



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

20. september 2016*

[Tekst berigtiget ved kendelse af 20. december 2017]

»Appel – støtteprogram for stabilitet i Republikken Cypern – aftalememorandum af 26. april 2013 om specifikke økonomisk-politiske betingelser indgået mellem Republikken Cypern og den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) – Europa-Kommissionens og Den Europæiske Centralbanks funktioner – Den Europæiske Unions ansvar uden for kontrakt – artikel 340, stk. 2, TEUF – betingelser – forpligtelse til at påse aftalememorandumets forenelighed med EU-retten«

I de forenede sager C-8/15 P – C-10/15 P,

angående tre appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 9. januar 2015,

Ledra Advertising Ltd, Nicosia (Cypern) (sag C-8/15 P),

Andreas Eleftheriou, Limassol (Cypern) (sag C-9/15 P),

Eleni Eleftheriou, Limassol (sag C-9/15 P),

Lilia Papachristofi, Limassol (sag C-9/15 P),

Christos Theophilou, Nicosia (sag C-10/15 P),

Eleni Theophilou, Nicosia (sag C-10/15 P),

ved dikigoros A. Paschalides, barrister A. Paschalidou og A. Riza, QC, for solicitor C. Paschalides,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

[Tekst berigtiget ved kendelse af 20. december 2017] **Den Europæiske Centralbank (ECB)** ved G. Várhelyi, K. Laurinavičius og O. Heinz, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt H.-G. Kamann,

sagsøgte i første instans,

* * Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (refererende dommer) og D. Šváby samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, M. Vilaras og E. Regan,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. februar 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. april 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskrift har Ledra Advertising Ltd i sag C-8/15 P, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou og Lilia Papachristofi i sag C-9/15 P samt Christos Theophilou og Eleni Theophilou i sag C-10/15 P nedlagt påstand om ophævelse af kendelserne afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 10. november 2014, Ledra Advertising mod Kommissionen og ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), den 10. november 2014, Eleftheriou og Papachristofi mod Kommissionen og ECB (T-291/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:978), og den 10. november 2014, Theophilou mod Kommissionen og ECB (T-293/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:979) (herefter samlet »de appellerede kendelser«), hvorved Retten delvist afviste, delvist anså for ugrundet de nedlagte søgsmål med påstand om, for det første, annullation af punkterne 1.23-1.27 i det aftalememorandum om specifikke økonomisk-politiske betingelser, der blev indgået mellem Republikken Cypern og den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) den 26. april 2013 (herefter »aftalememorandummet af 26. april 2013«), og, for det andet, erstatning for det tab, som appellanterne hævder at have lidt som følge af optagelsen af de nævnte punkter i dette aftalememorandum og som følge af en tilsidesættelse af Europa-Kommissionens overvågningsforpligtelse.

Retsforskrifter

ESM-traktaten

- 2 Traktaten om etablering af den europæiske stabilitetsmekanisme mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland (herefter »ESM-traktaten«) blev indgået den 2. februar 2012 i Bruxelles (Belgien). Traktaten trådte i kraft den 27. september 2012.

3 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.«

4 I henhold til nævnte traktats artikel 1 og 2 og dens artikel 32, stk. 2, opretter de kontraherende parter, dvs. de medlemsstater, der har euroen som valuta, sammen en international finansiell institution, den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), som er en juridisk person.

5 ESM-traktatens artikel 4, stk. 1 og 3, og artikel 4, stk. 4, første afsnit, bestemmer:

»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 (ECB)] 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. [...]«

6 ESM-traktatens artikel 5, stk. 3, bestemmer, at »[t]he 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 [ESM] Board of Governors as observers«.

7 ESM-traktatens artikel 6, stk. 2, bestemmer, at »[t]he Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the ECB may appoint one observer each [to the ESM Board of Directors]«.

8 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.«

- 9) 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 ECB, 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 ECB 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 (IMF)];
- 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 ECB and, wherever possible, together with the IMF – 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 [FEU Treaty], 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 ECB and, wherever possible, together with the IMF – shall be entrusted with monitoring compliance with the conditionality attached to the financial assistance facility.«

Aftalememorandummet af 26. april 2013

- 10 Punkterne 1.23-1.27 under overskriften »Omstrukturering og afvikling af Cyprus Popular Bank og Bank of Cyprus« i aftalememorandummet af 26. april 2013 (herefter »de omtvistede punkter«) er affattet således:
- »1.23. Den ovenfor nævnte undersøgelse af den finansielle og bogførte værdi viste, at Cyprens to største banker var insolvente. For at rette op på denne situation gennemførte regeringen en storstilet afviklings- og omstruktureringsplan. 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 skatteydernes 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 [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd's, herefter »Cyprus Popular Bank«] filial i Det Forenede Kongerige er alle indskud blevet overført til den britiske afdeling af [Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd (herefter »Bank of Cyprus«)]. De tilknyttede aktiver er blevet integreret i Bank of Cyprus.
 - 1.26. For det andet overtager Bank of Cyprus – via en opkøbs- og overtagelsesprocedure – de cypriotiske aktiver i Cyprus Popular Bank til markedsværdi samt dens garanterede indskud og dens eksponering for hastetilførsel af likviditet til deres pålydende værdi. De ikke-garanterede indskud i Cyprus Popular Bank 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 Bank of Cyprus med Cyprus Popular Bank, svarende til 9% af de vægtede aktiver, afhængigt af de risici, der er blevet overdraget. Bank of Cyprus gøres til genstand for en rekapitalisering, således at den ved programmets afslutning har en minimumsegenkapitalandel 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 Bank of Cyprus 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 Cyprus Popular Bank. En del af de tilbageværende ikke-garanterede indskud i Bank of Cyprus 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 Bank of Cyprus' og Cyprus Popular Banks 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 senest 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 Bank of Cyprus skulle blive overforsynet med kapital i forhold til dette mål, vil der blive genopkøbt aktier, så indskyderne kan få tilbagebetalt den overskydende kapital.«

Nationale bestemmelser

- 11 I henhold til punkt 3(1) og punkt 5(1) i O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (lov om sanering af kreditinstitutter og andre institutter) af 22. marts 2013 (EE, bilag I (I), nr. 4379, 22.3.2013, herefter »lov af 22. marts 2013«) blev Kentriki Trapeza tis Kyprou (Cyperns nationalbank, herefter »CBC«) pålagt i samarbejde med Ypourgeo Oikonomikon (finansministeriet) at sanere de i denne lov nævnte institutter. Med henblik herpå bestemmer punkt 12(1) i lov af 22. marts 2013 dels, at CBC 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 dette punkt, at »garanterede indskud« som omhandlet i punkt 2, femte afsnit, 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.
- 12 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 Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd ved hjælp af egne midler, generel administrativ retsforordning nr. 103, EE, bilag III(I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 769, herefter »dekret nr. 103«) omhandler en rekapitalisering af Bank of Cyprus, som navnlig betales af dens indskydere af ikke-garanterede indskud, dens aktionærer og dens kreditorer, der sidder inde med obligationer, således at den kan fortsætte med at yde banktjenester. De ikke-garanterede indskud er således blevet konverteret til aktier i Bank of Cyprus (37,5% af hvert ikke-garanteret indskud), til værdipapirer, som af Bank of Cyprus kan konverteres til aktier eller til indskud (22,5% af hvert ikke-garanteret indskud), og til værdipapirer, som CBC kan konvertere til indskud (40% af hvert ikke-garanteret indskud). Dekretet trådte i henhold til punkt 10 heri i kraft den 29. marts 2013, kl. 6:00.
- 13 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 Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd's aktiviteter, generel administrativ retsforordning nr. 104, EE, bilag III(I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 781, herefter »dekret nr. 104«) bestemmer i punkt 2, sammenholdt med punkt 5, at visse aktiver og passiver i Cyprus Popular Bank skulle overføres til Bank of Cyprus den 29. marts 2013, kl. 6:10, herunder indskud på under 100 000 EUR. Indskud på over 100 000 EUR blev bevaret i Cyprus Popular Bank indtil sidstnævntes likvidation.

Tvisternes baggrund

- 14 I løbet af de første måneder af 2012 oplevede nogle af Cyperns banker, herunder Cyprus Popular Bank og Bank of Cyprus, økonomiske vanskeligheder. Republikken Cypern fandt det derfor nødvendigt at foranledige en rekapitalisering af dem og fremsendte i denne forbindelse en anmodning til formanden for Eurogruppen om finansiel støtte fra EFSF eller ESM.
- 15 Ved 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 makroøkonomisk tilpasningsprogram, der skulle udmøntes i 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.
- 16 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 bankindskud. 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.

- 17 Den 18. marts 2013 beordrede Republikken Cypern bankerne lukket den 19. og 20. marts 2013. De cypriotiske myndigheder besluttede at forlænge lukningen af bankerne til den 28. marts 2013 for at undgå, at alle indskyderne i panik hævede deres penge.
- 18 Den 19. marts 2013 forkastede det cypriotiske parlament den cypriotiske regerings lovforslag om indførelse af en afgift på alle bankindsud i Cypern. Parlamentet vedtog senere loven den 22. marts 2013.
- 19 Ved 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.
- 20 Den 25. marts 2013 underlagde direktøren for CBC Bank of Cyprus og Cyprus Popular Bank en saneringsprocedure. Med henblik herpå blev dekret nr. 103 og 104 udstedt i henhold til lov af 22. marts 2013 og offentliggjort den 29. marts 2013.
- 21 På tidspunktet for disse dekreters ikrafttrædelse var appellanterne indehavere af indskud i Bank of Cyprus eller Cyprus Popular Bank. Gennemførelsen af foranstaltningerne fastsat i de nævnte dekretter medførte et betydeligt fald i disse indskuds værdi, som appellanterne har sat nøjagtige tal på.
- 22 På sit møde den 24. april 2013 besluttede styrelsesrådet for ESM
 - at yde støtte til Republikken Cyperns stabilitet i form af en finansiel støttefacilitet i overensstemmelse med forslaget fra generaldirektøren for ESM
 - at godkende det udkast til aftalememorandum, som Kommissionen i samarbejde med ECB og IMF og Republikken Cypern havde forhandlet sig frem til
 - at give Kommissionen mandat til at underskrive aftalememorandummet på vegne af ESM.
- 23 Aftalememorandummet blev undertegnet den 26. april 2013 af Republikken Cyperns finansminister, af direktøren for CBC og af Olli Rehn, næstformand i Kommissionen, på vegne af ESM.
- 24 Den 8. maj 2013 godkendte bestyrelsen for ESM aftalen om den finansielle støttefacilitet samt et forslag om retningslinjerne for betaling af første støtterate til Republikken Cypern. Denne rate blev opdelt i to udbetalinger, som blev gennemført henholdsvis den 13. maj 2013 (2 mia. EUR) og den 26. juni 2013 (1 mia. EUR). Den anden støtterate på 1,5 mia. EUR blev udbetalt den 27. september 2013.

Retsforhandlingerne for Retten og de appellerede kendelser

- 25 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 24. maj 2013 anlagde appellanterne tre søgsmål med følgende påstande:
 - Kommissionen og ECB tilpligtes at betale dem en erstatning for værdiforringelsen af deres respektive indskud.

- »I øvrigt og/eller subsidiært« annulleres de omtvistede punkter.
 - Søgsmålet hastebehandles, og mens denne behandling afventes, forskrives der »de nødvendige foreløbige forholdsregler i medfør af artikel [279 TEUF] for at bibeholde [deres] stilling, uden at det dog berører den stabilitetsstøtte, der er ydet til [Republikken Cypern]«.
- 26 Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 24. september og den 1. oktober 2013 nedlagde Kommissionen og ECB i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement påstand om afvisning af sagen.
- 27 Ved de appellerede kendelser forkastede Retten søgsmålene i det hele, da de delvist ikke kunne antages til realitetsbehandling, delvist var åbenbart ugrundede.

Parternes påstande

- 28 Appellanterne har nedlagt følgende påstande for Domstolen:
- De appellerede kendelser ophæves med hensyn til de to første påstande i første instans, nemlig erstatningspåstanden og/eller påstanden om annullation af de omtvistede punkter.
 - Sagerne hjemvises til Retten.
- 29 Kommissionen og ECB har nedlagt følgende påstande for Domstolen:
- Appellerne forkastes.
 - Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 30 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. august 2015 blev sagerne C-8/15 P – C-10/15 P forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Appellerne

- 31 Appellanterne har til støtte for deres appeller gjort gældende, at Retten begik fejl ved dens bedømmelse af betingelserne for, at Unionen kan ifalde erstatningsansvar uden for kontrakt.
- 32 Kommissionen og ECB har nedlagt påstand om, at appellerne bør afvises, og har tilføjet, at det anbringende, som er blevet påberåbt til støtte for appellerne, under alle omstændigheder bør forkastes, da det savner grundlag.

Formaliteten

- 33 Kommissionen og ECB har gjort gældende, at appellerne ikke bør antages til realitetsbehandling, da appellanterne i det væsentlige blot har gengivet de anbringender og argumenter, som de fremsatte for Retten, og har anfægtet de bedømmelser af faktisk karakter, som Retten foretog af de forskellige beviser, der blev fremlagt.
- 34 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af artikel 256 TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, at en appel er begrænset til retsspørgsmål og skal være begrundet i anbringender om, at Retten savner kompetence, at der er begået rettergangsfejl for Retten, som

krænker appellants interesser, eller at Retten har overtrådt EU-retten (jf. bl.a. dom af 4.9.2014, Spanien mod Kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

- 35 Desuden fremgår det af artikel 256 TEUF, artikel 58, stk. 1, i Domstolens statut samt artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. bl.a. dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 34, og af 4.9.2014, Spanien mod Kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, præmis 43).
- 36 Særligt kræves det i procesreglementets artikel 169, stk. 2, at de retlige anbringender og argumenter, der gøres gældende, skal angive præcist, hvilke præmisser i Rettens afgørelse der anfægtes.
- 37 De krav til begrundelse, der følger af disse bestemmelser, kan således ikke anses for opfyldt, når appelskriftet blot gentager, eller ordret gengiver, de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund. En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence (jf. dom af 4.9.2014, Spanien mod Kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet i første instans, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten. Hvis en appellant nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (dom af 4.9.2014, Spanien mod Kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 I det foreliggende tilfælde søger appellerterne med deres anbringender at påvise, at begrundelsen for de appellerede kendelser mangler eller er utilstrækkelig, samt at anfægte Rettens udtrykkelige besvarelse af retsspørgsmål, som kan prøves af Domstolen under en appel.
- 40 Selv om opbygningen af appellerternes argumentation i appelskrifterne ganske vist ikke er stringent, må det imidlertid desuden konstateres, at det i overensstemmelse med Domstolens procesreglements artikel 169, stk. 2, angives heri, hvilke præmisser i de appellerede kendelser der anfægtes, samt de retlige argumenter, som giver Domstolen mulighed for at udøve sin retslige legalitetskontrol.
- 41 Appellerterne skal derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Appellerternes argumentation

- 42 Appellerterne har foreholdt Retten at have begået en retlig fejl ved blot at fastslå i de appellerede kendelsers præmis 45, at de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB, ikke indebærer udøvelse af nogen selvstændig beslutningsbeføjelse. Herved tilsidesatte Retten ESM-traktatens artikel 13, stk. 4, og tog ikke hensyn til den omstændighed, at Kommissionen underskrev aftalememorandummet af 26. april 2013, selv om dette indeholdt en retsstridig betingelse. De ansvarlige for den interne nedskrivning af de cypriotiske banker var således i virkeligheden Kommissionen og ECB.

- 43 I denne forbindelse har appellanterne fremhævet, at de for Retten havde anført, at værdiforringelsen af deres indskud reelt skyldtes de betingelser, som den finansielle støttefacilitet til Republikken Cypern var underlagt, og den måde, hvorpå Kommissionen og ECB krævede disse betingelser opfyldt. Kommissionen og ECB havde nemlig tvunget denne medlemsstat til at vedtage dekret nr. 103 og 104 under ledelse af tjenestemænd fra disse institutioner, som i hast havde grebet ind med henblik herpå. Appellanterne har i så henseende præciseret, at Republikken Cypern indgav en anmodning om en finansiell støttefacilitet med henblik på at rekapitalisere Cyprus Popular Bank og Bank of Cyprus og ikke for at iværksætte deres afvikling ved hjælp af en for tidlig anvendelse af et instrument til intern nedskrivning. Ifølge appellanterne havde Kommissionen og ECB imidlertid fra starten den holdning, at det var nødvendigt at tage dette instrument i anvendelse.
- 44 Appellanterne har foreholdt Retten, at den ikke har besvaret de argumenter, de har anført for at påvise den afgørende rolle, som disse institutioner spillede ved vedtagelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013, og dermed for, at den økonomiske skade forbundet med rekapitaliseringen af Bank of Cyprus og afviklingen af Cyprus Popular Bank opstod.
- 45 Appellanterne har tillige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den undersøgte deres argument om, at Kommissionen ikke påså, at aftalememorandummet af 26. april 2013 var foreneligt med EU-retten.
- 46 Appellanterne foreholder således Retten, at den ikke har taget behørigt hensyn til Kommissionens angivelige passivitet, selv om det i præmis 164 i dom af 27. november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), fastslås, at de opgaver, som Kommissionen tildeles ved ESM-traktaten, gør det muligt for den, som foreskrevet i denne traktats artikel 13, stk. 3 og 4, at påse, at de aftalememoranda, der indgås af ESM, er forenelige med EU-retten, og selv om det følger af denne doms præmis 174, at i medfør af ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, skal det aftalememorandum, som tilvejebringes gennem forhandling med den medlemsstat, der anmoder om stabilitetsstøtte, være fuldt ud foreneligt med EU-retten. Domstolen har således fastslået, at de betingelser, som er knyttet til en finansiell støttefacilitet, skal være i overensstemmelse med EU-retten.
- 47 Imidlertid udgør anvendelsen af en foranstaltning til intern nedskrivning som den, der er indeholdt i de omtvistede punkter, en åbenbar tilsidesættelse af ejendomsretten i strid med artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og med artikel 1 i den første tillægsprotokol til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, underskrevet i Rom den 4. november 1950.
- 48 Kommissionen og ECB har bestridt rigtigheden af appellanternes argumenter.

Domstolens bemærkninger

- 49 Med deres anbringende anfægter appellanterne Rettens vurdering af Kommissionens og ECB's rolle i forbindelse med vedtagelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013. De gør særligt gældende, at disse institutioner er de virkelige ophavsmænd til den interne nedskrivning, der blev sat i værk i Cypern, og at Retten begik en retlig fejl, da den undersøgte deres argument om, at Kommissionen ikke påså, at aftalememorandummet af 26. april 2013 var foreneligt med EU-retten.
- 50 Dette anbringende omhandler for det første præmis 44-47 i de appellerede kendelser, hvori Retten bemærkede, at Kommissionen og ECB ikke stod bag vedtagelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013, og dernæst erklærede sig inkompetent til at afgøre erstatningssøgsmålene, for så vidt som disse var baseret på de omtvistede punkters retsstridighed. For det andet omhandler anbringendet præmis 48-54 i de appellerede kendelser, hvori Retten i det væsentlige fastslog, at appellanterne ikke

havde ført bevis for, at det tab, som de mener at have lidt, blev forårsaget af Kommissionens tilsidesættelse af en påstået forpligtelse til at påse, at aftalememorandummet af 26. april 2013 var foreneligt med EU-retten.

- 51 I de appellerede kendelsers præmis 44 bemærkede Retten, at aftalememorandummet blev vedtaget af ESM og Republikken Cypern i fællesskab, og at Kommissionen, som det er omhandlet i ESM-traktatens artikel 13, stk. 4, alene underskrev aftalememorandummet på vegne af ESM. Idet Retten dernæst henviste til præmis 161 i dom af 27. november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), bemærkede den i de appellerede kendelsers præmis 45, at selv om ESM-traktaten overdrager visse opgaver i tilknytning til realiseringen af denne traktats mål til Kommissionen og ECB, indebærer de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, for det første ikke nogen selvstændig beslutningsbeføjelse, og for det andet forpligter disse to institutioners virksomhed inden for rammerne af denne traktat kun ESM.
- 52 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen og ECB, som det fremgår af Eurogruppens erklæring af 27. juni 2012, fik til opgave at forhandle med de cypriotiske myndigheder om et makroøkonomisk tilpasningsprogram, der skulle udmøntes i et aftalememorandum. Ved at deltage i forhandlingerne med de cypriotiske myndigheder, bidrage med sin tekniske ekspertise, yde rådgivning og afgive indstillinger handlede Kommissionen og ECB inden for grænserne af deres beføjelser i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 3. En sådan deltagelse fra Kommissionens og ECB's side i den procedure, der, som foreskrevet i denne bestemmelse, førte til undertegnelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013, gør det ikke muligt at kvalificere dette som en retsakt, som disse kan tilskrives.
- 53 Som Domstolen har bemærket i præmis 161 i dom af 27. november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), indebærer de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, hvor betydningsfulde de end er, ingen selvstændig beslutningsbeføjelse. Endvidere forpligter disse to institutioners virksomhed inden for rammerne af denne traktat kun ESM.
- 54 Som generaladvokaten anførte i punkt 53 i forslaget til afgørelse, kan den omstændighed, at en eller flere EU-institutioner kan spille en vis rolle inden for ESM's ramme, desuden ikke ændre karakteren af ESM's retsakter, der ikke henhører under Unionens retsorden.
- 55 Selv om en sådan konstatering kan have indflydelse på betingelserne for at realitetsbehandle et annulationssøgsmål, der kan indgives i medfør af artikel 263 TEUF, kan denne ikke være til hinder for, at Kommissionen og ECB under et erstatningssøgsmål i medfør af artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF foreholdes retsstridige handlinger, der kan være knyttet til vedtagelsen af et aftalememorandum på vegne af ESM.
- 56 Herved bemærkes, at de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, ikke ændrer de beføjelser, som EU-traktaten og EUF-traktaten tillægger disse institutioner (dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 162).
- 57 Hvad særligt angår Kommissionen fremgår det af artikel 17, stk. 1, TEU, at den »fremmer Unionens almene interesser« og »fører tilsyn med gennemførelsen af EU-retten« (dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 163).
- 58 De opgaver, som Kommissionen tildeles ved ESM-traktaten, pålægger i øvrigt denne, som foreskrevet i denne traktats artikel 13, stk. 3 og 4, en forpligtelse til at påse, at de aftalememoranda, der indgås af ESM, er forenelige med EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 164).

- 59 Som Kommissionen selv har medgivet som svar på et spørgsmål stillet under retsmødet, bevarer denne institution inden for rammerne af ESM-traktaten derfor sin rolle som traktatens vogter, jf. artikel 17, stk. 1, TEU, hvorfor Kommissionen bør afholde sig fra at underskrive en aftale, hvis den er i tvivl om, hvorvidt aftalen er forenelig med EU-retten.
- 60 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF, idet den i de appellerede kendelsers præmis 46 og 47 fandt, at den ikke havde kompetence til at behandle et erstatningsøgsmål baseret på de omtvistede punkters retsstridighed, alene fordi vedtagelsen af disse punkter ikke formelt kunne tilskrives hverken Kommissionen eller ECB.
- 61 Appellanterne skal derfor gives medhold og de appellerede kendelser annulleres.

Søgsmålene for Retten

- 62 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet her.
- 63 Domstolen er således i stand til at træffe afgørelse vedrørende appellanternes påstand i henhold til artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF om erstatning for det tab, der hævdes at være lidt, dels fordi Kommissionen og ECB medtog de omtvistede punkter i aftalememorandummet af 26. april 2013, dels på grund af Kommissionens passivitet og dermed tilsidesættelse af forpligtelsen til at påse i forbindelse med aftalememorandumets vedtagelse, at dette var i overensstemmelse med EU-retten.
- 64 I denne forbindelse bemærkes, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF ifølge fast retspraksis forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som Unionens institutioner lægges til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påståede tab (jf. dom af 14.10.2014, Giordano mod Kommissionen, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Hvad angår den første betingelse har Domstolen ved flere lejligheder præciseret, at der kræves en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (jf. bl.a. dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 42, og af 10.7.2014, Nikolaou mod Revisionsretten, C-220/13 P, EU:C:2014:2057, præmis 53).
- 66 Den retsregel, som appellanterne foreholder Kommissionen ikke at have påset overholdelsen af vedtagelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013, er i det foreliggende tilfælde chartrets artikel 17, stk. 1. Denne bestemmelse, som fastsætter, at enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, er en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.
- 67 Det skal endvidere understreges, at selv om medlemsstaterne inden for rammerne af ESM-traktaten ganske vist ikke gennemfører EU-retten, og chartret således ikke finder anvendelse på dem inden for disse rammer (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 178-181), finder chartret derimod anvendelse på EU's institutioner, herunder også, som fremhævet af generaladvokaten i punkt 85 i forslaget til afgørelse, når disse handler uden for rammerne af EU-retten. Ved vedtagelsen af et aftalememorandum, såsom aftalememorandummet af 26. april 2013, er Kommissionen i øvrigt både i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, som tildeler Kommissionen den overordnede opgave at føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten, og i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 3 og 4, hvorefter Kommissionen skal påse, at de aftalememoranda, der indgås af ESM,

er forenelige med EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 163 og 164), forpligtet til at sikre, at et sådant aftalememorandum er foreneligt med de grundlæggende rettigheder, der garanteres i chartret.

- 68 Det må derfor undersøges, om Kommissionen har medvirket til en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af appellanternes ejendomsret i henhold til chartrets artikel 17, stk. 1, i forbindelse med vedtagelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013.
- 69 Herved bemærkes, at den ejendomsret, som sikres ved denne bestemmelse i chartret, ikke er et absolut prærogativ, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger (jf. dom af 16.11.2011, Bank Melli Iran mod Rådet, C-548/09 P, EU:C:2011:735, præmis 113, og af 12.5.2016, Bank of Industry and Mine mod Rådet, C-358/15 P, EU:C:2016:338, præmis 55).
- 70 Som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, kan udøvelsen af ejendomsretten følgelig underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger reelt er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. i denne retning dom af 16.11.2011, Bank Melli Iran mod Rådet, C-548/09 P, EU:C:2011:735, præmis 114, og af 12.5.2016, Bank of Industry and Mine mod Rådet, C-358/15 P, EU:C:2016:338, præmis 56).
- 71 I denne forbindelse bemærkes, at vedtagelsen af et aftalememorandum som det, der blev resultatet af forhandlingerne mellem de cypriotiske myndigheder og bl.a. Kommissionen, således som det fremgår af ESM-traktatens artikel 12, tilgodeser et formål af almen interesse, som Unionen forfølger, nemlig det formål at sikre banksystemets stabilitet i hele eurozonen.
- 72 Således har finansielle tjenester en central funktion i Unionens økonomi. Banker og kreditinstitutter er en væsentlig finansieringskilde for de virksomheder, som er aktive på forskellige markeder. Endvidere er bankerne ofte indbyrdes forbundet, og mange af dem opererer på internationalt plan. Dette er årsagen til, at kriser, der rammer en eller flere banker, risikerer hurtigt at sprede sig til andre banker, både i hjemlandet og i andre medlemsstater. Dette kan igen få negative afsmittende virkninger for andre erhvervssektorer (dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 50).
- 73 I det foreliggende tilfælde bestemmes det bl.a. i henhold til de foranstaltninger, som nævnes i de omtvistede punkter, at Bank of Cyprus overtager Cyprus Popular Banks garanterede indskud, at 37,5% af de ikke-garanterede indskud i Bank of Cyprus konverteres til aktier med fuld stemmeret og ret til udbytte, og at en anden del af disse ikke-garanterede indskud midlertidigt vil blive indefrosset, idet det præciseres, at såfremt Bank of Cyprus skulle blive overforsynet med kapital i forhold til målet om et minimumsniveau af egenkapital på 9% under kriseforhold, vil der blive genopkøbt aktier, så indehaverne af ikke-garanterede indskud kan få tilbagebetalt den overskydende kapital.
- 74 Henset til målet om at sikre banksystemets stabilitet i eurozonen og til den overhængende risiko for finansielle tab, som indskyderne i de to berørte banker ville være blevet udsat for, såfremt disse banker var gået fallit, indebærer disse foranstaltninger ikke et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af appellanternes ejendomsret. De kan derfor ikke anses for at udgøre uberettigede begrænsninger i denne rettighed (jf. analogt dom af 10.7.2003, Booker Aquaculture og Hydro Seafood, C-20/00 og C-64/00, EU:C:2003:397, præmis 79-86).
- 75 Under hensyn til disse omstændigheder kan det ikke antages, at Kommissionen ved at tillade vedtagelsen af de omtvistede punkter har medvirket til en tilsidesættelse af appellanternes ejendomsret, der er garanteret i chartrets artikel 17, stk. 1.

76 Det følger heraf, at den første betingelse for, at Unionen kan ifalde et erstatningsansvar uden for kontrakt, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, og de af appellanterne nedlagte erstatningspåstande skal derfor forkastes som ugrundede.

Sagsomkostningerne

77 Ifølge artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagsomkostningerne. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 2, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, træffer Domstolen afgørelse om omkostningernes fordeling, hvis der er flere tabende parter.

78 Eftersom appellanterne har fået medhold i appellerne, men deres påstande for Retten ikke er blevet taget til følge, skal Ledra Advertising, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou og Eleni Theophilou samt Kommissionen og ECB hver bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Kendelserne afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 10. november 2014, Ledra Advertising mod Kommissionen og ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), den 10. november 2014, Eleftheriou og Papachristofi mod Kommissionen og ECB (T-291/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:978), og den 10. november 2014, Theophilou mod Kommissionen og ECB (T-293/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:979), ophæves.**
- 2) **I sagerne T-289/13, T-291/13 og T-293/13 frifindes Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank.**
- 3) **Ledra Advertising Ltd, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou og Eleni Theophilou, Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank bærer hver deres egne omkostninger såvel i sagerne i første instans som i appelsagerne.**

Underskrifter