



Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Første Afdeling)

10. november 2014*

»Annulations- og erstatningssøgsmål — program til støtte for Cyperns stabilitet — aftalememorandum om den særlige økonomiske konditionalitetspolitik indgået mellem Cypern og ESM — Rettens kompetence — årsagsforbindelse — søgsmål, der delvist ikke kan antages til realitetsbehandling og delvist er åbenlyst ugrundet«

I sag T-289/13,

Ledra Advertising Ltd, Nicosia (Cypern), ved solicitor C. Paschalides og advokat A. Paschalides,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Smulders og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede,

og

Den Europæiske Centralbank (ECB) ved A. Sáinz de Vicuña Barroso, N. Lenihan og F. Athanasiou, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne W. Bussian, W. Devroe og D. Arts,

sagsøgte,

om for det første en påstand om annullation af punkt 1.23-1.27 i aftalememorandummet om den særlige økonomiske konditionalitetspolitik indgået mellem Republikken Cypern og den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) den 26. april 2013 og for det andet en påstand om erstatning for det tab, som sagsøgeren angiveligt har lidt som følge af medtagelsen af aftaleprotokollens punkt 1.23-1.27 i ESM og en tilsidesættelse af Kommissionens tilsynsforpligtelse,

har

RETTEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen (refererende dommer), og dommerne I. Pelikánová og E. Buttigieg,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Kendelse

Baggrunden for tvisten

ESM-traktaten

- 1 Traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme blev indgået den 2. februar 2012 i Bruxelles (Belgien) mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland (herefter »ESM-traktaten«). I henhold til traktatens artikel 1 og 2 og artikel 32, stk. 2, opretter de kontraherende parter i denne traktat, dvs. de medlemsstater, der har euroen som valuta, tilsammen en international finansiel institution, den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), der har status som juridisk person. ESM-traktaten trådte i kraft den 27. september 2012.
- 2 Første betragtning til ESM-traktaten har følgende ordlyd:

»The European Council agreed on 17 December 2010 on the need for euro area Member States to establish a permanent stability mechanism. This European Stability Mechanism (»ESM«) will assume the tasks currently fulfilled by the European Financial Stability Facility (»EFSF«) and the European Financial Stabilisation Mechanism (»EFSM«) in providing, where needed, financial assistance to euro area Member States.«
- 3 I ESM-traktatens artikel 3 beskrives målet med denne:

»The purpose of the ESM shall be to mobilise funding and provide stability support under strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen, to the benefit of ESM Members which are experiencing, or are threatened by, severe financing problems, if indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States. For this purpose, the ESM shall be entitled to raise funds by issuing financial instruments or by entering into financial or other agreements or arrangements with ESM Members, financial institutions or other third parties.«
- 4 I ESM-traktatens artikel 4 hedder det:

»1. The ESM shall have a Board of Governors and a Board of Directors, as well as a Managing Director and other dedicated staff as may be considered necessary.

[...]

3. The adoption of a decision by mutual agreement requires the unanimity of the members participating in the vote. Abstentions do not prevent the adoption of a decision by mutual agreement.

4. By way of derogation from paragraph 3, an emergency voting procedure shall be used where the Commission and the [European Central Bank] both conclude that a failure to urgently adopt a decision to grant or implement financial assistance, as defined in Articles 13 to 18, would threaten the economic and financial sustainability of the euro area [...].«

- 5 ESM-traktatens artikel 5, stk. 3, har følgende ordlyd »The Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the [European Central Bank], as well as the President of the Euro Group (if he or she is not the Chairperson or a Governor) may participate in the meetings of the Board of Governors as observers.«
- 6 ESM-traktatens artikel 6, stk. 2, har følgende ordlyd »The Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the [European Central Bank] may appoint one observer each.«
- 7 ESM-traktatens artikel 12 definerer de principper, som gælder for stabilitetsstøtte, og bestemmer i stk. 1:

»If indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States, the ESM may provide stability support to an ESM Member subject to strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen. Such conditionality may range from a macro-economic adjustment programme to continuous respect of pre-established eligibility conditions.«

- 8 Proceduren for tildeling af stabilitetsstøtte til et medlem af ESM er beskrevet i ESM-traktatens artikel 13 som følger:

»1. An ESM Member may address a request for stability support to the Chairperson of the Board of Governors. Such a request shall indicate the financial assistance instrument(s) to be considered. On receipt of such a request, the Chairperson of the Board of Governors shall entrust the European Commission, in liaison with the [European Central Bank], with the following tasks:

- a) to assess the existence of a risk to the financial stability of the euro area as a whole or of its Member States, unless the [European Central Bank] has already submitted an analysis under Article 18(2)
- b) to assess whether public debt is sustainable. Wherever appropriate and possible, such an assessment is expected to be conducted together with the [International Monetary Fund]
- c) to assess the actual or potential financing needs of the ESM Member concerned.

2. On the basis of the request of the ESM Member and the assessment referred to in paragraph 1, the Board of Governors may decide to grant, in principle, stability support to the ESM Member concerned in the form of a financial assistance facility.

3. If a decision pursuant to paragraph 2 is adopted, the Board of Governors shall entrust the European Commission – in liaison with the [European Central Bank] and, wherever possible, together with the [International Monetary Fund] – with the task of negotiating, with the ESM Member concerned, a memorandum of understanding (an »MoU«) detailing the conditionality attached to the financial assistance facility. The content of the MoU shall reflect the severity of the weaknesses to be addressed and the financial assistance instrument chosen. In parallel, the Managing Director of the ESM shall prepare a proposal for a financial assistance facility agreement, including the financial terms and conditions and the choice of instruments, to be adopted by the Board of Governors.

The MoU shall be fully consistent with the measures of economic policy coordination provided for in the TFEU, in particular with any act of European Union law, including any opinion, warning, recommendation or decision addressed to the ESM Member concerned.

4. The European Commission shall sign the MoU on behalf of the ESM, subject to prior compliance with the conditions set out in paragraph 3 and approval by the Board of Governors.

5. The Board of Directors shall approve the financial assistance facility agreement detailing the financial aspects of the stability support to be granted and, where applicable, the disbursement of the first tranche of the assistance.

[...]

7. The European Commission – in liaison with the [European Central Bank] and, wherever possible, together with the [International Monetary Fund] – shall be entrusted with monitoring compliance with the conditionality attached to the financial assistance facility.«

Republikken Cyperns økonomiske vanskeligheder og de vedtagne foranstaltninger

- 9 I løbet af de første måneder af 2012 oplevede nogle af Cyperns banker, herunder Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Laïki) og Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (BoC), økonomiske vanskeligheder. Republikken Cypern fandt det nødvendigt at rekapitalisere dem og fremsendte i denne forbindelse en anmodning om finansiel støtte fra Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF) eller fra ESM.
- 10 Med erklæring af 27. juni 2012 oplyste Eurogruppen, at den finansielle støtte, der var blevet anmodet om, ville blive ydet via EFSF eller via ESM inden for rammerne af et aftalememorandum, som ville blive forhandlet dels af Europa-Kommissionen i samarbejde med Den Europæiske Centralbank (ECB) og Den Internationale Valutafond (IMF), dels af de cypriotiske myndigheder.
- 11 Republikken Cypern og de øvrige medlemsstater, der har euroen som valuta, nåede frem til en politisk aftale om et udkast til et aftalememorandum i marts 2013. Med erklæring af 16. marts 2013 hilste Eurogruppen dette memorandum velkommen og redegjorde for nogle af de fastsatte tilpasningsforanstaltninger, herunder indførelse af en afgift på bankindsud. Eurogruppen oplyste, at den i denne forbindelse mente, at en finansiel støtte, der ville kunne sikre Republikken Cyperns og euroområdet finansielle stabilitet, i princippet var berettiget, og opfordrede de berørte parter til at fremskynde de igangværende forhandlinger.
- 12 Den 18. marts 2013 beordrede Republikken Cypern bankerne lukket på arbejdsdagene den 19. og 20. marts 2013. De cypriotiske myndigheder besluttede at forlænge lukningen af bankerne til den 28. marts 2013 for at undgå et stormløb mod disse.
- 13 Den 19. marts 2013 forkastede det cypriotiske parlament den cypriotiske regerings lovforslag om indførelse af en afgift på alle bankindsud i Cypern. Den cypriotiske regering udarbejdede derefter et nyt udkast udelukkende vedrørende omstrukturering af to banker, BoC og Laïki.
- 14 Den 22. marts 2013 vedtog det cypriotiske parlament O peri exiyansis pistotikon kai allon idrimaton nomos [loven om sanering af kreditinstitutter og andre institutter, EE, bilag I (I), nr. 4379, 22.3.2013, herefter »loven af 22. marts 2013«]. I medfør af § 3, stk. 1, og § 5, stk. 1, i denne lov blev Cyperns nationalbank pålagt i samarbejde med finansministeriet at sanere de i denne lov nævnte institutter. Med henblik herpå bestemmer § 12, stk. 1, i lov af 22. marts 2013 dels, at Cyperns nationalbank via et dekret kan omstrukturere gæld og forpligtelser i et institut under afvikling, herunder via nedbringelse, ændring, gældsoplægning eller nyordning af den nominelle kapital eller af saldoen af eksisterende eller fremtidige fordringer af enhver art på dette institut eller via en konvertering af gældsbeviser til egenkapital. Dels bestemmes det i denne paragraf, at »garanterede indskud« som omhandlet i henhold til § 2, stk. 5, i lov af 22. marts 2013 er udelukket fra disse foranstaltninger. Det er uomtvistet parterne imellem, at der er tale om indskud under 100 000 EUR.

- 15 Med erklæring af 25. marts 2013 oplyste Eurogruppen, at den var nået frem til en aftale med de cypriotiske myndigheder om de væsentligste elementer i et fremtidigt makroøkonomisk tilpasningsprogram, som alle de medlemsstater, der har euroen som valuta, samt Kommissionen, ECB og IMF støttede. Eurogruppen hilste desuden omstruktureringsplanerne inden for finanssektoren, der var anført i bilaget til denne erklæring, velkommen.
- 16 Den 25. marts 2013 underlagde direktøren for Cyperns nationalbank BoC og Laïki en saneringsprocedure. Den 29. marts 2013 blev to dekreter med henblik herpå offentliggjort på grundlag af lov af 22. marts 2013, nemlig:
- to peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [dekret af 2013 om sanering af BoC ved hjælp af egne midler, generel administrativ retsforskrift nr. 103, herefter »dekret nr. 103«, EE, bilag III(I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 769-780] og
 - to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [dekret af 2013 om frasalg af visse af Laïkis aktiviteter, generel administrativ retsforskrift nr. 104, herefter »dekret nr. 104«, EE, bilag III(I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 781-788]. (**Ex. Commission 21; Ex. BCE 16**).
- 17 Dekret nr. 103 omhandler en rekapitalisering af BoC, som navnlig betales af dens indskydere af ikke-garanterede indskud, dens aktionærer og dens kreditorer, der sidder inde med obligationer, så den kan fortsætte med at yde banktjenester. De ikke-garanterede indskud er således blevet konverteret til aktier i BoC (37,5% af hvert ikke-garanteret indskud), til værdipapirer, som af BoC kan konverteres til aktier eller til indskud (22,5% af hvert ikke-garanteret indskud), og til værdipapirer, som Cyperns nationalbank kan konvertere til indskud (40% af hvert ikke-garanteret indskud). Dekret nr. 103 trådte i henhold til § 10 heri i kraft den 29. marts 2013, kl. 6.00.
- 18 I §§ 2 og 5 i dekret nr. 104 bestemmes det, at visse aktiver og passiver i Laïki den 29. marts 2013 kl. 6:10 overføres til BoC, herunder indskud på under 100 000 EUR. Indskud på over 100 000 EUR bevares i Laïki, indtil dens likvidation.
- 19 På tidspunktet for ikrafttrædelsen af dekret nr. 103 og nr. 104 havde sagsøgeren, Ledra Advertising Ltd, et indskud i BoC. Gennemførelsen af de i dekret nr. 103 omhandlede foranstaltninger medførte et betydeligt fald i dette indskuds værdi, som sagsøgeren har sat nøjagtige tal på.
- 20 Styrelsesrådet for ESM havde på mødet den 24. april 2013:
- besluttet at yde støtte til Republikken Cyperns stabilitet i form af en finansiell støttefacilitet i overensstemmelse med forslaget fra generaldirektøren for ESM
 - godkendt det udkast til aftalememorandum, som Kommissionen (i samarbejde med ECB og IMF) og Republikken Cypern havde forhandlet sig frem til
 - pålagt Kommissionen at underskrive memorandummet på vegne af ESM.
- 21 Aftalememorandummet blev undertegnet den 26. april 2013 af Republikken Cyperns finansminister, af direktøren for Cyperns nationalbank og af Olli Rehn, næstformand i Kommissionen, på vegne af denne.

22 Punkt 1.23-1.27 i aftalememorandummet, som sagsøgeren har vedhæftet som bilag til stævningen (herefter »de omtvistede passager«) under overskriften »Omstrukturering og afvikling af [Laiki] og [BoC]«, har følgende ordlyd:

»1.23.

Den ovenfor nævnte undersøgelse af den finansielle og bogførte værdi viste, at Cyperns to største banker var insolvente. For at rette op på denne situation gennemførte regeringen en storstilet afviklings- og omstrukturingsplan. For at undgå fremtidige ubalancer og genoprette sektorens rentabilitet, samtidig med at konkurrencen opretholdes, blev der vedtaget en strategi bestående af fire dele, som ikke indebærer brug af skatteejernes penge.

1.24. For det første er alle aktiver (herunder lån på søtransportområdet) og passiver med tilknytning til Grækenland, anslået til henholdsvis 16,4 og 15 mia. EUR, ifølge den mest ugunstige hypotese, blevet afhændet. De græske passiver og aktiver blev erhvervet af Piraeus Bank, som de græske myndigheder agter at omstrukturere. Overdragelsen blev gennemført i henhold til en aftale undertegnet den 26. marts 2013. Aktivernes bogførte værdi beløb sig til 19,2 mia. EUR, og overdragelsen gjorde det muligt at nedbringe den gensidige risikoeksponering mellem Grækenland og Cypern.

1.25. Med hensyn til [Laikis] filial i Det Forenede Kongerige er alle indskud blevet overført til den britiske afdeling af [BoC]. De tilknyttede aktiver er blevet integreret i [BoC].

1.26. For det andet overtager [BoC] – via en opkøbs- og overtagelsesprocedure – de cypriotiske aktiver i [Laiki] til markedsværdi samt dens garanterede indskud og dens eksponering for hastetilførsel af likviditet til deres pålydende værdi. De ikke-garanterede indskud i [Laiki] bibeholdes i den gamle enhed. Målet er, at værdien af de overdragede aktiver skal være højere end værdien af de overdragede passiver, således at forskellen svarer til rekapitaliseringen af [BoC] med [Laiki], svarende til 9% af de vægtede aktiver, afhængigt af de risici, der er blevet overdraget. [BoC] har været genstand for en rekapitalisering, således at den ved programmets afslutning har en minimumsegenkapitalandel (core tier one ratio) på 9% i henhold til den mest ugunstige hypotese i stresstesten, hvilket skulle bidrage til at genoprette tilliden og normalisere finansieringsvilkårene. Konverteringen af 37,5% af de ikke-garanterede indskud i [BoC] til kategori A aktier med fuld stemmeret og ret til udbytte dækker størstedelen af behovet for kapital sammen med et ekstra indskud af egenkapital fra den tidligere enhed i [Laiki]. En del af de tilbageværende ikke-garanterede indskud i [BoC] vil midlertidigt blive indefrosset.

1.27. For det tredje vil der for at sikre, at målene med kapitaliseringen nås, blive gennemført en mere detaljeret og ajourført undersøgelse på et uafhængigt grundlag af [BoC's] og [Laikis] aktiver i slutningen af juni 2013 i henhold til kravene i rammen for bankafvikling. Med henblik herpå vil kommissoriet for gennemførelse af den uafhængige undersøgelse blive fastlagt senere i midten af april 2013 i samråd med Europa-Kommissionen, [ECB] og [IMF]. Efter denne vurdering vil der om nødvendigt blive gennemført en ekstra konvertering af ikke-garanterede indskud til kategori A-aktier for at sikre, at målet om et minimumsniveau af egenkapital på 9% under kriseforhold kan nås ved programmets slutning. Såfremt [BoC] skulle blive overforsynet med kapital i forhold til dette mål, vil der blive genopkøbt aktier, så indskyderne kan få tilbagebetalt den overskydende kapital.«

23 Den 8. maj 2013 godkendte bestyrelsen for ESM aftalen om den finansielle støttefacilitet samt et forslag om retningslinjerne for betaling af første tranche af støtten til Republikken Cypern. Denne tranche blev opdelt i to udbetalinger, som blev gennemført henholdsvis den 13. maj 2013 (2 mia. EUR) og den 26. juni 2013 (1 mia. EUR).

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 24 Med stævning indleveret til Rettens justitskontor den 24. maj 2013 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:
- Kommissionen og ECB tilpligtes at betale sagsøgeren en erstatning for værdiforringelsen af dennes indskud i BoC.
 - »I øvrigt og/eller subsidiært« annulleres de omtvistede passager.
 - Søgsmålet hastebehandles, og mens denne behandling afventes, forskrives der »de nødvendige foreløbige forholdsregler i medfør af artikel [279 TEUF] for at bibeholde [sagsøgerens] stilling, uden at det dog berører den stabilitetsstøtte, der er ydet til [Republikken Cypern].«
- 25 Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 24. september og den 1. oktober 2013 har Kommissionen og ECB i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement nedlagt påstand om afvisning af sagen. De har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 26 Kommissionen har subsidiært anført, at sagen er åbenbart ugrundet som omhandlet i procesreglementets artikel 111.
- 27 Sagsøgeren fremsatte sine bemærkninger til Kommissionens og ECB's formalitetsindsigelser den 13. og den 16. december 2013.

Retlige bemærkninger

- 28 I henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 1, kan Retten, hvis en part ønsker det, tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. I medfør af samme artikels stk. 3 forhandles der mundtligt om begæringen, medmindre Retten bestemmer andet. I medfør af samme artikels stk. 4 træffer Retten afgørelse om begæringen eller henskyder den til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 29 Det fremgår endvidere af procesreglementets artikel 111, at Retten, hvis sagen er åbenbart ugrundet, uden at fortsætte sagens behandling kan træffe afgørelse ved begrundet kendelse.
- 30 I den foreliggende sag finder Retten, at de oplysninger, der fremgår af sagens akter, er tilstrækkelige, og at det er ufornuddent at indlede den mundtlige forhandling.
- 31 Der skal tages stilling dels til formaliteten og realiteten vedrørende den første påstand, dels til formaliteten vedrørende den anden og den tredje påstand.

Formaliteten og realiteten vedrørende den første påstand

- 32 Den første påstand vedrører et krav om erstatning i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF. ECB gør imidlertid i sin formalitetsindsigelse gældende, at stævningen ikke opfylder de formelle krav i artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og Rettens procesreglements artikel 44, stk. 1, litra c). Denne afvisningspåstand skal bedømmes indledningsvis.

- 33 Det skal i denne henseende bemærkes, at en stævning ifølge artikel 21, stk. 1, i statuten for Domstolen, der i henhold til samme statuts artikel 53, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for Retten, sammenholdt med Rettens procesreglements artikel 44, stk. 1, litra c), bl.a. skal indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse elementer skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og til, at Retten kan tage stilling til sagen, i givet fald alene på det foreliggende grundlag. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20, og af 21.5.1999, sag T-154/98, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1703, præmis 49).
- 34 Det fremgår af fast retspraksis, at en stævning, hvori der nedlægges påstand om erstatning for en skade, som angiveligt er forvoldt af en fællesskabsinstitution, for at opfylde de i punkt 33 ovenfor omhandlede krav skal indeholde oplysninger, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 107, og af 29.1.1998, sag T-113/96, Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 125, præmis 30).
- 35 I den forelæggende sag har sagsøgeren først bemærket, at Kommissionen har underskrevet aftalememorandummet i medfør af de beføjelser, den har fået tildelt med artikel 13 i ESM-traktaten, og gjort gældende, at de omtvistede passager tilsidesætter artikel 1, i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder undertegnet i Rom den 4. november 1950 og artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 36 Sagsøgeren har derefter gjort gældende, at der findes »en tilstrækkelig årsagsforbindelse« mellem indsættelsen af de omtvistede passager i aftalememorandummet, »som Kommissionen har krævet i henhold til ESM-traktatens artikel 13, og sagsøgerens tab af aktiver, som denne er blevet frataget [som følge af en] tilstrækkeligt karakteriseret tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private«.
- 37 Endelig har sagsøgeren meget præcist identificeret den skade, som denne mener at have lidt.
- 38 Det må således fastslås, at stævningen med hensyn til den første påstand overholder de formelle krav i artikel 21 i statuten for Domstolen og i Rettens procesreglements artikel 44, stk. 1, litra c).
- 39 Det skal dernæst undersøges, om den første påstand skal afvises af andre årsager, som Kommissionen og ECB har gjort gældende i deres formalitetsindsigelse. De har i denne henseende i det væsentlige gjort gældende, at den adfærd, der lå til grund for den lidte skade, ikke kan tilskrives en EU-institution.
- 40 Det skal her, som det fremgår af punkt 35 og 36 ovenfor, anføres, at der i stævningen nævnes en enkelt retsakt eller adfærd, der ifølge sagsøgeren er årsag til den skade, denne mener at have lidt, nemlig medtagelsen af de omtvistede passager i aftalememorandummet.
- 41 Sagsøgeren har således ikke i stævningen identificeret nogen anden retsakt eller nogen anden adfærd, der skulle være gennemført i strid med en retsregel, og som skulle have resulteret i en værdiforringelse af dennes indskud i BoC. Denne konstatering bekræftes af sagsøgerens udtalelser i dennes bemærkninger til ECB's formalitetsindsigelse, hvorefter »[d]et er betingelserne i tilknytning til den finansielle støttefacilitet tildelt [Republikken Cypern] den 26. april 2013 og den måde, hvorpå Kommissionen og ECB har krævet disse betingelser, som har medført den skade for sagsøgeren, for hvilken denne søger at opnå en erstatning i medfør af artikel 268 [TEUF] og 340 TEUF«.

- 42 I medfør af bestemmelserne i artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF har Retten ikke kompetence til i forbindelse med kontraktansvar at påkende tvister om erstatning for skader forårsaget af EU-institutionerne eller af deres ansatte under udøvelsen af deres hverv.
- 43 Et erstatningskrav rettet mod Unionen og alene baseret på ulovligheden af en retsakt eller en adfærd, som ikke er vedtaget af en EU-institution eller Unionens ansatte, skal således afvises (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 4.7.2013, sag C-520/12 P, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon mod Kommissionen m.fl., ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 35-38, og Rettens dom af 4.2.1998, sag T-93/95, Laga mod Kommissionen, Sml. II, s. 195, præmis 47).
- 44 Aftalememorandummet blev vedtaget af ESM og Republikken Cypern i fællesskab. Aftalememorandummet blev således undertegnet den 26. april 2013 af de cypriotiske myndigheder nævnt i punkt 21 ovenfor, og af Kommissionens næstformand på dennes vegne. Det fremgår dog af artikel 13, stk. 4, i ESM-traktaten, at Kommissionen blot undertegner aftalememorandummet på vegne af ESM.
- 45 Det skal i denne henseende tilføjes, at det, mens ESM-traktaten overdrager visse opgaver i tilknytning til realisering af denne traktats mål til Kommissionen og ECB, fremgår af Domstolens retspraksis, at de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, ikke indebærer nogen selvstændig beslutningsbeføjelse, og at disse to institutioners virksomhed inden for rammerne af denne traktat endvidere kun forpligter ESM (Domstolens dom af 27.11.2012, sag C-370/12, Pringle, præmis 161).
- 46 Det er således ikke muligt at fastslå, at Kommissionen eller ECB skulle stå bag vedtagelsen af aftalememorandummet.
- 47 I medfør af den i punkt 43 ovenfor nævnte retspraksis har Retten således ikke kompetence til at bedømme det foreliggende erstatningskrav, for så vidt som det er baseret på en påstand om, at visse bestemmelser i aftalememorandummet er ulovlige.
- 48 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgeren i sine bemærkninger til Kommissionens og ECB's formalitetsindsigelser har gjort gældende, at Kommissionen »ikke ha[vde] afgivet den effektive kontrol med sin rolle i beslutningsprocessen i henhold til artikel 136, stk. 3, TEUF i medfør af de beføjelser, den tilkendes i artikel 17 TEU, til som ansvarlig [EU-]institution at sikre, at [retsakter indgået i henhold til ESM-traktaten] er forenelige med EU-retten«.
- 49 For så vidt som dette argument kan fortolkes således, at den adfærd, der ifølge sagsøgeren har ført til det tab, som denne mener at have lidt, er Kommissionens tilsidesættelse af en påstået forpligtelse til at sikre aftalememorandummets forenelighed med EU-retten, og uden at det er fornødent at undersøge, om der er tale om et nyt argument fremsat i den foreliggende sag, skal det, henset til bestemmelserne i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 48, stk. 2, bemærkes, at det ifølge fast retspraksis er en forudsætning for Unionens ansvar uden for kontraktforhold i medfør af artikel 340 TEUF, at en række betingelser er opfyldt, nemlig ulovligheden af den adfærd, som EU-institutionerne kritiseres for, eksistensen af en skade samt tilstedeværelsen af en årsagsforbindelse mellem adfærden og den påberåbte skade (jf. Rettens kendelse af 17.12.2008, sag T-137/07, Portela mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at sagsøgte, når en af disse betingelser ikke er opfyldt, må frifindes i det hele for erstatningssøgsmålet, uden at det er fornødent at undersøge, om de øvrige betingelser for, at sagsøgte ifalder dette ansvar, er opfyldt (jf. kendelsen i sagen Portela mod Kommissionen, nævnt i præmis 49 ovenfor, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

- 51 Undersøgelsen i den foreliggende sag indledes med spørgsmålet om eksistensen af en årsagsforbindelse mellem den påståede ulovlige unkladelse, som Kommissionen kritiseres for, og det tab, som sagsøgeren angiveligt har lidt.
- 52 Det fremgår af fast retspraksis, at betingelsen om en årsagsforbindelse i artikel 340 TEUF forudsætter, at der er en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem EU-institutionernes adfærd og tabet (jf. kendelsen i sagen Portela mod Kommissionen, nævnt i præmis 49 ovenfor, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Det følger endvidere af fast retspraksis, at det i sager, hvor den adfærd, der angiveligt har været årsag til den påståede skade, består i en unkladelse, er særligt nødvendigt at få vished for, at denne skade rent faktisk er forårsaget af den påståede unkladelse og ikke har kunnet være forårsaget af handlinger, der ikke har noget at gøre med de handlinger, som de sagsøgte institutioner beskyldes for (jf. kendelsen i sagen Portela mod Kommissionen, nævnt i præmis 49 ovenfor, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 I den foreliggende sag er den adfærd, der ifølge sagsøgeren har ført til det tab, som denne mener at have lidt, Kommissionens unkladelse af at handle i forbindelse med undertegnelsen af aftalememorandummet, idet sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen burde have sikret, at dette memorandum var foreneligt med EU-retten (jf. præmis 49 ovenfor). Aftalememorandummet blev imidlertid undertegnet efter værdiforringelsen af sagsøgerens indskud i BoC. Denne værdiforringelse indtrådte således ved ikrafttrædelsen af dekret nr. 103, hvorefter en del af indskuddet blev konverteret til aktier eller konvertible værdipapirer. Det kan således ikke fastslås, at sagsøgeren med den nødvendige sikkerhed har påvist, at den skade, som denne mener at have lidt, rent faktisk skyldes den unkladelse, som Kommissionen kritiseres for.
- 55 Det følger af de ovenstående overvejelser, at den første påstand delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er åbenbart ugrundet, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige afvisningspåstande og argumenter fremsat af Kommissionen og ECB.

Formaliteten og vedrørende den anden påstand

- 56 Det bemærkes, at Retten i forbindelse med det i artikel 263 TEUF omhandlede annullationssøgsmål kun har kompetence til at efterprøve lovligheden af Unionens organers, kontorers og agenturers retsakter.
- 57 Med anmodningen om annullation af de omtvistede passager anmoder sagsøgeren om en delvis annullation af aftalememorandummet, som er blevet vedtaget af Republikken Cypern og ESM i fællesskab.
- 58 Da hverken ESM eller Republikken Cypern udgør en del af Unionens organer, kontorer og agenturer, har Retten ikke kompetence til at undersøge lovligheden af de retsakter, som de har vedtaget i fællesskab.
- 59 Anmodningen om annullation af de omtvistede passager kan således ikke tages til følge.
- 60 Følgelig skal den anden påstand afvises.

Formaliteten vedrørende den tredje påstand

- 61 Med sin tredje påstand har sagsøgeren fremsat en begæring om, at Retten vedtager et foreløbigt retsmiddel. Det fremgår imidlertid af procesreglementets artikel 104, stk. 3, at en begæring om foreløbige forholdsregler alene kan antages til realitetsbehandling, såfremt den fremsættes i et særskilt dokument, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 62 Den tredje påstand må derfor afvises.
- 63 Søgsmålet må således forkastes i det hele, da det delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er åbenbart ugrundet.

Sagens omkostninger

- 64 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens og ECB's påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RET TEN (Første Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank frifindes.**
- 2) **Ledra Advertising Ltd bærer sine egne omkostninger og betaler derudover Kommissionens og ECB's omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 10. november 2014.

E. Coulon
Justitssekretær

H. Kanninen
Afdelingsformand