstawił szczegółowo powody, dla których zaskarżony akt nie może wywoływać skutków prawnych wobec osób trzecich. Wynika to, jak podniósł słusznie Sąd, zarówno z przepisów regulujących funkcjonowanie Eurogrupy, które nie upoważniają jej do przyjęcia aktów prawnie wiążących, jak i z treści spornej deklaracji, która ma charakter czysto informacyjny.

121. EBC utrzymuje, że skarżący nie przedstawili konkretnego argumentu w celu ustalenia, że Sąd dopuścił się błędu co do prawa, kiedy stwierdził, iż Eurogrupa nie była uprawniona do przyjęcia wiążących środków, a zatem, z definicji, że jej deklaracje nie wywierają skutków prawnych wobec osób trzecich w rozumieniu art. 263 TFUE. Ponadto EBC przypomina, że odwołanie powinno wskazywać dokładnie podnoszone zarzuty i argumenty prawne. Tymczasem Mallis i in. ograniczyli się do stwierdzenia, że Sąd powinien różnie interpretować powyższe fragmenty, bez podania argumentu prawnego w tym względzie. Również ten zarzut powinien zostać odrzucony jako oczywiście niedopuszczalny.

2. Ocena

122. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „zarzut skierowany przeciwko uzupełniającej tezie orzeczenia Sądu nie może prowadzić do uchylenia tego orzeczenia i dlatego jest bezskuteczny” [47].

123. Jako że analiza Sądu w tej kwestii w pkt 51–62 zaskarżonych postanowień została przeprowadzona wyłącznie „tytułem uzupełniającym”, zarzut drugi, nawet jeśli byłby uzasadniony, nie mógłby spowodować stwierdzenia nieważności zaskarżonych postanowień.

124. W konsekwencji zarzut ten jest bezskuteczny i powinien zostać oddalony.

125. Niemniej jednak – w celu przedstawienia pełnej analizy i odwołując się do pkt 54–67 niniejszej opinii – po wykroczeniu poza moje rozumowanie dotyczące tego, czy Eurogrupa ma charakter organu lub jednostki organizacyjnej Unii w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE, czy też nie, nie wydaje mi się, by Sąd popełnił błąd co do prawa, orzekając, że sporna deklaracja nie mogła wywierać skutków prawnych wobec osób trzecich.

126. Z pewnością, jak wskazał Sąd w pkt 61 zaskarżonych postanowień (który odnosi się do „sformułowań, które mogą wydawać się stanowcze”), język i treść spornej deklaracji nie są całkowicie zgodne z definicją i zadaniami Eurogrupy, wymienionymi w protokole nr 14, a mianowicie nieformalne spotkanie ministrów państw członkowskich strefy euro „w celu omówienia spraw związanych ze szczególnymi obowiązkami, jakie na nich ciążą w związku z jedną walutą”.

47 — Postanowienie Schneider Electric/Komisja, C-188/06 P, EU:C:2007:158, pkt 64. Zobacz także podobnie wyroki: Dansk Rørindustri i in./Komisja, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 148; OHIM/Celltech, C-273/05 P, EU:C:2007:224, pkt 56, 57; a także postanowienie Piau/Komisja, C-171/05 P, EU:C:2006:149, pkt 86.

127. Odnoszę się w szczególności do tych fragmentów spornej deklaracji, w których Eurogrupa oświadczyła, że osiągnęła porozumienie z władzami cypryjskimi w zakresie zasadniczych elementów programu dostosowań makroekonomicznych oraz wezwała te władze, a także Komisję, EBC i MFW, aby ukończyły one protokół ustaleń, który zawiera te elementy [48].

128. Te zasadnicze elementy zawarte w spornej deklaracji oraz w jej załączniku stanowiły: gwarancja depozytów bankowych w wysokości 100 000 EUR, likwidacja Laïki, jej podział na banki dobry i zły, przejęcie dobrego banku przez Trapeza Kyprou oraz uczestnictwo deponentów w procedurze uzdrawiania tych dwóch banków do wysokości kwot niegwarantowanych [49], przy czym zgodność z prawem tego ostatniego elementu została zakwestionowana przed Trybunałem przez Mallis i in. w ramach ich skarg o stwierdzenie nieważności.

129. Eurogrupa stwierdziła jednak, że „przyjmuje" plan restrukturyzacji sektora finansowego Republiki Cypryjskiej, „odnotowuje" pewne zobowiązania powzięte przez władze cypryjskie oraz „oczekuje", że rada gubernatorów EMS zatwierdzi w krótkim czasie propozycję umowy w sprawie programu pomocy finansowej, używając języka, który wskazuje na brak podjęcia decyzji wywołującej wiążące skutki prawne.

130. Pragnę ponadto zauważyć, że sporna deklaracja została przyjęta w dniu 25 marca 2013 r., po odrzuceniu przez parlament cypryjski w dniu 19 marca 2013 r. projektu ustawy dotyczącej wprowadzenia podatku od wszystkich depozytów bankowych w Republice Cypryjskiej, na który to warunek Eurogrupa wskazała w swojej deklaracji z dnia 16 marca 2013 r., uznając, że przyznanie pomocy finansowej Republice Cypryjskiej było co do zasady uzasadnione [50].

131. Pragnę również zauważyć, że władze cypryjskie niezwłocznie przyjęły inne środki krajowe umożliwiające wdrożenie porozumienia politycznego przytoczonego w spornej deklaracji. Zmniejszenie wartości depozytów bankowych w Laïki i Trapeza Kyprou zostało bowiem przewidziane w dekretach nr 103 i 104 przyjętych przez BCC, które weszły w życie w dniu 29 marca 2013 r. [51].

132. Ta sekwencja informacji wskazuje oczywiście, że Eurogrupa ma bez wątpienia istotne znaczenie polityczne oraz że państwa członkowskie uważają się za związane porozumieniami zawartymi w ramach tego forum. Nie wystarcza to jednak do uznania, że sporna deklaracja wywołała wiążące skutki prawne wobec osób trzecich w rozumieniu orzecznictwa Trybunału.

133. W konsekwencji podzielam uwagę Sądu w pkt 61 zaskarżonych postanowień, zgodnie z którą środki zarządzone przez Eurogrupę „nie [mogą być] analizowa[ne] w oderwaniu, lecz przeciwnie, należy umieścić je w kontekście, który jasno ukazuje, że [sporna] deklaracja ma brzmienie czysto informacyjne".

134. Inaczej jest w przypadku przepisów decyzji 2013/236 i decyzji wykonawczej 2013/436 [52], których, odpowiednio, art. 2 ust. 6 lit. d) oraz art. 2 ust. 5 lit. c) przekształcają zobowiązanie Republiki Cypryjskiej do zmniejszenia wartości depozytów bankowych w prawnie wiążący obowiązek. Przedmiotowe odwołania nie dotyczą jednak tych przepisów.

48 — „Eurogrupa zawarła porozumienie z władzami cypryjskimi w przedmiocie zasadniczych elementów przyszłego programu dostosowania makroekonomicznego. Porozumienie to otrzymało wsparcie wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz [Komisji, EBC i MFW] […]. Eurogrupa wezwała władze Cypru i Komisję, we współpracy z EBC i MFW, aby ukończyły one protokół ustaleń na poziomie zaangażowanych służb w terminie do początku kwietnia […]".

49 — Zobacz pkt 30 i 31 niniejszej opinii.

50 — Zobacz pkt 25–29 niniejszej opinii.

51 — Zobacz pkt 32–35 niniejszej opinii.

52 — Zobacz analogicznie: Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) (w pełnym składzie) 668/2012, pkt 27; Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu) (w pełnym składzie) 2307/2014, pkt 19; a także pkt 86–88 niniejszej opinii.

135. Z powyższych powodów zarzut drugi podniesiony przez Mallis i in. powinien zostać oddalony.

D – *W przedmiocie zarzutu czwartego*

1. Argumentacja stron

136. Mallis i in. w zarzucie czwartym, dotyczącym obciążenia ich kosztami postępowania w pierwszej instancji, twierdzą, że jeżeli odwołanie zostanie uwzględnione, nie powinni oni zostać obciążeni kosztami poniesionymi w pierwszej instancji.

137. Komisja podnosi, że wniosek o zwrot kosztów postępowania został niesłusznie złożony przez skarżących jako zarzut odwołania.

138. EBC podnosi, że zarzut ten ma na celu opóźnienie wykonania zaskarżonych postanowień, i przypomina w tym względzie, że na podstawie art. 278 TFUE oraz art. 60 akapit pierwszy statutu Trybunału odwołanie nie ma skutku zawieszającego.

2. Ocena

139. Jak orzekł Sąd w pkt 65 postanowienia Schmoldt i in./Komisja (C-342/04 P, EU:C:2005:562), „zgodnie z art. 58 akapit drugi Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej »odwołanie nie może dotyczyć wyłącznie ustalenia wysokości kosztów postępowania lub wskazania strony je ponoszącej«. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w sytuacji gdy zostały oddalone wszystkie [pozostałe] zarzuty odwołania, żądania dotyczące rzekomej nieprawidłowości rozstrzygnięcia Sądu w przedmiocie kosztów należy uznać za [odrzucić jako] niedopuszczalne na podstawie tego postanowienia” [53].

140. Jako że zarzut czwarty dotyczy wyłącznie kosztów oraz że wszystkie pozostałe zarzuty zostały oddalone, zarzut czwarty również należy odrzucić jako niedopuszczalny.

VII – Wnioski

141. Zważywszy na powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi:

— oddalenie odwołań oraz

— obciążenie Konstantinosa Mallisa, Elli Konstantinou Malli, Tameia Pronoiasa Prosopikou Trapezisa Kyprou, Petrosa Chatzithomy, Elenitsy Chatzithomy, Lelli Chatziioannou i Marinosa Nikolaou ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję i EBC w równych częściach.

53 — Zobacz także podobnie wyroki: Henrichs/Komisja, C-396/93 P, EU:C:1995:280, pkt 65, 66; Komisja i Francja/TF1, C-302/99 P i C-308/99 P, EU:C:2001:408, pkt 31; Freistaat Sachsen i in./Komisja, C-57/00 P i C-61/00 P, EU:C:2003:510, pkt 124; a także Tralli/EBC, C-301/02 P, EU:C:2005:306, pkt 88.