



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

13. juli 2018^{*i}

»Ansvar uden for kontraktforhold – økonomisk og monetær politik – støtteprogram for stabilitet i Cypern – afgørelse truffet af Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank (ECB) om nødløbsstøtte efter en anmodning fra Central Bank of Cyprus – Eurogruppens erklæringer af 25. marts, 12. april, 13. maj og 13. september 2013 vedrørende Cypern – afgørelse 2013/236/EU – aftalememorandum af 26. april 2013 om de specifikke betingelser for økonomisk politik indgået mellem Cypern og Den Europæiske Stabilitetsmekanisme – Rettens kompetence – antagelse til realitetsbehandling – formkrav – udtømming af de nationale retsmidler – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, som tillægger borgerne rettigheder – ejendomsret – berettiget forventning – ligebehandling«

I sag T-680/13,

Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC, Nicosia (Cypern), og de andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget¹, ved barrister P. Tridimas,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A. de Gregorio Merino, E. Dumitriu-Segnana, E. Chatziioakeimidou og E. Moro, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen først ved B. Smulders, J.-P. Keppenne og M. Konstantinidis, derefter ved J.-P. Keppenne, M. Konstantinidis og L. Flynn, som befuldmægtigede,

Den Europæiske Centralbank (ECB) først ved N. Lenihan og F. Athanasiou, derefter ved P. Papaschalis og P. Senkovic og endelig ved M. Szablewska og K. Laurinavičius, som befuldmægtigede, bistået af advokat H.-G. Kamann,

Eurogruppen ved Rådet for Den Europæiske Union ved A. de Gregorio Merino, E. Dumitriu-Segnana, E. Chatziioakeimidou og E. Moro, som befuldmægtigede,

og

Den Europæiske Union ved Europa-Kommissionen først ved B. Smulders, J.-P. Keppenne og M. Konstantinidis, derefter ved J.-P. Keppenne, M. Konstantinidis og L. Flynn, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

* Processprog: engelsk.

1 – Listen over de andre sagsøgere er kun vedlagt i den udgave, der er blevet meddelt parterne.

angående et søgsmål støttet på artikel 268 TEUF med påstand om erstatning for det tab, sagsøgerne angiveligt har lidt som følge af afgørelsen truffet af Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank af 21. marts 2013 om nødlighedsstøtte efter en anmodning fra Central Bank of Cyprus, som følge af Eurogruppens erklæringer af 25. marts, 12. april, 13. maj og 13. september 2013 vedrørende Cypern, som følge af Rådets afgørelse 2013/236/EU af 25. april 2013 rettet til Cypern om specifikke foranstaltninger til genoprettelse af finansiell stabilitet og bæredygtig vækst (EUT 2013, L 141, s. 32), som følge af aftalememorandum af 26. april 2013 om de specifikke betingelser for økonomisk politik indgået mellem Republikken Cypern og Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM) samt som følge af andre retsakter fra og adfærd udvist af Kommissionen, Rådet, ECB og Eurogruppen i forbindelse med tildeling af en finansiell støttefacilitet til Republikken Cypern,

har

RET TEN (Fjerde Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen (refererende dommer), og dommerne J. Schwarcz, C. Iliopoulos, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín og I. Reine,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. september 2017,

afsagt følgende

Dom

I. Sagens baggrund

A. ESM-traktaten

- 1 Den 2. februar 2012 blev der i Bruxelles (Belgien) indgået en traktat 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, Republikken Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland (herefter »ESM-traktaten«). Denne traktat 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 henhold til ESM-traktatens artikel 1 og 2 og dens artikel 32, stk. 2, opretter de kontraherende parter, dvs. de medlemsstater, der har euroen som valuta (herefter »eurolandene«), sammen en international finansiell institution, Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM), som er en juridisk person.

4 I ESM-traktatens artikel 3 beskrives formålet med ESM således:

»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.«

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 [...] Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the ECB, as well as the President of the Euro Group (if he or she is not the Chairperson or a Governor) participate in the meetings of the Board of Governors [of the ESM] as observers.«

7 ESM-traktatens artikel 6, stk. 2, bestemmer, at »[t]he Member of the [...] 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 følgende 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 I ESM-traktatens artikel 13 beskrives proceduren for tildeling af stabilitetsstøtte til et medlem af ESM 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 [...] 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 [...] 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 [...] 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 [...] 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.«

B. Republiken Cyperns økonomiske vanskeligheder og anmodning om finansiel støtte

- 10 I løbet af de første måneder af 2012 nåede Den Helleniske Republik til enighed med sine private obligationskreditorer om at iværksætte en ombytning af græske gældsinstrumenter, hvilket resulterede i et betydeligt haircut på den pålydende værdi af den græske gæld, der var på private investorers hænder (Private Sector Involvement (herefter »PSI«)).
- 11 Som følge af deres eksponering for instrumenter, der var genstand for PSI, blev en række banker i Cypern, heriblandt Cyprus Popular Bank Public Co Ltd (herefter »Laïki«) og Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia LTD (herefter »BoC«), påført store tab. Disse tab beløb sig samlet set til mere end 4 mia. EUR og udgjorde ca. 25% af Republiken Cyperns bruttonationalproduktet (BNP).
- 12 Laïki, BoC og andre banker i Cypern fik herefter problemer med underkapitalisering. Da Laïki ikke længere var i stand til at stille tilstrækkelig sikkerhed for at opnå finansiering fra Den Europæiske Centralbank (ECB), anmodede den om og modtog nødlighedsstøtte (Emergency Liquidity Assistance (herefter »ELA«)) fra Kentriki Trapeza tis Kyprou (Cyperns centralbank, herefter »CBC«). Den samlede ELA, som Laïki blev tildelt, udgjorde 3,8 mia. EUR i maj 2012 og næsten 9,6 mia. EUR den 3. juli 2012.

- 13 Republikken Cypern fandt det under disse omstændigheder nødvendigt at intervenere til støtte for den cypriotiske banksektor, bl.a. ved at rekapitalisere Laiki med 1,8 mia. EUR i juni 2012. BoC har oplyst, at den i den samme måned også havde anmodet de cypriotiske myndigheder om kapitalstøtte, hvilket den dog ikke fik.
- 14 Republikken Cypern var på dette tidspunkt selv blevet ramt af alvorlige økonomiske og budgetmæssige vanskeligheder. Da kreditvurderingsinstitutterne Fitch, Moody's og Standard & Poor's havde nedjusteret Republikken Cyperns rating med et til to trin i første kvartal 2011, navnlig på grund af den cypriotiske banksektors eksponering for den græske økonomi, havde Republikken Cypern siden maj 2011 været ude af stand til at refinansiere sig selv til en rente, der kunne garantere finanspolitisk holdbarhed på lang sigt. På denne baggrund dækkede Republikken Cypern sine finansieringsbehov ved bl.a. at udstede skatkammerbeviser med meget kort løbetid og ved i oktober 2011 at indgå en officiel aftale om et lån på 2,5 mia. EUR med Den Russiske Føderation.
- 15 Den 25. juni 2012 – efter at kreditvurderingsinstituttet Fitch i lighed med kreditvurderingsinstitutterne Moody's og Standard & Poor's havde sænket Republikken Cyperns rating til en »speculative grade« (høj risiko) – opfyldte sidstnævntes gældsinstrumenter ikke længere de nødvendige betingelser for at kunne ligge til grund for de pengepolitiske operationer i Eurosystemet, som består af eurolandenes centralbanker og ECB, der fører Den Europæiske Unions pengepolitik. Den samme dag fremsendte Republikken Cypern en anmodning om finansiel støtte fra ESM eller fra Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF) til Eurogruppens formand. Formålet med den støtte, der var blevet anmodet om, var ifølge den cypriotiske regerings erklæringer at »begrænse risiciene for den cypriotiske økonomi og navnlig de risici, der skyldtes negative afsmittende virkninger inden for den cypriotiske banksektor, som er meget eksponeret for den græske økonomi«.
- 16 Ved erklæring af 27. juni 2012 oplyste Eurogruppen, at den finansielle støtte, der var blevet anmodet om, ville blive tildelt Republikken Cypern 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 ECB og Den Internationale Valutafond (IMF), dels af de cypriotiske myndigheder.
- 17 Den 29. november 2012 udarbejdede repræsentanter for Kommissionen, ECB, IMF og Republikken Cypern et udkast til et aftalememorandum.
- 18 Ved erklæring af 21. januar 2013 oplyste Eurogruppen, at der ville kunne indgås en endelig aftale om et makroøkonomisk tilpasningsprogram i marts 2013, hvorefter den opfordrede de berørte parter til at gøre en indsats for at færdiggøre elementerne i udkastet til aftalememorandum.
- 19 I marts 2013 nåede Republikken Cypern og de andre eurolande frem til en politisk aftale om dette udkast til aftalememorandum.
- 20 Ved erklæring af 16. marts 2013 udtrykte Eurogruppen tilfredshed med dette memorandum og med de cypriotiske myndigheders tilsagn om at træffe yderligere foranstaltninger til at mobilisere egne midler for at begrænse omfanget af den finansielle støtte inden for rammerne af det makroøkonomiske tilpasningsprogram, der er nævnt i præmis 18 ovenfor. Disse foranstaltninger gik bl.a. ud på at indføre en afgift på bankindsud i Cypern, at omstrukturere og rekapitalisere banker og at foretage en intern nedskrivning (bail-in) for indehavere af efterstillede obligationer. Eurogruppen fremhævede ligeledes, at den cypriotiske banksektor ville blive udsat for en passende nedskæring for at imødegå dens sårbarhed og meget store størrelse i forhold til Republikken Cyperns BNP. Eurogruppen oplyste i denne forbindelse, at den 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.

- 21 Den 18. marts 2013 beordrede Republikken Cypern bankerne lukket på arbejdsdagene den 19. og 20. marts 2013. De cypriotiske myndigheder besluttede efterfølgende at forlænge denne lukning til den 28. marts 2013 for at undgå, at alle indskyderne i panik hævede deres penge.
- 22 Den 19. marts 2013 forkastede det cypriotiske parlament et lovforslag fra den cypriotiske regering om indførelse af en afgift på alle bankindskud i Cypern. Den cypriotiske regering udarbejdede dernæst et nyt lovforslag, som udelukkende vedrørte omstrukturering af to cypriotiske banker, nemlig BoC og Laiki (herefter »de omhandlede banker«).
- 23 Den 21. marts 2013, hvor Laikis og BoC's gæld i tilknytning til ELA'en beløb sig til henholdsvis 9,5 mia. EUR og 1,9 mia. EUR, udsendte ECB en pressemeddelelse, hvori den oplyste følgende:

»Styrelsesrådet for ECB har besluttet at fastholde ELA'en på det eksisterende niveau indtil [...] den 25. marts 2013.

En forlængelse af tilbagebetalingen vil kun være mulig, hvis der er iværksat et [EU- eller IMF-]program, som sikrer de omhandlede bankers solvens.«

- 24 Den 22. marts 2013 vedtog det cypriotiske parlament O peri exiyanis pistotikon kai allon idrimaton nomos (No. 17(I)/2013) (lov nr. 17(I)/2013 om sanering af kreditinstitutter og andre institutter, EE, bilag I (I), nr. 4379, 22.3.2013, s. 117) (herefter »lov af 22. marts 2013«). I henhold til denne lovs artikel 3, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, blev CBC pålagt i samarbejde med den cypriotiske finansminister at sanere de i denne lov nævnte institutter. Med henblik herpå bestemmer artikel 12, stk. 1, i lov af 22. marts 2013 indledningsvis, at CBC ved dekret kan omstrukturere gæld og forpligtelser i et institut under afvikling, herunder via nedbringelse, ændring, gældsomlægning 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. Det fremgår dernæst af denne artikel, at sikrede indskud som omhandlet i artikel 2, femte afsnit, i lov af 22. marts 2013, dvs. indskud på højst 100 000 EUR, er udelukket fra disse foranstaltninger. Ifølge denne lovs artikel 3, stk. 2, litra a) og b), er det i første række aktionærerne i et institut under afvikling, som hæfter for tab, der skyldes iværksættelse af afviklingsforanstaltninger, hvorimod instituttets kreditorer kun hæfter for disse tab efter aktionærerne. Det fremgår endelig af nævnte lovs artikel 3, stk. 2, litra d), at de foranstaltninger, der træffes på grundlag af denne lov, ikke må stille de omhandlede bankers kreditorer ringere i økonomisk henseende, end hvis disse banker var trådt i likvidation. Det præciseres i den pågældende lovs artikel 12, stk. 14, at de berørte parter ved iværksættelse af den foranstaltning, der er omhandlet i samme lovs artikel 12, stk. 1, som fyldestgørelse af deres krav skal modtage mindst det beløb, som de efter cypriotisk ret ville have modtaget, hvis disse banker var trådt i likvidation.
- 25 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 eurolandene samt Kommissionen, ECB og IMF støttede.
- 26 I denne erklæring er der bl.a. anført følgende:

»Eurogruppen hilser de omstruktureringsplaner inden for finanssektoren, der er anført i bilaget, velkommen. Disse foranstaltninger vil danne grundlag for at genoprette finanssektorens levedygtighed. De sikrer bl.a. alle indskud på under 100 000 EUR i overensstemmelse med Unionens principper.

Programmet vil indeholde en målbevidst tilgang, som skal rette op på ubalancerne i finanssektoren. Der vil ske en passende nedskæring af finanssektoren [...]

Eurogruppen tilskynder til øjeblikkelig gennemførelse af aftalen mellem [Republikken Cypern] og [Den Helleniske Republik] vedrørende cypriotiske bankers græske filialer, som sikrer stabiliteten i både det græske og det cypriotiske banksystem.«

27 Bilaget til denne erklæring er affattet således:

»Efter en fremlægning af [Republikken Cyperns] myndigheders politiske projekter, som Eurogruppen i vidt omfang har hilst velkommen, nåede man til enighed om følgende:

1. Laïki afvikles straks – med et fuldstændigt bidrag fra aktionærerne, obligationsindehaverne og indskyderne af usikrede indskud – ifølge en resolution fra [CBC] og ved hjælp af den ramme for afvikling af banker, der for nylig er vedtaget.
2. Laïki opdeles i et porteføljeadministrationsselskab og en saneret bank. Porteføljeadministrationsselskabet vil gradvist forsvinde.
3. Den sanerede bank integreres i [BoC] ved hjælp af rammen for bankafvikling og efter høring af bestyrelserne for BoC og Laïki. Den yder [en ELA] på 9 mia. EUR. Kun BoC's [usikrede] indskud forbliver indefrosne, indtil rekapitaliseringen er blevet gennemført, og kan efterfølgende underlægges passende betingelser.
4. Styrelsesrådet for ECB stiller likviditet til rådighed for BoC i overensstemmelse med gældende regler.
5. BoC rekapitaliseres via en konvertering af [usikrede] indskud til egenkapital med et fuldstændigt bidrag fra aktionærerne og obligationsindehaverne.
6. Konverteringen gennemføres for at sikre en kapitalprocent på 9% ved programmets slutning.
7. Alle indehavere af [sikrede] indskud i alle banker vil være omfattet af en fuldstændig beskyttelse i overensstemmelse med den relevante [EU-]lovgivning.
8. Programmets budget (op til 10 mia. EUR) vil ikke blive brugt til at rekapitalisere Laïki eller [BoC].«

28 Som det er præciseret i forbindelse med Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, skønnedes det, at ud af programmets budget på 10 mia. EUR ville 3,4 mia. EUR gå til dækning af Republikken Cyperns budgetbehov, 4,1 mia. EUR til denne medlemsstats tilbagekøb af gældsinstrumenter og 2,5 mia. EUR til rekapitalisering og omstrukturering af andre cypriotiske banker end de omhandlede banker.

C. Foranstaltninger til omstrukturering af banker vedtaget af Republikken Cypern

29 Den 25. marts 2013 underlagde CBC's direktør BoC og Laïki en saneringsprocedure.

30 Herefter blev fire dekretter med henblik herpå offentliggjort på grundlag af lov af 22. marts 2013, nemlig:

- Kanonistiki Dioikitiki Praxi 96/2013, peri tis polisis ergasion ton en elladi ergasion tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013 (dekret nr. 96/2013 om frasalg af visse af BoC's aktiviteter i Grækenland, generel administrativ retsforskrift nr. 96), af 26. marts 2013 (EE, bilag III (I), nr. 4640, 26.3.2013, s. 745) (herefter »dekret nr. 96«)
- Kanonistiki Dioikitiki Praxi 97/2013, peri tis polisis ergasion ton en elladi ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013 (dekret nr. 97/2013 om frasalg af visse af Laïkis aktiviteter i Grækenland, generel administrativ retsforskrift nr. 97), af 26. marts 2013 (EE, bilag III (I), nr. 4640, 26.3.2013, s. 749) (herefter »dekret nr. 97«)

- Kanonistiki Dioikitiki Praxi 103/2013, peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013 (dekret nr. 103/2013 om sanering af BoC ved hjælp af egne midler, generel administrativ retsforskrift nr. 103), af 29. marts 2013 (EE, bilag III (I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 769) (herefter »dekret nr. 103«)
 - Kanonistiki Dioikitiki Praxi 104/2013, peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013 (dekret nr. 104/2013 om frasalg af visse af Laïkis aktiviteter, generel administrativ retsforskrift nr. 104), af 29. marts 2013 (EE, bilag III (I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 781) (herefter »dekret nr. 104«).
- 31 Dekret nr. 96 og 97 omhandler salget af henholdsvis BoC's og Laïkis filialer i Grækenland (herefter under ét »de græske filialer«).
- 32 Artikel 5 og 6 i dekret nr. 103 omhandler en rekapitalisering af BoC, som navnlig betales af dens indehavere af usikrede indskud og dens aktionærer, så den kan fortsætte med at yde banktjenester. De usikrede indskud i BoC er således blevet konverteret til aktier i denne bank (37,5% af hvert usikret indskud), til værdipapirer, som af CBC kan konverteres til aktier eller til indskud (22,5% af hvert usikret indskud), og til værdipapirer, som CBC kan konvertere til indskud (40% af hvert usikret indskud). Af de værdipapirer, som CBC kan konvertere til indskud, er 25% (10% af hvert usikret indskud) blevet indbetalt. De resterende 75% (30% af hvert usikret indskud) er fortsat utilgængelige for indskyderne. Artikel 6, stk. 5, i dekret nr. 103 præciserer, at afviklingsmyndigheden – hvis de usikrede indskyderes bidrag overstiger, hvad der er nødvendigt for at genskabe BoC's egenkapital – fastlægger det beløb, der svarer til den overskydende kapital, og behandler det, som om konverteringen aldrig havde fundet sted. Dekret nr. 103 trådte i henhold til artikel 10 heri i kraft den 29. marts 2013, kl. 6.00.
- 33 Den 30. juli 2013 blev der foretaget visse ændringer af dekret nr. 103, hvilket for det første indebar, at 10% af de usikrede indskud, som tidligere var blevet konverteret til værdipapirer, der kunne konverteres til aktier eller til indskud, blev konverteret til aktier i BoC. Af de resterende værdipapirer, som af CBC kunne konverteres til aktier eller til indskud (12,5% af hvert usikret indskud), og de værdipapirer, som CBC kunne konvertere til indskud, og som endnu ikke var blevet indbetalt (30% af hvert usikret indskud), blev 12% indsat på en ny løbende konto, mens 88% blev fordelt ligeligt på konti, der var bundet i 6, 9 og 12 måneder.
- 34 For det andet blev den pålydende værdi af 1 EUR for hver ordinær aktie i BoC nedsat til 1 cent. Herefter blev 100 ordinære aktier med en pålydende værdi på 1 cent sammenlagt til én ordinær aktie med en pålydende værdi på 1 EUR. Hvis antallet af ordinære aktier med en pålydende værdi på 1 cent var mindre end 100, og aktierne derfor ikke kunne sammenlægges til én ny ordinær aktie med en pålydende værdi af 1 EUR, blev de annulleret.
- 35 I artikel 2 og 5 i dekret nr. 104 bestemmes det, at visse aktiver og passiver i Laïki den 29. marts 2013 kl. 6.10 skulle overføres til BoC, herunder indskud på under 100 000 EUR og gæld i forbindelse med ELA. Indskud på over 100 000 EUR blev bevaret i Laïki indtil dens likvidation.
- 36 Den 30. juli 2013 blev der foretaget visse ændringer af dekret nr. 104, hvilket indebar, at ca. 18% af BoC's nye selskabskapital overgik til Laïki i løbet af 2013.
- 37 Efter vedtagelsen af dekret nr. 96, 97, 103 og 104 (herefter under ét »de skadevoldende dekreter«) indledte Kommissionen, ECB og IMF nye drøftelser med de cypriotiske myndigheder med henblik på at få afsluttet et aftalememorandum.

D. Tildeling af finansiel støtte til Republikken Cypern

- 38 I en erklæring af 12. april 2013 udtrykte Eurogruppen for det første tilfredshed med en aftale, der var indgået mellem de cypriotiske myndigheder på den ene side og IMF, Kommissionen og ECB på den anden side. Eurogruppen angav, at med denne aftale var de elementer til stede, som var nødvendige for at iværksætte de krævede nationale procedurer med henblik på formelt at godkende aftalen om den finansielle bistand, som Republikken Cypern havde anmodet om. Den fremhævede også, at den forventede, at Styrelsesrådet for ESM ville være i stand til at godkende denne aftale senest den 24. april 2013, forudsat at de nationale procedurer var afsluttet. For det andet pegede Eurogruppen på, at de cypriotiske myndigheder havde truffet håndfaste afviklings-, omstrukturings- og rekapitaliseringsforanstaltninger med det formål at rette op på den cypriotiske finanssektors sårbare og unikke situation.
- 39 På mødet den 24. april 2013 bekræftede Styrelsesrådet for ESM for det første, dels at Kommissionen og ECB havde fået til opgave at gennemføre de i ESM-traktatens artikel 13, stk. 1, omhandlede evalueringer, dels at Kommissionen i samarbejde med ECB og IMF havde fået til opgave at forhandle aftalememorandummet med Republikken Cypern. For det andet 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. For det tredje godkendte Styrelsesrådet for ESM det udkast til aftalememorandum, som Kommissionen i samarbejde med ECB og IMF på den ene side og Republikken Cypern på den anden side havde forhandlet sig frem til. For det tredje gav Styrelsesrådet for ESM Kommissionen mandat til at underskrive memorandummet på vegne af ESM.
- 40 Den 25. april 2013 vedtog Rådet for Den Europæiske Union i henhold til artikel 136, stk. 1, TEUF afgørelse 2013/236/EU rettet til Cypern om specifikke foranstaltninger til genoprettelse af finansiell stabilitet og bæredygtig vækst (EUT 2013, L 141, s. 32). Denne afgørelse omhandler en række »foranstaltninger og resultater«, som skal korrigere Republikken Cyperns budgetunderskud og genskabe en sund finansiell sektor i denne medlemsstat.
- 41 Den 26. april 2013 blev det nye aftalememorandum (herefter »aftalememorandummet af 26. april 2013«) undertegnet af Kommissionens næstformand på vegne af ESM, af Republikken Cyperns finansminister og af direktøren for CBC.
- 42 Dette aftalememorandums punkt 1.23-1.28 med overskriften »Omstrukturering og afvikling af [de omhandlede banker]« 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 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 aktiver og passiver 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 [Laïkis] 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 sikrede indskud og dens eksponering for [ELA'en] til deres pålydende værdi. De usikrede 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] gøres til 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 usikrede indskud i [BoC] til ordinære 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 usikrede 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 [de omhandlede bankers] 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 [Kommissionen], [ECB] og [IMF]. Efter denne vurdering vil der om nødvendigt blive gennemført en ekstra konvertering af usikrede indskud til ordinære 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.
- 1.28 I betragtning af [BoC's] systemiske betydning er det endelig vigtigt, at der sker en hurtig integrering af [Laikis] aktiviteter, at driften effektiviseres, at inddrivelsen af misligholdte lån optimeres, og inddrivelsen foretages af den rentable enhed, samt at finansieringsvilkårene gradvist normaliseres. For at nå disse mål og for at garantere, at [BoC] kan fungere med den størst mulige sikkerhed med henblik på at sikre vedvarende stabilitet og bæredygtighed i en overgangsperiode vil CBC i samråd med finansministeriet udpege en ny bestyrelse og en ny administrerende direktør ad interim, indtil de nye aktionærer i [BoC] har organiseret sig på en generalforsamling. BCC vil pålægge bestyrelsen at udforme en omstrukturingsplan, hvori bankens forretningsmål og kreditpolitik frem til udgangen af september 2013 er fastsat. For at undgå påvirkning af de almindelige forretningsmæssige aktiviteter vil der inden udgangen af juni 2013 blive fastlagt institutionelle ordninger i overensstemmelse med cypriotisk ret med henblik på at beskytte [BoC] mod risici for bankens omdømme og ledelse.«
- 43 Den 30. april 2013 godkendte det cypriotiske parlament aftalememorandummet af 26. april 2013.
- 44 Den 8. maj 2013 indgik ESM, Republikken Cypern og CBC aftalen om den finansielle støttefacilitet. Den samme dag godkendte bestyrelsen for ESM denne aftale samt et forslag om retningslinjerne for betaling til Republikken Cypern af den første støttrate på 3 mia. EUR. Denne rate blev opdelt i to udbetalinger. Den første udbetaling på 2 mia. EUR fandt sted den 13. maj 2013. Den anden udbetaling på 1 mia. EUR fandt sted den 26. juni 2013.
- 45 Ved erklæring af 13. maj 2013 udtrykte Eurogruppen tilfredshed med, at Styrelsesrådet for ESM havde truffet afgørelse om at godkende den første støttrate, hvorefter den bekræftede, at Republikken Cypern havde truffet de foranstaltninger, der var fastlagt i aftalememorandummet af 26. april 2013.
- 46 Ved erklæring af 13. september 2013 udtrykte Eurogruppen tilfredshed med, dels at Kommissionen, ECB og IMF havde afsluttet det første kontrolbesøg, dels at BoC den 30. juli 2013 var trådt ud af afviklingsproceduren. Eurogruppen hilste desuden udbetalingen af den anden støttrate velkommen. Denne rate, der var på 1,5 mia. EUR, blev udbetalt den 27. september 2013.

II. Retsforhandlingerne og parternes påstande

- 47 Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC og de andre parter, hvis navne fremgår af bilaget, har anlagt denne sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. december 2013.
- 48 I stævningen har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:
- Principalt tilpligtes de sagsøgte at betale sagsøgerne de beløb, der fremgår af det skema, der er vedhæftet stævningen, og i tillæg hertil de renter, der påløber fra den 16. marts 2013, indtil Retten afsiger dom.
 - Subsidiært fastslås det, at Unionen og/eller de sagsøgte har pådraget sig et ansvar uden for kontrakt, og det fastsættes, hvilken procedure der skal følges med henblik på at fastslå det tab, som sagsøgerne faktisk har lidt, og som kan godtgøres.
 - De sagsøgte tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 49 Sagsøgerne har i stævningen ligeledes anmodet om, at den foreliggende sag pådømmes forud for andre i medfør af artikel 55, stk. 2, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991.
- 50 Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 14. juli 2014, den 16. juli 2014 og den 18. august 2014 har Rådet, ECB og Kommissionen fremsat formalitetsindsigelser i henhold til artikel 114 i procesreglementet af 2. maj 1991.
- 51 Rådet har i sin formalitetsindsigelse nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 52 ECB har i sin formalitetsindsigelse nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, eller ECB frifindes, da sagen er åbenbart ugrundet som omhandlet i artikel 111 i procesreglementet af 2. maj 1991.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 53 Kommissionen har i sin formalitetsindsigelse nedlagt følgende påstande:
- Principalt afvises sagen, da det er åbenbart, at den ikke kan antages til realitetsbehandling.
 - Subsidiært forkastes sagen, da den er åbenbart ugrundet som omhandlet i artikel 111 i procesreglementet af 2. maj 1991.
 - Under alle omstændigheder tilpligtes sagsøgerne at betale sagsomkostningerne.
- 54 Sagsøgerne har fremsat deres bemærkninger til disse indsigelser den 2. oktober 2014. Sagsøgerne har i disse bemærkninger nedlagt følgende påstande:
- Formalitetsindsigelserne forkastes.
 - Subsidiært henskydes formalitetsindsigelserne til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
 - Der afsiges dom i overensstemmelse med de i stævningen fremsatte påstande.

- 55 Ved kendelse af 3. juni 2015 har Tribunal (Første Afdeling) besluttet at henskyde de sagsøgtes formalitetsindsigelser til afgørelse i forbindelse med sagens realitet i overensstemmelse med artikel 114, stk. 4, i procesreglementet af 2. maj 1991.
- 56 Rådet, ECB og Kommissionen har indgivet svarskrifter henholdsvis den 28. juli 2015, den 30. juli 2015 og den 31. juli 2015.
- 57 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Subsidiært frifindes Rådet, da sagen er åbenbart ugrundet.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 58 ECB har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Subsidiært frifindes ECB.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 59 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, og/eller Kommissionen frifindes.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 60 Den 23. september 2015 bestemte Retten i medfør af artikel 83, stk. 1, i Rettens procesreglement, at der ikke var behov for yderligere skriftveksling.
- 61 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 14. oktober 2015 anmodede sagsøgerne i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83, stk. 2, om tilladelse til at indgive replik.
- 62 Ved afgørelse af 28. oktober 2015 imødekom Retten denne anmodning.
- 63 Sagsøgerne har indgivet deres replik den 9. december 2015. Rådet, Kommissionen og ECB har indgivet deres duplikker henholdsvis den 29. januar 2016, den 11. februar 2016 og den 12. februar 2016.
- 64 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 2. marts 2016 anmodede sagsøgerne om dels, at der blev afholdt et retsmøde, dels at den foreliggende sag og sag T-786/14, Bourdouvali m.fl. mod Rådet, blev forenet med henblik på den mundtlige forhandling. De sagsøgte underrettede Retten om, at de var indforstået med, at disse sager blev forenet.
- 65 Den 18. april 2016 besluttede formanden for Rettens Første Afdeling i medfør af procesreglementets artikel 69, litra d), at udsætte den foreliggende sag, indtil Domstolen havde truffet endelig afgørelse i sag C-8/15 P, Ledra Advertising mod Kommissionen og ECB, sag C-9/15 P, Eleftheriou m.fl. Mod Kommissionen og ECB, sag C-10/15 P, Theophilou og Theophilou mod Kommissionen og ECB, sag C-105/15 P, Mallis og Malli mod Kommissionen og ECB, sag C-106/15 P, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou mod Kommissionen og ECB, sag C-107/15 P, Chatzithoma mod Kommissionen og ECB, sag C-108/15 P, Chatziioannou mod Kommissionen og ECB, og sag C-109/15 P, Nikolaou mod Kommissionen og ECB.

- 66 Efter afsigelsen af domme af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), og Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:702), hvorved Domstolen traf endelig afgørelse i de i præmis 65 ovenfor nævnte sager, blev den foreliggende sag genoptaget.
- 67 Den 27. oktober 2016 opfordrede Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 parterne til at fremsætte bemærkninger om de konsekvenser, som disse to domme efter deres opfattelse kan få for den foreliggende sag. Parterne efterkom denne opfordring inden for den fastsatte frist.
- 68 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i henhold til procesreglementets artikel 27, stk. 5, er den refererende dommer blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, hvortil den foreliggende sag følger er blevet henvist.
- 69 Den 27. april 2017 besluttede formanden for Rettens Fjerde Afdeling at forene den foreliggende sag med sag T-786/13, Bourdouvali m.fl., med henblik på retsforhandlingernes mundtlige del.
- 70 Efter forslag fra Fjerde Afdeling besluttede Retten den 17. maj 2017 i henhold til procesreglementets artikel 28 at henvise den foreliggende sag til et udvidet dommerkollegium.
- 71 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten den 18. maj 2017 at indlede den mundtlige forhandling uden at efterkomme sagsøgernes begæring om, at sagen behandles forud for andre. Den samme dag berammede formanden for Rettens Fjerde Udvidede Afdeling retsmødet til den 12. juli 2017.
- 72 Den 14. juni 2017 stillede Retten parterne skriftlige spørgsmål som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89. Parterne besvarede disse spørgsmål inden for den fastsatte frist.
- 73 Ved skrivelse af 20. juni 2017 anmodede sagsøgerne om udsættelse af det retsmøde, der var berammet til den 12. juli 2017 (jf. præmis 71 ovenfor). Den 26. juni 2017 imødekom formanden for Fjerde Udvidede Afdeling denne anmodning, og retsmødet blev udsat til den 11. september 2017.
- 74 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten under retsmødet den 11. september 2017.

III. Retlige bemærkninger

- 75 På tidspunktet for de skadevoldende dekreters ikrafttrædelse (jf. præmis 30-36 ovenfor) var sagsøgerne enten indehavere af indskud i de omhandlede banker eller aktionærer i disse banker.
- 76 Gennemførelsen af de foranstaltninger, der er omhandlet i de skadevoldende dekretter, som ændret den 30. juli 2013 (herefter under ét »de skadevoldende foranstaltninger«), medførte en betydelig forringelse af værdien af sagsøgernes indskud, aktier og obligationer, som sagsøgerne har sat nøjagtige tal på i et bilag til stævningen.
- 77 Sagsøgerne har indledningsvis gjort gældende, at vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives de sagsøgte. De sagsøgte udstedte visse retsakter (herefter »de omtvistede retsakter«), hvorved de for det første tvang Republiken Cypern til at vedtage de skadevoldende foranstaltninger for at opnå

en støtte, der var uundværlig for den, for det andet godkendte vedtagelsen af disse foranstaltninger og for det tredje fremmede eller opretholdt deres gennemførelse. Der er nærmere bestemt tale om følgende retsakter:

- Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013
- »Eurogruppens aftale af 25. marts 2013«
- »afgørelse truffet af Styrelsesrådet for ECB den 21. marts 2013 om tilbagebetaling af ELA den 26. marts [2013], medmindre der indgås en aftale om en redningspakke«
- »ECB's afgørelser om fortsat ydelse af ELA«
- aftalememorandummet af 26. april 2013, der blev forhandlet og indgået af Kommissionen
- de øvrige retsakter, hvorved de sagsøgte har stadfæstet og godkendt de skadevoldende foranstaltninger, nemlig Eurogruppens erklæringer af 12. april, 13. maj og 13. september 2013, »Kommissionens bemærkninger om, at de foranstaltninger, der var truffet af de cypriotiske myndigheder, overholdt konditionaliteten«, afgørelse 2013/236 samt Kommissionens og ECB's godkendelse af, at de forskellige rater af den finansielle støttefacilitet blev udbetalt til Republiken Cypern.

- 78 Sagsøgerne har dernæst anført, at de omtvistede retsakter blev vedtaget uden at tage hensyn til interesserne hos den lukkede gruppe af indskydere og aktionærer i de omhandlede banker, hvilket var en alvorlig og karakteriseret tilsidesættelse af EU-retten.
- 79 Sagsøgerne har endelig anført, for det første, at der er en direkte sammenhæng mellem de skadevoldende foranstaltninger og de tab, som de har lidt. De har for det andet krævet erstatning for disse tab.

A. Rettens kompetence

- 80 De sagsøgte har gjort gældende, at Retten ikke har kompetence til at påkende den foreliggende sag.
- 81 Det skal bemærkes, at Retten i henhold til artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF i forbindelse med ansvar uden for kontraktforhold kun har kompetence til at påkende tvister om erstatning for skader forvoldt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller af deres ansatte under udøvelsen af deres hverv (jf. i denne retning kendelse af 1.4.2008, Ayyanarsamy mod Kommissionen og Tyskland, T-412/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:84, præmis 24).
- 82 Ifølge retspraksis skal udtrykket »institution«, der anvendes i artikel 340, stk. 2, TEUF, ikke forstås således, at det kun omfatter de i artikel 13, stk. 1, TEU opregnede EU-institutioner (jf. i denne retning dom af 2.12.1992, SGEEM og Etroy mod EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, præmis 16). Udtrykket skal forstås således, at det i betragtning af den ved EUF-traktaten indførte ordning med et ansvar uden for kontraktforhold også omfatter Unionens andre organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved traktaterne, og som har til formål at bidrage til gennemførelse af Unionens mål. Derfor må de handlinger, som disse kontorer, organer og agenturer iværksætter i forbindelse med udøvelsen af den kompetence, som de er tildelt i henhold til EU-retten, tilregnes Unionen i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaterne, og som er fastsat i artikel 340, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 10.4.2002, Lamberts mod Ombudsmanden, T-209/00, EU:T:2002:94, præmis 49).

- 83 Det følger heraf, at Retten ikke kan behandle et erstatningskrav, som er rettet mod Unionen og baseret på ulovligheden af en retsakt eller en adfærd, der hverken hidrører fra en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller fra en af deres ansatte under udøvelsen af dennes hverv. Når skader er forvoldt af nationale myndigheder under udøvelsen af deres egne beføjelser, vil kun disse således kunne drages til ansvar, og kun de nationale domstole kan tilkende erstatning herfor (jf. i denne retning dom af 7.7.1987, *L'Étoile commerciale* og *CNTA mod Kommissionen*, 89/86 og 91/86, EU:C:1987:337, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.2.1998, *Laga mod Kommissionen*, T-93/95, EU:T:1998:22, præmis 47).
- 84 Det kan derimod ikke udelukkes, at Retten kan påkende en sag om erstatning for skader forvoldt ved en retsakt eller en adfærd, hvormed en national myndighed sikrer gennemførelsen af en EU-retlig forskrift. Ved afgørelsen af, om Retten er kompetent til at påkende en sag, skal det i så fald efterprøves, om det ulovlige forhold, der er fremført til støtte for søgsmålet, i virkeligheden hidrører fra en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller fra en af dens ansatte under udøvelsen af dennes hverv og reelt ikke kan tilskrives den omhandlede nationale myndighed (jf. i denne retning og analogt dom af 26.2.1986, *Krohn Import-Export mod Kommissionen*, 175/84, EU:C:1986:85, præmis 19). Det er tilfældet, når de nationale myndigheder ikke råder over nogen skønsmargen med hensyn til at gennemføre en EU-retlig forskrift, der er behæftet med et sådant ulovligt forhold (jf. i denne retning dom af 11.1.2002, *Biret International mod Rådet*, T-174/00, EU:T:2002:2, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 Retten har desuden kompetence til at påkende en sag om erstatning for skader forårsaget af Kommissionens eller ECB's retsstridige retsakter eller adfærd i forbindelse med de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, *Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB*, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 54-60).
- 86 I det foreliggende tilfælde må det – med forbehold af fastlæggelsen af den afgørende årsag til det hævdede tab – konstateres, at årsagen til det materielle tab, som sagsøgerne, uanset om der er tale om aktionærer eller indskydere i de omhandlede banker, hævder at have lidt, umiddelbart skal findes i gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger. Sagsøgerne er enige om, at disse foranstaltninger blev indført ved hjælp af de skadevoldende dekreter. De skadevoldende dekreter, som blev offentliggjort den 29. marts 2013 (jf. præmis 30 ovenfor) og i visse tilfælde ændret den 30. juli 2013, blev imidlertid vedtaget af en cypriotisk myndighed (CBC's direktør) i henhold til en cypriotisk lov (lov af 22. marts 2013). Denne lov og disse dekreter blev vedtaget inden undertegnelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013 og var til forskel fra eksempelvis en national retsakt til gennemførelse af et direktiv ikke foranlediget af et formelt krav i en EU-retsakt. De skadevoldende dekreter kan derfor ikke formelt tilskrives Unionen.
- 87 I denne forbindelse har de sagsøgte for det første anført, at vedtagelsen af de skadevoldende dekreter reelt heller ikke kan tilskrives Unionen, som derfor ikke kan drages til ansvar herfor. Disse dekreter kan udelukkende tilskrives de cypriotiske myndigheder, som vedtog dem ensidigt under udøvelsen af deres suveræne beføjelser. Kommissionen og ECB har præciseret, at de skadevoldende foranstaltninger er nævnt til historiske og forklaringsmæssige formål i aftalememorandummet af 26. april 2013, da tildelingen af den finansielle støttefacilitet ikke kun var betinget af vedtagelsen af fremtidige foranstaltninger. Hvad angår teknisk rådgivning, som ydes i forbindelse med nationale retsforhandlinger, har Kommissionen og ECB påpeget, at Unionen ikke kan ifalde ansvar herfor.
- 88 For det andet har Rådet og Kommissionen fremhævet, at Eurogruppen er et uformelt mellemstatsligt forum, hvis erklæringer, der ikke har retsvirkninger, må tilskrives de enkelte medlemsstater, der er repræsenteret, og ikke efterfølgende kan medføre, at Unionen ifalder ansvar.

- 89 For det tredje har ECB henvist til, at kompetencen for ELA ligger hos de nationale centralbanker i Eurosystemet. ECB kontrollerer blot, om ELA'en strider mod de opgaver og mål, der er fastsat for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB). Da ECB ikke havde mulighed for at vurdere de cypriotiske bankers solvens, var banken i forbindelse med denne kontrol nødt til at sætte sin lid til de vurderinger, som var foretaget af CBC, og som især var baseret på forventningerne om, at der snart ville blive vedtaget et støtteprogram. ECB måtte nødvendigvis gå ud fra, at den skulle vælge en anden tilgang, hvis der ikke blev vedtaget et program af denne type.
- 90 Den 21. marts 2013 traf ECB under alle omstændigheder ikke nogen afgørelse i medfør af artikel 14.4 i protokol nr. 4 af 30. marts 2010 om statuten for [ESCB] og [ECB] (EUT 2010, C 83, s. 230, herefter »statuten for ECB«), men afgav en ren hensigtserklæring uden retsvirkninger, som frit kunne ændres, selv om denne erklæring kunne have øget det pres, der lå på de cypriotiske myndigheder, fordi de offentlige finanser og bankerne i Cypern var i en dårlig tilstand.
- 91 For det fjerde har Kommissionen påpeget, at den hverken i ESM-traktaten eller i retspraksis forpligtes til at sikre, at alle forhold, der er omfattet af den nævnte traktat, stemmer overens med EU-retten. Da Kommissionen har bevaret sin rolle som traktaternes vogter, jf. artikel 17 TEU, inden for rammerne af ESM, sørgede den imidlertid for, at aftalememorandummet af 26. april 2013 var foreneligt med EU-retten. Det fremgår imidlertid af retspraksis, at artikel 17 TEU ikke tillægger borgerne rettigheder, og at en tilsidesættelse af denne bestemmelse ikke kan medføre, at Unionen ifalder ansvar.
- 92 Sagsøgerne har heroverfor anført, at Retten har kompetence til at påkende den foreliggende sag.
- 93 De har for det første anført, at selv om de skadevoldende dekreter formelt er suveræne og ensidige retsakter vedtaget af Republikken Cypern, kan de skadevoldende foranstaltninger reelt tilskrives de sagsøgte. I erklæringen af 25. marts 2013 besluttede Eurogruppen således at betinge den finansielle støttefacilitet af vedtagelsen af disse foranstaltninger, og henset til »ECB's anmodning om tilbagebetaling af ELA'en senest den 26. marts 2013« var den finansielle støttefacilitet nødvendig for at undgå, at Republikken Cypern, hvis handlefrihed var ikke-eksisterende, gik bankerot. Da Eurogruppen således havde krævet, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget, har den omstændighed, at de blev vedtaget inden undertegnelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013, ingen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt de kan tilskrives Unionen. Omvendt fremgår det af den omstændighed, at de skadevoldende foranstaltninger var nævnt i aftalememorandummet af 26. april 2013, og at deres gennemførelse blev overvåget af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2013/236, samt af indholdet af denne afgørelses artikel 2, stk. 6, at der var tale om betingelser, som tildelingen af den finansielle støttefacilitet var underlagt.
- 94 For det andet har sagsøgerne påpeget, at Eurogruppen kan pålægge Unionen et ansvar, eftersom der er tale om et organ, som er oprettet i henhold til den primære ret, og hvis opgaver udføres inden for rammerne af Den Monetære Union, der henhører under Unionens enekompetence. Da Eurogruppen som regel mødes aftenen før et møde i Rådet af økonomi- og finansministre, og de deltagende medlemsstater repræsenterede 215 af de 255 stemmer, som var nødvendige for at opnå kvalificeret flertal på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, retter Rådet sig i øvrigt altid efter dens afgørelser.
- 95 Sagsøgerne har tilføjet, at en ikke-bindende retsakt såsom en publikation kan medføre, at Unionen ifalder ansvar. Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013 er under alle omstændigheder bindende. Eurogruppen besluttede at fastsætte præcise betingelser for den finansielle støttemekanisme, som de cypriotiske myndigheder, ESM og de berørte EU-institutioner anså for at være bindende. Sagsøgerne har navnlig anført, at Styrelsesrådet for ESM var nødt til at stadfæste denne beslutning og tilmed var bundet af den, da dette råd har den samme sammensætning som Eurogruppen. Dette fremgår i øvrigt af selve erklæringen af 25. marts 2013 og af Parlamentets betænkning af 13. marts 2014 om undersøgelsen af trojkaens (ECB, Kommissionen og IMF's) rolle og virksomhed i programlandene i euroområdet. Sagsøgerne har i denne forbindelse anført, at retspraksis, hvorefter en EU-retsakt, som

tillader en medlemsstat at foretage en handling, berører de pågældende borgeres retsstilling umiddelbart, hvis der ikke hersker tvivl om denne medlemsstats udøvelse af sit skøn, kan anvendes analogt i det foreliggende tilfælde.

- 96 Sagsøgerne har desuden påpeget, at tildelingen af den finansielle støttefacilitet ikke falder uden for Unionens rammer. Tildelingen blev således besluttet af Eurogruppen, som er et EU-organ, for at gennemføre Unionens mål. Den finansielle støttefacilitet blev desuden formelt tildelt af ESM, dvs. en mekanisme, som Det Europæiske Råd havde fundet det nødvendigt at oprette, hvis målsætninger er snævert forbundet med Unionens, og som ikke er underlagt Kommissionens og ECB's kontrol og overvågning. Den finansielle støttefacilitet var endelig ledsaget af afgørelse 2013/236, som blev vedtaget dagen før undertegnelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013.
- 97 For det tredje har sagsøgerne påpeget, at ECB i overensstemmelse med artikel 14.4. i statuten for ECB skal underrettes om enhver ELA-operation og har ret til at nedlægge veto mod en sådan operation. Selv om ECB ikke har kompetence til at efterprøve bankernes solvens, betyder det ikke, at den kan træffe en vilkårlig afgørelse.
- 98 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at Unionen ifalder ansvar, hvis dens institutioner inden for rammerne af ESM tilsidesætter EU-retten, samarbejder om at vedtage en retsakt, der strider mod denne ret, eller ikke påser, at den pågældende retsakt er forenelig med den nævnte ret. Unionen ifalder ligeledes ansvar, fordi de sagsøgte har godkendt de skadevoldende foranstaltninger.
- 99 Drøftelserne mellem parterne har i det væsentlige vedrørt to spørgsmål, som Retten herefter vil undersøge. For det første skal Retten afgøre, om de skadevoldende foranstaltninger, der formelt kan tilskrives Republikken Cypern, reelt kan tilskrives de sagsøgte helt eller delvist (jf. præmis 101-193 nedenfor).
- 100 For det andet skal Retten afgøre, om visse af de sagsøgte retsakter og handlinger, uanset hvem de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives, har kunnet medføre, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold (jf. præmis 194-207).

1. Spørgsmålet om, hvorvidt de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives de sagsøgte

- 101 Det bemærkes indledningsvis, at det kan være relevant at efterprøve, om en omtvistet retsakt eller adfærd kan tilskrives Unionen, dels i forbindelse med vurderingen af Rettens kompetence, for så vidt som denne ikke har kompetence til at tilkende erstatning for en skade, som ikke kan tilskrives Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller deres ansatte under udøvelsen af deres hverv, men kan tilskrives en medlemsstat eller en anden enhed uden for EU-regi, dels i forbindelse med realitetsbehandlingen af en sag, da denne efterprøvelse kan være med til at afgøre, om en af de to betingelser for, at Unionen ifalder ansvar, er opfyldt, nemlig at der er en årsagssammenhæng mellem den adfærd, der foreholdes disse institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller deres ansatte under udøvelsen af deres hverv, og den hævdede skade (jf. i denne retning dom af 3.5.2017, Sotiropoulou m.fl. mod Rådet, T-531/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:297, præmis 57). I det foreliggende tilfælde finder Retten, at spørgsmålet om tilregnelse, henset til parternes argumentation (jf. præmis 87-98 ovenfor), skal undersøges i forbindelse med undersøgelsen af Rettens kompetence.
- 102 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at de sagsøgte med de omtvistede retsakter (jf. præmis 77 ovenfor) reelt tvang Republikken Cypern til at vedtage de skadevoldende foranstaltninger. Det følger heraf, at de tab, som sagsøgerne angiveligt har lidt i deres egenskab af aktionærer eller indskydere i de omhandlede banker som følge af disse foranstaltninger, kan anses for at være forårsaget af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller af deres ansatte under udøvelsen af deres hverv, hvilket de sagsøgte har bestridt.

103 Det skal derfor i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 81-85 ovenfor, undersøges, om Rådet, Kommissionen og ECB samt Eurogruppen, såfremt den kan betragtes som en EU-institution som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, med de omtvistede retsakter (jf. præmis 77 ovenfor) reelt krævede, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget (jf. præmis 104-182 ovenfor), og om Republikken Cypern i givet fald havde en skønsmargen, der gjorde det muligt for den at fravige et sådant krav (jf. præmis 183-191 ovenfor). Retten skal herved indledningsvis præcisere, at vurderingen af, om de omtvistede retsakter og det økonomiske og finansielle pres, som Republikken Cypern blev udsat for, var af bindende karakter eller ej, vedrører fastlæggelsen af dennes skønsmargen og derfor i givet vil skulle undersøges i den del af den foreliggende dom, der fokuserer på dette spørgsmål.

a) Spørgsmålet om, hvorvidt de sagsøgte med de omtvistede retsakter stillede krav om vedtagelse af de skadevoldende foranstaltninger

104 Det er nødvendigt at gennemgå de omtvistede retsakter (jf. præmis 77 ovenfor) for at afgøre, om det kan fastslås, at Rådet, Kommissionen og ECB samt Eurogruppen, såfremt den kan betragtes som en EU-institution som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, i forbindelse med en eller flere af disse retsakter krævede, at Republikken Cypern vedtog de skadevoldende foranstaltninger.

1) Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013

105 Sagsøgerne har i det væsentlige anført, at Eurogruppen med sin erklæring af 25. marts 2013 betingede tildelingen af den finansielle støttefacilitet af, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget.

106 Før der ses på denne erklærings indhold, skal det afgøres, om Eurogruppen kan betragtes som en EU-institution som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF. Det er ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 82 ovenfor, kun i dette tilfælde, at en retsakt, som stammer fra Eurogruppen – f.eks. den nævnte erklæring – kan indebære, at Unionen ifalder ansvar. Det bemærkes herved, at udtrykket »institution«, der anvendes i artikel 340, stk. 2, TEUF, som anført i præmis 82 ovenfor ikke kun omfatter de i artikel 13, stk. 1, TEU opregnede institutioner, men alle andre EU-organer, -kontorer og -agenturer, der er oprettet ved traktaterne, og som har til formål at bidrage til gennemførelsen af Unionens mål.

107 Rådet og Kommissionen har i det væsentlige anført, at Eurogruppen ikke er en EU-institution som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF. Rådet har navnlig støttet denne anskuelse på præmis 61 i dom af 20. september 2016, Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:702), hvoraf det fremgår, at Eurogruppen hverken kan sidestilles med en sammensætning af Rådet eller kvalificeres som et af Unionens organer, kontorer eller agenturer. Når Eurogruppen hverken er en sammensætning af Rådet eller et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, kan den ikke indebære, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold.

108 Det skal herved konstateres, at Domstolen i præmis 61 i dom af 20. september 2016, Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:702), fandt det vigtigt at præcisere, at Eurogruppen ikke kunne kvalificeres som et af Unionens organer, kontorer eller agenturer »som omhandlet i artikel 263 TEUF«.

109 Den kompetence, som Unionens retsinstanser udøver i legalitetssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, adskiller sig imidlertid såvel ved sin sagsgenstand som ved de klagepunkter, der kan påberåbes, fra den kompetence, som de har i søgsmål om erstatning uden for kontraktforhold i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF (jf. i denne retning og analogt dom af 14.7.1961, Vloeberghs mod Den Høje Myndighed, 9/60 og 12/60, EU:C:1961:18, s. 425). Som sagsøgerne har fremhævet, blev erstatningssøgsmålet vedrørende Unionens ansvar uden for kontraktforhold for dens institutioners handlinger eller undladelser således indført som et selvstændigt retsmiddel, der i forhold til andre

retsmidler har en særlig funktion i søgsmålssystemet og er underlagt betingelser, som er udformet med henblik på dets specielle formål (dom af 28.4.1971, Lütticke mod Kommissionen, 4/69, EU:C:1971:40, præmis 6, af 12.4.1984, Unifrex mod Kommissionen og Rådet, 281/82, EU:C:1984:165, præmis 11, og af 7.6.2017, Guardian Europe mod Den Europæiske Union, T-673/15, EU:T:2017:377, præmis 53). Hvor et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF tilsigter en ophævelse af en bestemt foranstaltning, har et erstatningssøgsmål baseret på artikel 340 TEUF til formål at opnå erstatning for tab, som er forårsaget af en institution (jf. i denne retning dom af 2.12.1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, 5/71, EU:C:1971:116, præmis 3, og af 18.9.2014, Georgias m.fl. Mod Rådet og Kommissionen, T-168/12, EU:T:2014:781, præmis 32).

- 110 Uafhængigt af, om der er tale om en anfægtelig retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, kan enhver akt, der er udstedt af en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller af en af dens ansatte under udøvelsen af den pågældendes hverv, i princippet gøres til genstand for et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 268 TEUF (jf. i denne retning dom af 18.12.2009, Arizmendi m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 og T-484/04, EU:T:2009:530, præmis 65). En adfærd, som ikke er udtryk for en beslutning, og som er af en sådan beskaffenhed, at Unionen kan drages til ansvar uden for kontraktforhold, kan endvidere danne grundlag for et erstatningssøgsmål, selv om den ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (jf. i denne retning dom af 15.1.2003, Philip Morris International mod Kommissionen, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01, EU:T:2003:6, præmis 123).
- 111 Det følger heraf, at et erstatningssøgsmål uden for kontraktforhold i det søgsmålssystem, der er indført ved EUF-traktaten, har et kompenserende formål, som bl.a. også skal sikre borgeren en effektiv domstolsbeskyttelse mod retsakter og handlinger, som hidrører fra Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller fra en af deres ansatte under udøvelsen af dennes hverv, og som ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. I betragtning af disse to retsmidlers forskellige og supplerende formål kan det således ikke antages, at indholdet af begrebet »institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF nødvendigvis må begrænses til de EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer, der er nævnt i artikel 263, stk. 1, TEUF.
- 112 Fastlæggelsen af de EU-enheder, der kan kvalificeres som »institutioner« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, skal tværtimod ske efter kriterier, som er specifikke for denne bestemmelse, og som afviger fra dem, der anvendes ved fastlæggelsen af de i artikel 263, stk. 1, TEUF nævnte organer, kontorer og agenturer. Med hensyn til artikel 263 TEUF er det relevante kriterium baseret på den sagsøgte enheds mulighed for at udstede retsakter, som har til formål at have retsvirkninger over for tredjemand (jf. i denne retning dom af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23-25). Med hensyn til artikel 340, stk. 2, TEUF skal det omvendt afgøres, om den EU-enhed, som den påtalte retsakt eller adfærd kan tilskrives, er blevet oprettet ved traktaterne og har til formål at bidrage til gennemførelsen af Unionens mål (jf. i denne retning dom af 10.4.2002, Lamberts mod Ombudsmanden, T-209/00, EU:T:2002:94, præmis 49).
- 113 Artikel 137 TEUF og protokol nr. 14 af 26. oktober 2012 om Eurogruppen (EUT 2012, C 326, s. 283), der er knyttet som bilag til EUF-traktaten, omhandler bl.a. Eurogruppens eksistens, dens sammensætning, nærmere bestemmelser for afholdelsen af møder og dens funktioner. Med hensyn til Eurogruppens funktioner bestemmer denne protokols artikel 1, at Eurogruppen mødes »for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de [deltagende ministre] deler for så vidt angår den fælles valuta«. Disse spørgsmål indgår i henhold til artikel 119, stk. 2, TEUF i Unionens virke med de i artikel 3 TEU nævnte mål for øje, herunder oprettelsen af en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta. Det må heraf udledes, at Eurogruppen er en EU-enhed, der formelt er blevet oprettet ved traktaterne og har til formål at bidrage til gennemførelsen af Unionens mål. De retsakter og den adfærd, som Eurogruppen udsteder og udviser ved udøvelsen af de beføjelser, som den er tillagt ved EU-retten, kan derfor tilskrives Unionen.

- 114 Enhver anden løsning vil være i strid med princippet om retsunionen, eftersom den vil gøre det muligt at oprette enheder i Unionens retsorden, hvis retsakter og adfærd Unionen ikke kan drages til ansvar for.
- 115 Det er under disse omstændigheder nødvendigt at efterprøve, om Eurogruppen med sin erklæring af 25. marts 2013 krævede, at Republikken Cypern vedtog de skadevoldende foranstaltninger. I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at Eurogruppen i sin erklæring af 25. marts 2013 redegjorde meget generelt for visse foranstaltninger, der var aftalt på politisk plan med Republikken Cypern, med henblik på at stabilisere dennes økonomiske situation og bebudede eller tilskyndede til visse fremtidige tiltag.
- 116 Eurogruppen gav imidlertid ikke udtryk for nogen endelig holdning hverken til tildelingen af den finansielle støttefacilitet eller til de betingelser, som Republikken Cypern skulle opfylde for at kunne modtage denne støtte. Den anførte bl.a. ikke, at den finansielle støttefacilitet kun ville blive tildelt Republikken Cypern, hvis denne vedtog eller iværksatte de skadevoldende foranstaltninger, eller at de omstrukturingsplaner for finanssektoren, der var beskrevet i bilaget til den pågældende erklæring, blev anset for at udgøre en del af det makroøkonomiske tilpasningsprogram, som Republikken Cypern skulle overholde i henhold til ESM-traktatens artikel 12, stk. 1.
- 117 Det fremgår for det andet af den pågældende erklæring, at Eurogruppen fandt, at muligheden for at tildele eller afslå den bistand, der blev anmodet om, ikke henhørte under dens beføjelser, men under Styrelsesrådet for ESM's beføjelser. Det må således fastslås, at i modsætning til det af sagsøgerne anførte, og selv om bilaget indeholder formuleringer, der vil kunne forekomme kategoriske, herunder formuleringerne om dels, at Laïki straks afvikles med et fuldstændigt bidrag fra aktionærerne, obligationsindehaverne og indskyderne af usikrede indskud, dels at BoC vil blive rekapitaliseret via en konvertering af usikrede indskud til egenkapital med et fuldstændigt bidrag fra aktionærerne og obligationsindehaverne (jf. præmis 27 ovenfor), var Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013 af rent informativ karakter. Eurogruppen informerede blot offentligheden om, at der var indgået visse aftaler på politisk plan, ligesom den udtalte sig om sandsynligheden for, at ESM ville tildele den finansielle støttefacilitet (jf. i denne retning kendelse af 16.10.2014, Mallis og Malli mod Kommissionen og ECB, T-327/13, EU:T:2014:909, præmis 56-61).
- 118 Det kan således ikke fastslås, at Eurogruppen med sin erklæring af 25. marts 2013 krævede, at Republikken Cypern vedtog de skadevoldende foranstaltninger.

2) »Eurogruppens aftale af 25. marts 2013«

- 119 Som sagsøgerne har bekræftet i deres svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, har de også forstået Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013 sådan, at der foreligger en aftale af samme dato, hvorved medlemmerne af Eurogruppen forinden var blevet enige om, at den finansielle støttefacilitet kun ville blive tildelt Republikken Cypern, hvis denne vedtog de skadevoldende foranstaltninger, som ikke var til forhandling.

120 Det fremgår ikke klart og entydigt af Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013, at der foreligger en sådan aftale. Sagsøgerne har imidlertid konkluderet, at denne aftale foreligger, på grundlag af visse sagsakter, herunder en skrivelse, som den tyske økonomiminister sendte til det tyske parlament den 13. april 2013 med det formål at godkende ESM's afgørelse om at tildele den finansielle støttefacilitet til Republikken Cypern. Denne skrivelse indeholder en passage med følgende ordlyd:

»Eurogruppen har konkluderet, at det på baggrund af det cypriotiske parlaments afvisning af den oprindelige aftale og usikkerheden om den udvikling, der er sket i mellemtiden, navnlig i den cypriotiske banksektor, ikke vil være muligt at fastlægge et potentielt program, før følgende foranstaltninger er iværksat:

- adskillelse af græske filialer i den cypriotiske banksektor: De største cypriotiske bankers græske filialer overtages af den græske banksektor
- likvidation af [Laiki] og omstrukturering af [BoC] uden brug af midler fra et potentielt støtteprogram [...]

Bankernes ejere og andre kreditorer inddrages således på følgende måde i de ovenfor nævnte omstrukturingsforanstaltninger:

- Ejere og indehavere af efterstillede fordringer samt obligationsindehavere bærer tabene fuldt ud i et omfang, der svarer til deres andele.
- Indskud i [Laiki] på mere end 100 000 EUR, som ikke er omfattet af beskyttelsen af bankindskud, bidrager til dækning af finansielle behov i forbindelse med likvikationsforanstaltninger. Indskud på mindre end 100 000 EUR, som er omfattet af beskyttelsen af bankindskud, overføres til [BoC].
- [Laikis] værdiaktiver overføres til [BoC]. De overførte aktiver bør have en højere værdi end de overførte passiver, således at [Laiki] også bidrager til at styrke kapitalen i [BoC].
- 37,5% af de indskud i [BoC], der ikke er omfattet af beskyttelsen af bankindskud, konverteres til bankaktier. [Yderligere 22,5% af disse indskud] vil også kunne konverteres til aktier, hvis der er behov for det. Målet er at opnå en kernekapitalprocent på 9% i [BoC].«

121 Det fremgår af denne passage, at den tyske økonomiminister oplyste det tyske parlament om, at medlemmerne af Eurogruppen havde indgået en aftale, hvorefter tildelingen af den finansielle støttefacilitet var betinget af, at de skadevoldende foranstaltninger – eller i det mindste foranstaltninger, der mindede meget om dem – var blevet vedtaget. Det bekræftes af flere af de cypriotiske myndigheders erklæringer og af vidneforklaringer for et undersøgelsesudvalg i det cypriotiske parlament, at der fandtes en sådan aftale.

122 Det må derfor fastslås, for det første, at eurolandenes repræsentanter havde indgået en aftale (herefter »aftalen om konditionalitet«), hvorefter den finansielle støttefacilitet kun ville blive tildelt Republikken Cypern, hvis denne vedtog de skadevoldende foranstaltninger (eller i det mindste foranstaltninger, der mindede meget om dem), for det andet, at denne aftale var af uformel karakter, da den ikke blev indgået efter en bestemt procedure eller på et bestemt retsgrundlag, for det tredje, at den nævnte aftale blev indgået enten på et møde i Eurogruppen den 25. marts 2013 eller tæt på denne dato, og for det fjerde, at det var den tyske økonomiministers opfattelse, at Eurogruppen havde indgået den omhandlede aftale.

123 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at i henhold til bestemmelserne i artikel 137 TEUF, sammenholdt med artikel 1 i protokol nr. 14 om Eurogruppen, er Eurogruppen en uformel samling af eurolandenes ministre, der har til formål at lette udvekslingen af synspunkter vedrørende spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de deler for så vidt angår den fælles valuta (jf. i denne

retning kendelse af 16.10.2014, Mallis og Malli mod Kommissionen og ECB, T-327/13, EU:T:2014:909, præmis 41). Det præciseres i denne protokol, at møderne i Eurogruppen forberedes af repræsentanterne for eurolandenes finansministre og for Kommissionen. Henset til disse bestemmelser kan det med rimelighed konkluderes, at Eurogruppen i princippet består af eurolandenes finansministre. Som Rådet bekræftede i retsmødet, var det tilfældet i den foreliggende sag, da de ministre fra eurolandene, der deltog i mødet i Eurogruppen den 25. marts 2013, var de ministre, der var ansvarlige for finansielle anliggender.

- 124 For det andet består Styrelsesrådet for ESM i overensstemmelse med ESM-traktatens artikel 5, stk. 1, af eurolandenes finansministre.
- 125 Som sagsøgerne med rette har fremhævet, er medlemmerne af Styrelsesrådet for ESM og ministrene forsamlet i Eurogruppen derfor i princippet og i hvert fald i det foreliggende tilfælde de samme fysiske personer. Det følger heraf, at det i praksis er umuligt at afgøre på forhånd, om en »uformel« aftale såsom aftalen om konditionalitet er blevet indgået af disse personer som repræsentanter for eurolandene i Eurogruppen eller som medlemmer af Styrelsesrådet for ESM.
- 126 Der skal imidlertid mindes om, at den finansielle støttefacilitet blev tildelt af ESM i henhold til de regler og procedurer, der er fastsat i ESM-traktaten, og ikke af Eurogruppen.
- 127 Det må derfor fastslås, at aftalen om konditionalitet blev indgået af eurolandenes finansministre på mødet den 25. marts 2013 som medlemmer af Styrelsesrådet for ESM og ikke som medlemmer af Eurogruppen. Når der henvises til Eurogruppen i den tyske økonomiministers skrivelse, der er nævnt i præmis 120 ovenfor, kan det skyldes, at de repræsentanter for eurolandene, der mødtes i Eurogruppen denne dag, i praksis er de samme fysiske personer som medlemmerne af Styrelsesrådet for ESM.
- 128 I denne forbindelse skal det videre bemærkes, at eurolandene ved at oprette ESM har valgt at tillægge denne internationale organisation, som er en juridisk person, konkrete og eksklusive beføjelser med hensyn til tildeling af finansiell støtte til kriseramte eurolande. Disse beføjelser skal udøves i overensstemmelse med de folkeretlige regler, der gælder for mellemstatslige samarbejdsorganisationer, mens EU-retten kun finder anvendelse, såfremt dette fremgår specifikt af ESM-traktaten. Eurolandene har således gjort det klart, at en finansiell støttefacilitet tildeles uden for Unionens virkefelt og uden for dens retlige ramme.
- 129 Eurolandene har ganske vist anmodet EU-institutionerne, nærmere bestemt Kommissionen og ECB, om at udføre visse opgaver til gavn for ESM. De opgaver, hvis varetagelse er overdraget til disse institutioner inden for rammerne af ESM-traktaten, indebærer imidlertid ingen selvstændig beslutningsbeføjelse, og de nævnte institutioners virksomhed inden for rammerne af denne traktat forpligter kun ESM (dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 161, og af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 53).
- 130 Eurogruppen er til forskel fra Kommissionen og ECB ikke nævnt i ESM-traktaten som et organ, der kan udføre opgaver på vegne af ESM.
- 131 Det kan derfor ikke antages, at eurolandenes finansministre forsamlet i Eurogruppen i deres egenskab af medlemmer heraf har kompetence til at foregribe eller opstille betingelser for de afgørelser, der træffes af Styrelsesrådet for ESM, da de kun kan tildeles denne kompetence som medlemmer af dette råd, selv om aftaler om betingelser for tildeling af en finansiell støttefacilitet indgås i forbindelse med et møde i Eurogruppen.
- 132 Det må som følge heraf fastslås, at aftalen om konditionalitet blev indgået af eurolandenes repræsentanter som medlemmer af Styrelsesrådet for ESM.

133 Det kan på denne baggrund ikke fastslås, at Eurogruppen med aftalen om konditionalitet krævede, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget.

3) »Afgørelse truffet af Styrelsesrådet for ECB den 21. marts 2013 om tilbagebetaling af ELA den 26. marts [2013], medmindre der indgås en aftale om en redningspakke«

134 Sagsøgerne har ligeledes henvist til ECB's pressemeddelelse af 21. marts 2013 (jf. præmis 23 ovenfor). De præciserede således i retsmødet, at denne pressemeddelelse efter deres opfattelse bebudede afgørelsen truffet af Styrelsesrådet for ECB om tilbagebetaling af ELA den 26. marts 2013, medmindre der indgås en aftale om en redningspakke.

135 Denne meddelelse har som bekendt følgende ordlyd:

»Styrelsesrådet for ECB har besluttet at fastholde ELA på det eksisterende niveau indtil [...] den 25. marts 2013.

Herefter vil der kun kunne ydes [ELA], hvis der er iværksat et [EU- eller IMF-]program, som sikrer de omhandlede bankers solvens.«

136 Det skal i første række fastlægges, hvilken rækkevidde denne meddelelse har. Til dette formål bør der henvises til de vigtigste regler, der gælder for ELA'en.

137 Det fremgår af aftalen af 7. februar 2013 om ELA, at ELA'en defineres som tilrådighedsstillelse af »centralbankpenge« eller anden støtte, der kan medføre en forøgelse af »centralbankpenge« til en finansiell institution eller til en gruppe af finansielle institutioner, der har likviditetsproblemer, uden at dette er en del af den fælles pengepolitik.

138 Ifølge denne aftale ligger ansvaret for ELA'en hos den pågældende nationale centralbank, der påtager sig omkostninger og risici i forbindelse hermed. ELA'en er således i princippet baseret på et nationalt retsgrundlag. I det foreliggende tilfælde fremgår det af ECB's formalitetsindsigelse og af dens svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, at CBC tildelte de omhandlede banker ELA på grundlag af artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 46, stk. 3, i O peri tis Kentrikis Trapezas tis Kyprou nomos tou 2002 (No. 138(I)/2002) (lov af 2002 om Cyperns centralbank, EE, bilag I(I), nr. 36 24, 19.7.2002) (herefter »lov af 19. juli 2002«). Ifølge den første af disse bestemmelser har CBC bl.a. til opgave at sikre det finansielle systems stabilitet. Den anden af disse bestemmelser bemyndiger CBC til at »yde forskud mod sikkerhed eller yde lån mod sikkerhed til banker for et bestemt tidsrum og af de grunde, som [denne] kan fastlægge«.

139 Som det fremgår af CBC's skrivelse af 25. juli 2017, der er knyttet som bilag til ECB's svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, præciserede Styrelsesrådet for CBC i et dokument af 31. januar 2011 de principper og procedurer, der gælder for tilvejebringelse af ELA. Det angives bl.a. i dette dokument, at CBC i medfør af artikel 46, stk. 3, i lov af 19. juli 2002 kan yde midlertidig støtte til et kreditinstitut, som er underlagt tilsyn, og som er solvent, men mangler likviditet. Det præciseres i det nævnte dokument, at en sådan støtte skal sigte mod at beskytte den finansielle stabilitet, kun kan tildeles i tilfælde af en potentiel systemisk risiko og som hovedregel kun tildeles under ekstraordinære omstændigheder.

140 Det fremgår også af dette dokument, at ELA – hvilket sagsøgerne er enige om – ikke henhører under den fælles pengepolitik og derfor falder ind under anvendelsesområdet for artikel 14.4 i statutten for ECB. Denne bestemmelse er affattet således:

»De nationale centralbanker kan udføre funktioner, som ikke er nævnt i [statutten for ECB], medmindre Styrelsesrådet med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer træffer afgørelse om, at disse funktioner strider mod ESCB's mål og opgaver. Sådanne funktioner udføres på de nationale centralbankers eget ansvar og for deres egen regning og risiko og betragtes ikke som en del af ESCB's funktioner.«

141 I et dokument med titlen »Procedurer for [ELA]«, der er påberåbt til støtte for ECB's formalitetsindsigelse, har ECB anført, at det i henhold til artikel 14.4 i statutten for ECB er Styrelsesrådet for ECB's ansvar at begrænse ELA-operationerne, hvis det anser dem for at være i strid med ESCB's mål og opgaver. Til dette formål er der i Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 3. november 2011 om proceduremæssige spørgsmål vedrørende ELA'en og i aftalen af 7. februar 2013 om ELA'en (jf. præmis 137 ovenfor) fastsat et system for oplysning og samarbejde mellem de nationale centralbanker og ECB.

142 Den pågældende nationale centralbank skal i denne forbindelse forelægge CBC oplysninger om enhver ELA-operation, herunder oplysninger om »tilsynsmyndighedens vurdering – på kort og mellemlangt sigt – af modtagerinstitutionens likviditetsstilling og solvens, herunder de kriterier, som er anvendt til at komme frem til en positiv konklusion vedrørende solvensen«. Dette krav skal forstås i sammenhæng med forbuddet mod monetær finansiering i artikel 123 TEUF, hvis indhold gentages i artikel 21.1 i statutten for ECB. I denne forbindelse har ECB anført i sin formalitetsindsigelse, at det altid har været bankens opfattelse, at det er foreneligt med dette forbud at finansiere solvente finansielle institutioner ved hjælp af ELA, hvorimod det ikke er foreneligt at finansiere insolvente finansielle institutioner. CBC's dokument af 31. januar 2011, der er omhandlet i præmis 139 ovenfor, understøtter denne anskuelse, idet det fremgår, at enhver ELA, der tildes i tilfælde af underliggende solvensproblemer, er i klar modstrid med artikel 123 TEUF og artikel 21.1 i statutten for ECB.

143 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var ECB imidlertid ikke blevet tillagt kompetence i forbindelse med tilsynet med kreditinstitutterne i Unionen, som udelukkende lå hos de nationale tilsynsmyndigheder. For at kunne overholde forbuddet mod monetær finansiering var ECB under disse omstændigheder afhængig af de oplysninger, som disse myndigheder gav den om de ELA-modtagende bankers solvens.

144 Det skal i anden række undersøges, om det kan udledes af pressemeddelelsen af 21. marts 2013, at der foreligger en afgørelse, som er truffet i henhold til artikel 14.4 i statutten for ECB, hvilket sagsøgerne i det væsentlige har gjort gældende (jf. præmis 134 ovenfor), eller at der foreligger en ren hensigtserklæring, hvilket ECB har anført (jf. præmis 90 ovenfor).

145 Det skal herved bemærkes, at Styrelsesrådet for ECB ifølge artikel 14.4 i statutten for ECB er det organ, der har kompetence til at forbyde en national centralbank at yde ELA, når dette vil være i strid med ESCB's mål og opgaver. Det angives imidlertid i pressemeddelelsen af 21. marts 2013, at Styrelsesrådet for ECB havde »besluttet« at fastholde ELA'en på et vist niveau indtil den 25. marts 2013. Det følger implicit, men nødvendigvis, heraf, at det regnet fra den 26. marts 2013 ikke længere er tilladt at fastholde ELA'en på dette niveau, og at »[e]n forlængelse af tilbagebetalingen« som præciseret i denne meddelelse »kun [vil] være mulig, hvis der er iværksat et [EU- eller IMF-]program, som sikrer de omhandlede bankers solvens«.

- 146 Retten tilslutter sig derfor sagsøgernes opfattelse, nemlig at der ifølge pressemeddelelsen af 21. marts 2013 foreligger en afgørelse truffet af Styrelsesrådet for ECB, hvorefter ELA'en fra den 26. marts 2013 ikke kan fastholdes på det eksisterende niveau, og en eventuel forlængelse af dens tilbagebetaling forudsætter, at der vedtages et finansielt støtteprogram, som sikrer de omhandlede bankers solvens (herefter »Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 21. marts 2013«).
- 147 I tredje række skal det undersøges, om det kan udledes af denne fortolkning af pressemeddelelsen af 21. marts 2013, at ECB krævede, at Republikken Cypern vedtog de skadevoldende foranstaltninger.
- 148 Det bemærkes i denne henseende, at pressemeddelelsen af 21. marts 2013 blot indeholder en resultatforpligtelse. I denne meddelelse henviser ECB således hverken direkte eller indirekte til de skadevoldende foranstaltninger, men nøjes med at betinge en eventuel forlængelse af tilbagebetalingen af ELA'en af, at der er vedtaget et EU- eller IMF-program, som sikrer de omhandlede bankers solvens. Det fremgår ikke af den nævnte meddelelse, hvilke kendetegn et sådant program bør have, og der henvises heller ikke til Eurogruppens erklæringer ESM's retsakter eller de igangværende forhandlinger om vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger.
- 149 I modsætning til det af sagsøgernes anførte rejser avisartiklen af 17. oktober 2014 med overskriften »Before a bailout, E.C.B. minutes showed doubts over keeping a Cyprus bank afloat« (Forud for bail-out var ECB ifølge referater usikker på, om cypriotisk bank skulle holdes i live) ingen som helst tvivl om denne vurdering. I denne artikel tales der således blot om, at »en nærmere gennemgang af referater [fra møder i Styrelsesrådet for ECB] viser, at repræsentanter for ECB flere gange bekræftede, at de ville bringe programmet [vedrørende ELA til Laïki] til ophør, hvis [Republikken] Cypern ikke gjorde tilstrækkelige fremskridt med at sikre et økonomisk redningsprogram«, men det fremgår på intet tidspunkt heraf, at disse repræsentanter krævede, at et sådant program skulle have en specifik form eller bestemte kendetegn.
- 150 De udtalelser, som et medlem af ECB's direktion kom med på Eurogruppens møder den 15. og 16. marts 2013, understøtter – selv om de måtte være korrekte – heller ikke sagsøgernes antagelse. Ifølge en avisartikel af 19. februar 2015 med overskriften »Did the troika defraud billions at the expense of thousands of depositors in Cyprus?« (Har trojkaen svindlet for milliarder på bekostning af tusindvis af indskydere i Cypern?), som sagsøgerne har henvist til, truede dette medlem af ECB's direktion med at fratage de cypriotiske banker adgangen til ELA. Det fremgår imidlertid på ingen måde af de udtalelser, der er beskrevet i denne artikel, at det pågældende medlem af ECB's direktion således havde til hensigt at betinge forlængelsen af ECB's manglende indsigelse mod ELA'ens opretholdelse af, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget. Henset til den vidneforklaring, som Republikken Cyperns finansminister på tidspunktet for de faktiske omstændigheder afgav for et undersøgelsesudvalg i det cypriotiske parlament, kan det alene antages, at disse udtalelser vedrørte indførelsen af en afgift på alle bankindskud i Cypern. Denne afgift, som det cypriotiske parlament modsatte sig indførelsen af den 19. marts 2013 (jf. præmis 22 ovenfor), indgår ikke blandt de skadevoldende foranstaltninger.
- 151 Det må under disse omstændigheder konkluderes, at det, som ECB i det væsentlige har anført, fremgår af pressemeddelelsen af 21. marts 2013, at Republikken Cypern havde mulighed for at træffe andre foranstaltninger end de skadevoldende foranstaltninger med henblik på at sikre de omhandlede bankers solvens (jf. i denne retning og analogt kendelse af 14.7.2016, Alcimos Consulting mod ECB, T-368/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:438, præmis 38). Det kan derfor ikke fastslås, at ECB med denne pressemeddelelse eller med den deri nævnte afgørelse krævede, at Republikken Cypern vedtog disse foranstaltninger.

4) De »afgørelser om fortsat ydelse af ELA«, der angiveligt blev truffet af ECB

- 152 Sagsøgerne sonderer mellem den afgørelse, som Styrelsesrådet for ECB traf den 21. marts 2013 (jf. præmis 134-151 ovenfor), og hvad de betegner som ECB's afgørelser »om fortsat ydelse af ELA«. I retsmødet præciserede sagsøgerne, at disse afgørelser gik forud for pressemeddelelsen af 21. marts 2013.
- 153 På dette tidspunkt lå kompetencen i forbindelse med ELA imidlertid alene hos de nationale tilsynsmyndigheder (jf. præmis 137-143 ovenfor), da Styrelsesrådet for ECB på dette område kun havde kompetence til at begrænse de ELA-operationer, som det anså for at være i strid med ESBC's mål og opgaver. Det må derfor fastslås, at de retsakter fra ECB, som sagsøgerne har gjort gældende, er dem, hvorved de inden den 21. marts 2013 besluttede ikke at gøre indsigelse mod ELA'en.
- 154 Det må imidlertid konstateres, at det ikke fremgår af sagsakterne, at ECB ved disse afgørelser krævede, at Republiken Cypern vedtog de skadevoldende foranstaltninger. Sagsøgerne erkendte tværtimod selv i retsmødet, at de blot påberåbte sig disse afgørelser for at pointere, at Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 21. marts 2013 efter deres opfattelse var af vilkårlig karakter.
- 155 Det kan derfor ikke fastslås, at ECB med de »[afgørelser] om fortsat ydelse af ELA«, der gik forud for pressemeddelelsen af 21. marts 2013, krævede, at Republiken Cypern vedtog de skadevoldende foranstaltninger.

5) Efterfølgende retsakter

- 156 De omtvistede retsakter (jf. præmis 77, femte og sjette led, ovenfor) omfatter ligeledes følgende fire kategorier af retsakter:
- aftalememorandummet af 26. april 2013, der blev forhandlet og indgået af Kommissionen
 - »Kommissionens bemærkninger om, at de foranstaltninger, der var truffet af de cypriotiske myndigheder, overholdt konditionaliteten«, samt Kommissionens og ECB's godkendelse af, at de forskellige rater af den finansielle støttefacilitet blev udbetalt til Republiken Cypern
 - Eurogruppens erklæringer af 12. april, 13. maj og 13. september 2013
 - afgørelse 2013/236.
- 157 Disse retsakter blev udarbejdet efter den 29. marts 2013, dvs. efter vedtagelsen af de skadevoldende dekretter. Det kan derfor ikke fastslås, at de sagsøgte gennem de nævnte retsakter krævede, at de skadevoldende foranstaltninger, der var omhandlet i disse dekretter, blev vedtaget. De kan således højst have krævet, at de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekretter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor, blev vedtaget. Sagsøgerne har ikke desto mindre anført, at alle de omtvistede retsakter indgår i et »samlet forløb«, som tog sin begyndelse med de sagsøgte handlinger, der resulterede i vedtagelse af aftalen om konditionalitet, og fortsatte med de forskellige indgreb, som de foretog før og efter undertegnelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013. I retsmødet præciserede sagsøgerne, at hver af disse retsakter og handlinger var et »nødvendigt led i konditionalitetskæden«. Hvis de sagsøgte havde nægtet at vedtage en af de nævnte retsakter, ville de skadevoldende foranstaltninger under disse omstændigheder være slået fejl, da de i så fald ikke eller ikke længere ville kunne gennemføres.
- 158 Sagsøgernes argumentation går i det væsentlige ud på, at det var en nødvendig betingelse for, at Republiken Cypern kunne opretholde eller fortsætte med at gennemføre de skadevoldende foranstaltninger, at de sagsøgte vedtog alle de retsakter, der er nævnt i præmis 156 ovenfor. Det må

imidlertid konstateres, at dette ræsonnement er af spekulativ karakter. Det fremgår således ikke af sagsakterne, at Republikken Cypern ville have været tvunget til at ophæve eller indstille gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger, hvis en af de efterfølgende retsakter, der er nævnt i præmis 156 ovenfor, ikke var blevet vedtaget.

- 159 De skriftlige indlæg, som sagsøgerne har indgivet for Retten, og navnlig deres argument om, at Republikken Cypern ikke kunne have ophævet lov af 22. marts 2013 og de skadevoldende dekreter eller indstillet gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført den 29. marts 2013, uden at tilsidesætte visse af disse efterfølgende retsakter, kan imidlertid fortolkes således, at de sagsøgte tvang Republikken Cypern til at opretholde eller fortsætte med at gennemføre disse foranstaltninger. Det hævdede tab skyldes således ikke kun vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger, men også opretholdelsen og den fortsatte gennemførelse af disse foranstaltninger.
- 160 Det skal derfor undersøges, om de sagsøgte med vedtagelsen af de retsakter, der er nævnt i præmis 156 ovenfor, tvang Republikken Cypern til at opretholde eller til at fortsætte med at gennemføre de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført den 29. marts 2013. Det vil også blive undersøgt, om de sagsøgte gennem disse retsakter krævede, at de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekreter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor, blev vedtaget.
- 161 Hvad i første række angår Kommissionens indgåelse af aftalememorandummet af 26. april 2013 bemærkes, at de foranstaltninger, der er specificeret heri, kan inddeles i tre kategorier, som vedrører forskellige mål, nemlig for det første at genskabe et sundt finansielt system i Cypern og at genoprette indskydernes og markedets tillid, for det andet at videreføre den finanspolitiske konsolidering og for det tredje at gennemføre strukturreformer.
- 162 De skadevoldende foranstaltninger er nævnt i forbindelse med den første af disse tre kategorier. De er først beskrevet i korte træk under overskriften »Aktuelle fremskridt« og dernæst beskrevet mere detaljeret i punkt 1.23-1.28 i aftalememorandummet af 26. april 2013 (jf. præmis 42 ovenfor).
- 163 Retten vil indledningsvis undersøge ECB's og Kommissionens argument om, at de skadevoldende foranstaltninger er angivet alene til historiske og forklaringsmæssige formål i dette memorandum (jf. præmis 87 ovenfor).
- 164 I denne henseende fremgår det for det første af betragtning D og F til aftalememorandummet af 26. april 2013, dels at den finansielle støttefacilitet tildeles Republikken Cypern på betingelse af, at den iagttager de foranstaltninger, der er specificeret heri, dels at Styrelsesrådet for ESM på grundlag af Kommissionens rapporter og forud for enhver udbetaling skal afgøre, om disse foranstaltninger er blevet iagttaget. Aftalememorandummet af 26. april 2013 indeholder imidlertid i modsætning til det af Kommissionen anførte ingen bestemmelse om, at Republikken Cypern kan nøjes med at vedtage visse nye foranstaltninger. Det følger snarere af en samlet læsning af dette memorandum, at det blev anset for nødvendigt at gennemføre samtlige foranstaltninger heri og dermed også at opretholde de foranstaltninger, der var blevet vedtaget forud for dens undertegnelse.
- 165 For det andet henvises der i punkt 1.23-1.28 i aftalememorandummet af 26. april 2013 både til foranstaltninger, som allerede var vedtaget, og til foranstaltninger, som skulle vedtages. Der ville imidlertid ikke være nogen grund til at vedtage de sidstnævnte foranstaltninger, hvis der ikke allerede var vedtaget foranstaltninger. Det fremgår således af punkt 1.26 i memorandummet af 26. april 2013, at rekapitaliseringen af BoC bl.a. skete ved konvertering af usikrede indskud til aktier (en foranstaltning, der allerede er vedtaget), og af dette memorandum punkt 1.27, at hvis det efter en vurdering af BoC's kapitalbehov, som skal foretages efterfølgende, fastslås, at BoC er underkapitaliseret, skal en større andel af de usikrede indskud konverteres til aktier, men hvis det fastslås, at BoC er overforsynet med kapital, vil indehavere af usikrede indskud have ret til tilbagebetaling (en foranstaltning, der skal vedtages).

- 166 Retten må derfor forkaste Kommissionens og ECB's argument om, at de skadevoldende foranstaltninger er angivet alene til historiske og forklaringsmæssige formål i aftalememorandummet af 26. april 2013, og som følge heraf fastslå, at dette aftalememorandums punkt 1.26 kræver, at de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført den 29. marts 2013, skal opretholdes, for at den finansielle støttefacilitet kan tildeles. Dette memorandum punkt 1.27 vedrører ekstra konverteringer af indskud i BoC til aktier, som blev indført den 30. juli 2013 ved de ændringer af dekret nr. 103, der er beskrevet i præmis 33 ovenfor.
- 167 Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen underskrev aftalememorandummet af 26. april 2013 på vegne af ESM i overensstemmelse med ESM-traktatens artikel 13, stk. 4. Som det påpeges i præmis 129 ovenfor, indebærer de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, imidlertid ingen selvstændig beslutningsbeføjelse, og disse to institutioners virksomhed inden for rammerne af denne traktat forpligter kun ESM (dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 161, og af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 53). Kravet om opretholdelse og fortsat gennemførelse af de skadevoldende foranstaltninger og det eventuelle krav om ekstra konverteringer til aktier i BoC, der er omhandlet i dette aftalememorandum, kan derfor kun tilskrives ESM og ikke Kommissionen.
- 168 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen med indgåelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013 hverken krævede, at de skadevoldende foranstaltninger, som Republikken Cypern indførte den 29. marts 2013, blev opretholdt eller fortsat blev gennemført, men begrænsede sig til at yde operationel bistand til ESM med henblik på at indgå en aftale, som kun ESM og Republikken Cypern er ansvarlige for. Det samme må konkluderes for så vidt angår de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekreter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor.
- 169 Selv om det i anden række antages, at Kommissionens konstatering om, at »de foranstaltninger, der var truffet af de cypriotiske myndigheder, overholdt konditionaliteten«, samt Kommissionens og ECB's godkendelse af, at de forskellige rater af den finansielle støttefacilitet blev udbetalt til Republikken Cypern (jf. præmis 156, andet led, ovenfor), kan anses for at kræve, at de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekreter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor, blev opretholdt eller fortsat blev gennemført, kan de af de grunde, der er anført i præmis 167 og 168 ovenfor, kun tilskrives ESM. Når Kommissionen sammen med ECB i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, påser, at den konditionalitet, som den finansielle støttefacilitet er underlagt, overholdes, udfører den således blot en operationel opgave på vegne af ESM, der er ene om at have beslutningsbeføjelse.
- 170 Hvad i tredje række angår Eurogruppens erklæringer af 12. april, 13. maj og 13. september 2013 (jf. præmis 156, tredje led, ovenfor), bemærkes det, at Eurogruppen heri ikke har henvist til behovet for at opretholde eller fortsat at gennemføre de skadevoldende foranstaltninger, for at Republikken Cypern kan modtage de forskellige rater af den finansielle støttefacilitet, der er tildelt af ESM. Der henvises heller ikke til behovet for at vedtage de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekreter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor. I disse erklæringer nøjes Eurogruppen i det væsentlige med meget kortfattet at beskrive og udtrykke tilfredshed med visse foranstaltninger, som de cypriotiske myndigheder havde vedtaget, og med at tilkendegive, at disse foranstaltninger kunne være med til at imødegå de økonomiske vanskeligheder, som Republikken Cypern stod over for. Eurogruppen har i de nævnte erklæringer også beskrevet de tidligere og fremtidige etaper i proceduren for finansiell bistand og bl.a. givet udtryk for, at der bør udbetales en ny støttrate.

171 Det kan som følge heraf ikke fastslås, at Eurogruppen med erklæringerne af 12. april, 13. maj og 13. september 2013 krævede, at de skadevoldende foranstaltninger blev opretholdt eller fortsat blev gennemført, eller at de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekretter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor, blev vedtaget.

172 Hvad i fjerde række angår afgørelse 2013/236 (jf. præmis 156, fjerde led, ovenfor), hvorved Rådet »godkendte og indarbejdede« de angiveligt retsstridige betingelser for tildeling af den finansielle støttefacilitet »i [EU's] regelværk«, bemærkes det, at samtlige skadevoldende foranstaltninger i modsætning til, hvad sagsøgerne i det væsentlige har anført, ikke er nævnt specifikt heri. Det er således kun femte og niende betragtning til denne afgørelse og artikel 2, stk. 6, heri, der omhandler spørgsmål vedrørende de skadevoldende foranstaltninger, og de fleste af disse foranstaltninger er ikke nævnt direkte.

173 Femte betragtning til afgørelse 2013/236 indeholder en passage med følgende ordlyd:

»Den 25. marts 2013 nåede Eurogruppen frem til en politisk aftale med de cypriotiske myndigheder om hjørnestenene i et makroøkonomisk tilpasningsprogram. Banksektoren skulle omstruktureres og reduceres [...] Herudover skulle rekapitaliseringen af de to største banker udelukkende komme fra bankerne selv (dvs. fra aktionærer, obligationsindehavere og indskydere).«

174 Niende betragtning til afgørelse 2013/236 er affattet således:

»Det er afgørende at styrke den langsigtede modstandsdygtighed i den cypriotiske banksektor for at genoprette den finansielle stabilitet i Cypern og som følge heraf – på grund af de stærke sammenhænge – opretholde den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed. Der er ved at blive gennemført væsentlige reduktioner og omstruktureringer af den cypriotiske banksektor. Det cypriotiske repræsentanternes hus har vedtaget lovgivning om omfattende rammebestemmelser for genopretning og afvikling af kreditinstitutter. Som led i disse nye rammebestemmelser er den cypriotiske banksektor blevet reduceret omgående og betydeligt. For at opretholde den cypriotiske banksektors likviditet er der indført midlertidige administrative foranstaltninger, herunder kapitalkontrol.«

175 I disse to betragtninger beskriver Rådet generelt, hvilken indsats de cypriotiske myndigheder allerede har gjort for at omstrukturere finanssektoren, uden at komme nærmere ind på indholdet af de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført den 29. marts 2013 – det henviser blot generelt til de omhandlede bankers aktionærer og indskyderes rolle i forbindelse med rekapitaliseringen af disse – og Rådet angiver heller ikke, at disse foranstaltninger skal opretholdes, eller at de cypriotiske myndigheder skal fortsætte med at gennemføre dem. Rådet henviser heller ikke mere specifikt til de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekretter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor.

176 Artikel 2, stk. 6, i afgørelse 2013/236 bestemmer:

»For at genskabe en sund finansiell sektor viderefører [Forbundsrepublikken] Cypern en gennemgribende reform og omstrukturering af banksektoren og styrker levedygtige banker ved at genoprette deres kapital, forbedre deres likviditetssituation og styrke banktilsynet. Programmet lægger op til følgende foranstaltninger og resultater:

- a) sikring af, at likviditetssituationen i banksektoren nøje overvåges. De nyligt indførte midlertidige restriktioner for den frie bevægelighed for kapital [...] overvåges nøje. Målet er, at kontrollen kun skal opretholdes, så længe den er strengt nødvendig [...] De mellemfristede finansierings- og egenkapitalplaner for de indenlandske banker, som er afhængige af finansiering via centralbanken eller modtager statsstøtte, bør på realistisk vis afspejle den forventede nedbringelse af gearingen i

banksektoren og mindske afhængigheden af låntagning hos centralbankerne, samtidig med at der undgås brandudsalg af aktiver og kreditstramning. Forordningerne om minimumslikviditetskrav opdateres for at forhindre en uhensigtsmæssig stor udstederkoncentration i fremtiden

- b) etablering af en uafhængig værdiansættelse af aktiverne i [de omhandlede banker] og hurtig integrering af [Laïkis] operationer i [BoC]. Værdiansættelsen afsluttes hurtigt for at muliggøre fuldførelsen af indskud-for-aktie-byttet i [BoC]
- c) vedtagelse af de nødvendige forskriftsmæssige krav om en forøgelse af den mindst tilladte solvensprocent for tier 1-kapitalkvote til 9% inden udgangen af 2013
- d) iværksættelse af foranstaltninger for at minimere skatteydernes omkostninger i forbindelse med omstrukturering af banker. Underkapitaliserede kommercielle og kooperative kreditinstitutter tilvejebringer i videst muligt omfang kapital fra private kilder, inden der ydes statsstøtte. Alle omstrukturingsplaner skal godkendes formelt i henhold til statsstøttereglerne, før der ydes statsstøtte [...]
- e) sikring af, at der oprettes et kreditregister [...]
- f) styrkelse af bankernes forvaltning, bl.a. ved at forbyde långivning til uafhængige bestyrelsesmedlemmer eller deres forbundne parter
- g) sikring af størst mulig inddrivelse af misligholdte lån, samtidig med at incitamenterne til strategisk misligholdelse fra låntagernes side mindskes [...]
- h) tilpasning af reguleringen af og tilsynet med kooperative kreditinstitutioner med de regler, der gælder for forretningsbanker
- i) sikring af kooperative kreditinstitutioners levedygtighed og udvikling i samråd med Kommissionen, ECB og IMF af en strategi for den fremtidige struktur, funktionsmåde og levedygtighed for sektoren for kooperative kreditinstitutter [...] senest medio 2015
- j) styrkelse af overvågningen af virksomhedernes og husholdningernes gæld og etablering af en ramme for målrettet omstrukturering af gælden i den private sektor [...]
- k) [...] styrkelse af rammerne for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og sikring af fuldstændig gennemsigtighed for de enkelte enheder [...]
- l) indførelse af et obligatorisk tilsyn på grundlag af kapitaliseringsniveauer
- m) integration af stresstests i [banktilsynet] og
- n) gennemførelse af et fælles dataindberetningssystem for banker og kreditinstitutter.«

¹⁷⁷ De eneste af disse »foranstaltninger og resultater«, der kan anses for at vedrøre de skadevoldende foranstaltninger, er dem, som er omhandlet dels i artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, og som vedrører integrationen af Laïki i BoC og indskud-for-aktie-byttet i BoC, dels i samme afgørelses artikel 2, stk. 6, litra d), som vedrører minimeringen af skatteydernes omkostninger i forbindelse med omstrukturering af banker.

¹⁷⁸ Hvad indledningsvis angår integrationen af Laïki i BoC skal det fremhæves, at artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236 begrænser sig til at henvise generelt til en foranstaltning, som Republikken Cypern var forpligtet til at vedtage. Det fremgår ikke af denne bestemmelse, at integreringen af Laïki i BoC skal ske efter særlige regler. De cypriotiske myndigheder rådede således i det mindste over en betydelig

skønsmargen med hensyn til fastlæggelsen af disse regler. Integrationen af Laïki i BoC kunne imidlertid ikke som sådan være behæftet med et af de ulovlige forhold, som sagsøgerne har klaget over. Det var kun reglerne for gennemførelsen af denne foranstaltning, der kunne indebære et sådant ulovligt forhold. Det tab, som sagsøgerne mener at have lidt på grund af integreringen af Laïki i BoC, følger således – såfremt det forudsættes godtgjort – ikke af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, men af de gennemførelsesforanstaltninger, som Republikken Cypern vedtog for at iværksætte denne integration.

- 179 Hvad dernæst angår minimeringen af skatteydernes omkostninger i forbindelse med omstrukturering af banker skal det påpeges, at artikel 2, stk. 6, litra d), i afgørelse 2013/236 begrænser sig til dels at angive generelt, hvilke foranstaltninger der skal træffes til dette formål, dels at kræve, at underkapitaliserede kommercielle og kooperative kreditinstitutter i videst muligt omfang tilvejebringer kapital fra private kilder, inden der ydes statsstøtte. Artikel 2, stk. 6, litra d), i afgørelse 2013/236 indeholder ingen anvisninger om, at dette skal ske på en bestemt måde, og overlader således Republikken Cypern et vidt skøn i denne forbindelse. Denne fortolkning understøttes af den omstændighed, at den nævnte bestemmelse både omfatter kommercielle kreditinstitutter og kooperative kreditinstitutter, selv om det kun er de førstnævnte, der har været genstand for de skadevoldende foranstaltninger. Den nævnte bestemmelse kan derfor ikke forstås som et krav om, at Republikken Cypern opretholder eller fortsætter med at gennemføre de skadevoldende foranstaltninger.
- 180 Hvad endelig angår konverteringen af indskud i BoC til aktier skal det bemærkes, at der ifølge artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236 skal foretages en uafhængig værdiansættelse af de omhandlede bankers aktiver så hurtigt, at det er muligt at gennemføre denne konvertering. Det følger implicit, men nødvendigvis, heraf, at artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236 ikke åbnede mulighed for, at de cypriotiske myndigheder opgav konverteringen af indskud i BoC til aktier. Under de foreliggende omstændigheder, og navnlig henset til de omhandlede bankers økonomiske situation, kunne kravet om opretholdelse eller fortsat gennemførelse af denne konvertering imidlertid uafhængigt af de nærmere regler herfor indebære et eller flere af de ulovlige forhold, som sagsøgerne har påberåbt sig.
- 181 Det må således fastslås, at Rådet ved artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236 har krævet, at Republikken Cypern opretholder eller fortsætter med at gennemføre den skadevoldende foranstaltning, der består i at konvertere usikrede indskud i BoC til aktier. Til gengæld krævede Rådet med vedtagelsen af afgørelse 2013/236 ikke, at Republikken Cypern opretholdt eller fortsatte med at gennemføre de andre skadevoldende foranstaltninger, der blev indført den 29. marts 2013, eller vedtog de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført ved de ændringer af de skadevoldende dekreter, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor.
- 182 Det skal derfor, henset til betragtningerne i præmis 103 ovenfor, undersøges, om Republikken Cypern havde en skønsmargen, der gjorde det muligt for den at fravige kravet om opretholdelse eller fortsat gennemførelse af den skadevoldende foranstaltning, som i hvert fald implicit følger af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, og som bestod i konvertering af indskud i BoC til aktier.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt Republikken Cypern havde en skønsmargen, der gjorde det muligt for den at fravige kravet om opretholdelse eller fortsat gennemførelse af den foranstaltning, som bestod i konvertering af indskud i BoC til aktier

- 183 Rådet vedtog afgørelse 2013/236 på grundlag af et forslag af Kommissionen og under henvisning til »traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 136, stk. 1, sammenholdt med artikel 126, stk. 6«. Denne afgørelse blev offentliggjort i L-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende*, som har til formål at offentliggøre juridisk bindende retsakter.

184 Det bemærkes herved, at artikel 136, stk. 1, TEUF bestemmer:

»For at medvirke til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde og i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaterne vedtager Rådet efter den relevante procedure blandt dem, der er nævnt i artikel 121 og 126, undtagen proceduren i artikel 126, stk. 14, foranstaltninger for [eurolandene]:

- a) med henblik på at styrke samordningen og overvågningen af deres budgetdisciplin
- b) med henblik på for disse medlemsstater at udarbejde økonomisk-politiske retningslinjer, som skal være i overensstemmelse med dem, der er vedtaget for hele Unionen, samt at sikre overvågningen heraf.«

185 Artikel 126, stk. 6, TEUF, der vedrører den procedure, hvorefter afgørelse 2013/236 blev vedtaget, foreskriver, at Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen og under hensyntagen til de bemærkninger, som den pågældende medlemsstat måtte ønske at fremsætte, efter en generel vurdering »fastslår«, om der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

186 Afgørelse 2013/236 er således en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF. Denne afgørelse var, mens den var gældende, som sådan bindende for Republikken Cypern i alle enkeltheder, herunder artikel 2, stk. 6, litra b).

187 Den bindende karakter af afgørelse 2013/236 bekræftes såvel af dens ordlyd og indhold som af den sammenhæng, hvori den indgår, og ophavsmandens hensigt. Til trods for anvendelsen af verbet »bør« i 7., 10., 11., 13. og 14. betragtning til denne afgørelse er bestemmelserne heri i første række konsekvent affattet i bindende vendinger, hvilket ses af den systematiske anvendelse af præsens i artikel 1 og 2 (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Rahman m.fl., C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 21). Artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2013/236 bestemmer således, at Republikken Cypern »[nøje] gennemfører [...] et makroøkonomisk tilpasningsprogram [...], hvis hovedelementer er fastlagt i artikel 2 i denne afgørelse.« Som bemærket i præmis 176 ovenfor, fremgår det bl.a. af denne afgørelses artikel 2, stk. 6, at »[Republikken Cypern] [f]or at genskabe en sund finansiel sektor viderefører [...] en gennemgribende reform og omstrukturering af banksektoren og styrker levedygtige banker ved at genoprette deres kapital, forbedre deres likviditetssituation og styrke banktilsynet«. I denne forbindelse lægger det makroøkonomiske tilpasningsprogram som nævnt i præmis 176 og 177 ovenfor op til en række »foranstaltninger og resultater«, herunder den foranstaltning, der går ud på at foretage en hurtig og uafhængig værdiansættelse af de omhandlede bankers aktiver for at muliggøre fuldførelsen af indskud-for-aktie-byttet i BoC.

188 I anden række fremgår det af Rådets skriftlige indlæg for Retten, at afgørelse 2013/236 havde til formål at afføde bindende retsvirkninger, og at Rådet havde til hensigt at tillægge den sådanne virkninger. I denne forbindelse har Rådet for det første udtrykkeligt erkendt, at det ved vedtagelsen af denne afgørelse fandt det nødvendigt at »gøre [Republikken] Cypern til adressat for en retsakt, der har bindende retsvirkninger«.

189 Der skal for det andet henvises til, at afgørelse 2013/236 blev vedtaget den 25. april 2013, dvs. dels dagen efter mødet den 24. april 2013, hvor Styrelsesrådet for ESM bl.a. besluttede at yde stabilitetsstøtte til Republikken Cypern i form af en finansiel støttefacilitet og godkendte et nyt udkast til aftalememorandum, dels dagen før undertegnelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013 (jf. præmis 39-41 ovenfor).

190 I denne sammenhæng indgik afgørelse 2013/236 ifølge Rådets svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i »en fælles praksis, der har været gældende, siden krisen i euroområdet opstod, og hvorefter den konditionalitet, som er knyttet til den støtte, der er omhandlet i en mellemstatslig aftale mellem den støttemodtagende medlemsstat og ESM, er koblet sammen med de

afgørelser, som Rådet vedtager på grundlag af artikel 136 TEUF«, med henblik på at »sikre overensstemmelse og sammenhæng mellem det mellemstatslige indsatsområde og Unionens indsatsområde«.

- 191 Det følger af det ovenfor anførte, at Republikken Cypern i henhold til artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236 ikke havde nogen skønsmargen med hensyn til at opgive konverteringen af indskud i BoC til aktier.

c) Konklusion om, hvorvidt vedtagelsen, opretholdelsen eller den fortsatte gennemførelse af de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives de sagsøgte

- 192 Det må, henset til samtlige ovenstående betragtninger, konkluderes, at Republikken Cyperns opretholdelse eller fortsatte gennemførelse af den skadevoldende foranstaltning, der bestod i at konvertere usikrede indskud i BoC til aktier, i hvert fald delvist kan tilskrives Unionen. Retten har som følge heraf kompetence til at påkende den foreliggende sag, for så vidt som den vedrører denne foranstaltning, således som den fremgår af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236.
- 193 Uden at det er fornødent at undersøge, om Republikken Cypern havde en handlefrihed i denne forbindelse, må det til gengæld fastslås, at opretholdelsen og den fortsatte gennemførelse af de øvrige skadevoldende foranstaltninger ikke kan tilskrives de sagsøgte. Retten har derfor ikke kompetence til at tage stilling til dette spørgsmål i forbindelse med den foreliggende sag.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt Unionen har pådraget sig et ansvar som følge af visse af de sagsøgtes retsakter og handlinger

- 194 Sagsøgernes argumenter kan fortolkes således, at visse af de sagsøgtes retsakter og handlinger i forbindelse med tildelingen af den fælles støttefacilitet har medført et ansvar for Unionen, uanset om vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger eller eventuelt deres opretholdelse eller fortsatte gennemførelse kan tilskrives de sagsøgte. Der er tale om for det første de retsakter og handlinger, hvorved de skadevoldende dekreter ifølge sagsøgerne blev »godkendt af Kommissionen, ECB, Eurogruppen og Rådet«, for det andet Kommissionens og ECB's handlinger i tilknytning til aftalememorandummet af 26. april 2013, for det tredje de sagsøgtes og navnlig Eurogruppens afgivelse af konkrete løfter om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, og for de fjerde de forskellige afgørelser, som ECB traf vedrørende den ELA, der blev tildelt Laiki.
- 195 Det skal for hver af disse retsakter og handlinger afgøres, om de kan medføre, at Unionen ifalder ansvar.
- 196 Hvad for det første angår de sagsøgtes formodede godkendelse af de skadevoldende dekreter (jf. præmis 194 ovenfor) må det for det første konstateres, at sagsøgerne ikke har beskrevet præcist, hvilke retsakter eller handlinger de sigter til, men blot har henvist til den »konditionalitet, som de sagsøgte institutioner stadfæstede og godkendte ved at indvilge i, at der blev ydet finansiel støtte«. Det kan imidlertid udledes af opbygningen af deres argumentation, at de i første række sigter til Kommissionens og ECB's overvågning af de skadevoldende foranstaltningers gennemførelse i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, dernæst til overvågningen af det makroøkonomiske tilpasningsprogram i henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2013/236 og endelig til Eurogruppens erklæringer af 12. april og 13. maj 2013. Sagsøgerne har støttet denne argumentation på dom af 14. juli 1967, Kampfmeier m.fl. mod Kommissionen (5/66, 7/66, 13/66-16/66 og 18/66-24/66, ikke trykt i Sml., EU:C:1967:31, s. 317), hvoraf det fremgår, at Unionen kan ifalde ansvar, når EU-institutionerne har godkendt retsakter, som har forvoldt skade på en sagsøger.

- 197 Hertil bemærker Retten indledningsvis, at Kommissionens og ECB's overvågning af de skadevoldende foranstaltningers gennemførelse i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, vil blive undersøgt sammen med de disse institutioners øvrige handlinger i tilknytning til aftalememorandummet af 26. april 2013 (jf. præmis 201-204 ovenfor).
- 198 Det skal desuden fremhæves, at Kommissionens og ECB's overvågning af det makroøkonomiske tilpasningsprogramms gennemførelse i medfør af artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2013/236 er omfattet af en særlig kompetence, som EU-institutionerne er tillagt i henhold til EU-retten, og derfor kan medføre, at Unionen ifalder ansvar.
- 199 Hvad endelig angår Eurogruppens erklæringer af 12. april og 13. maj 2013 skal der mindes om, at artikel 1 i protokol nr. 14 af 26. oktober 2012 om Eurogruppen som fremhævet i præmis 113 ovenfor bestemmer, at Eurogruppen mødes »for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de [deltagende ministre] deler for så vidt angår den fælles valuta«. Disse spørgsmål indgår i henhold til artikel 119, stk. 2, TEUF i Unionens virke med de i artikel 3 TEU nævnte mål for øje, herunder oprettelsen af en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta.
- 200 I erklæringerne af 12. april og 13. maj 2013 nøjedes Eurogruppen med meget kortfattet at beskrive og udtrykke tilfredshed med visse foranstaltninger, som de cypriotiske myndigheder havde vedtaget, og med at tilkendegive, at disse foranstaltninger bl.a. kunne være med til at imødegå de økonomiske vanskeligheder, som Republikken Cypern befandt sig i (jf. præmis 170 ovenfor). Henset til de betragtninger, der er anført i præmis 199 ovenfor, kan det imidlertid ikke fastslås, at Eurogruppens tilkendegivelse ligger uden for de beføjelser, som den er blevet tildelt i EU-retten. Den kan som følge heraf medføre, at Unionen ifalder ansvar.
- 201 For det andet sigter sagsøgerne til en række handlinger, som Kommissionen og ECB har foretaget i tilknytning til aftalememorandummet af 26. april 2013, nemlig Kommissionens indgåelse og undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013 samt ECB's og Kommissionens overvågning af de skadevoldende foranstaltningers gennemførelse i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7. Det er i denne forbindelse vigtigt at påpege, at de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, ikke bevirker, at de beføjelser, som disse institutioner har i henhold til EU- og EUF-traktaterne, ændrer karakter. Med hensyn til Kommissionen pålægges denne i ESM-traktatens artikel 13, stk. 3 og 4, en forpligtelse til at påse, at de aftalememoranda, der indgås af ESM, er forenelige med EU-retten, hvilket indebærer, at den inden for rammerne af ESM-traktaten bevarer sin rolle som traktaternes vogter, jf. artikel 17, stk. 1, TEU, hvorefter den »fremmer Unionens almene interesser« og »fører tilsyn med gennemførelsen af EU-retten«. Den bør således afholde sig fra at underskrive en aftale, hvis den er i tvivl om, hvorvidt aftalen er forenelig med EU-retten (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 56-59).
- 202 En sagsøger har som følge heraf ret til under et erstatningssøgsmål at foreholde Kommissionen retsstridige handlinger, der er knyttet til vedtagelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013 på vegne af ESM (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 55).
- 203 Det kan i modsætning til det af ECB hævdede ikke udledes af dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), at Kommissionens retsstridige handlinger i forbindelse med vedtagelsen af et aftalememorandum er de eneste retsstridige handlinger fra en EU-institution inden for rammerne af ESM-traktaten, som kan medføre, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold. I denne dom fastslog Domstolen således indledningsvis, at den retlige karakter af ESM's retsakter, som kun er forpligtende for ESM og ikke henhører under Unionens retsorden, ikke kunne være til hinder for, at Kommissionen og ECB under et søgsmål om erstatning uden for kontraktforhold blev foreholdt visse retsstridige handlinger, der kunne være knyttet til vedtagelsen af et aftalememorandum på vegne af ESM (jf. i denne retning dom

af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 53-55). Desuden pålægges Kommissionen ganske vist forpligtelser, som ikke påhviler ECB, i artikel 17, stk. 1, TEU og ESM-traktatens artikel 13, stk. 3 og 4 (jf. præmis 201 ovenfor), men ECB støtter ikke desto mindre – gennem de opgaver, som den varetager inden for rammerne af ESM-traktaten – de generelle økonomiske politikker i Unionen i overensstemmelse med artikel 282, stk. 2, TEUF (dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 165). Det skal endelig fremhæves, at ECB i lighed med Kommissionen er forpligtet til at overholde Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), når den handler uden for rammerne af EU-retten (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 67). Det følger heraf, at ECB og Kommissionen under et erstatningssøgsmål kan foreholdes retsstridige handlinger, som de begår i forbindelse med overvågningen af de skadevoldende foranstaltningers gennemførelse.

- 204 Kommissionens forhandling og undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013 samt ECB's og Kommissionens overvågning af de skadevoldende foranstaltningers gennemførelse i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, kan derfor medføre, at Unionen ifalder ansvar.
- 205 Hvad for det tredje angår de sagsøgte og navnlig Eurogruppens afgivelse af konkrete løfter om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, skal det bemærkes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et almindeligt princip i EU-retten og en højere retsregel til beskyttelse af private (jf. i denne retning dom af 19.5.1992, Mülder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-104/89 og C-37/90, EU:C:1992:217, præmis 15), som – hvis det tilsidesættes af en EU-institution – kan medføre, at Unionen ifalder ansvar (jf. i denne retning dom af 26.6.1990, Sofrimport mod Kommissionen, C-152/88, EU:C:1990:259, præmis 26).
- 206 De sagsøgte og navnlig Eurogruppens afgivelse af konkrete løfter om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, kan som følge heraf medføre, at Unionen ifalder ansvar.
- 207 For det fjerde er de afgørelser, som ECB træffer vedrørende ELA, retsakter udstedt af en EU-institution under udøvelsen af en særlig kompetence, som denne er tillagt i henhold til EU-retten, og de kan derfor medføre, at Unionen ifalder ansvar.

3. Konklusion om Rettens kompetence

- 208 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det fastslås, at Retten har kompetence til at påkende den foreliggende sag, for så vidt som den vedrører for det første de sagsøgte hævdede godkendelse af de skadevoldende dekretter, for det andet den forpligtelse til opretholdelse eller fortsat gennemførelse af konverteringen af usikrede indskud i BoC til aktier, som følger af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, for det tredje Kommissionens forhandling og undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013, for det fjerde Kommissionens og ECB's overvågning af gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, for det femte de konkrete løfter, som de sagsøgte og navnlig Eurogruppen angiveligt afgav om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, og for det sjette de afgørelser, som ECB traf vedrørende ELA.

B. Formaliteten

- 209 Rådet, Kommissionen og ECB har anført, at den foreliggende sag bør afvises helt eller delvist. Deres argumentation vedrører dels overholdelsen af de gældende formkrav (jf. præmis 210-234 nedenfor), dels den manglende udtømmning af de nationale retsmidler (jf. præmis 235-242 nedenfor).

1. Overholdelsen af formkravene

- 210 Rådet og ECB har gjort gældende, at sagen ikke stemmer overens med de gældende formkrav. ECB har for det første anført, at sagen ikke overholder de krav, der er fastsat i artikel 44, stk. 1, i procesreglementet af 2. maj 1991. Sagsøgerne har således ikke godtgjort, at der består en årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd, som de sagsøgte foreholdes, og det hævdede tab. Sagsøgerne har navnlig undladt at forklare, hvordan ECB i betragtning af dens rent rådgivende rolle i forbindelse med vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger kunne være ansvarlig for det hævdede tab. Sagsøgerne har endvidere ikke på fyldestgørende vis beskrevet, hvilket tab de hævder at have lidt, da de ikke har godtgjort, at de ville have mistet en mindre andel af deres indskud, hvis de omhandlede banker var trådt i likvidation i stedet for at blive underlagt de skadevoldende foranstaltninger. Sagsøgernes retlige argumenter er endelig så svage, at det ikke kan anses for tilstrækkeligt underbygget, at ECB's foranstaltninger var ulovlige.
- 211 Rådet har for det andet anført, at stævningen ikke opfylder kravene i artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet af 2. maj 1991, for så vidt som den vedrører afgørelse 2013/236. Stævningen gør det således ikke muligt med den fornødne præcision at identificere det ulovlige forhold, som denne afgørelse efter sagsøgernes opfattelse er behæftet med, eller grundene til, at de antager, at der består en årsagsforbindelse mellem dette ulovlige forhold og det tab, som de hævder at have lidt, og heller ikke i hvilket omfang Rådet reelt har medvirket til tabets opståen. Rådet har som følge heraf nedlagt påstand om, at sagen afvises, for så vidt som den vedrører den nævnte afgørelse.
- 212 Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at disse formalitetsindsigelser forkastes.
- 213 De har for det første gjort gældende, at der i stævningen er fastlagt en direkte årsagsforbindelse mellem de sagsøgte institutioners retsstridige adfærd og det tab, som sagsøgerne har lidt. Hvad navnlig angår ECB's argument om beskrivelsen af tabet har sagsøgerne anført, at dette argument vedrører sagens realitet og ikke dens formalitet.
- 214 De har for det andet påpeget, at de har angivet grundene til, at afgørelse 2013/236, som indarbejder betingelserne for den fælles støttefacilitet i EU-retten, er retsstridig og har forårsaget det hævdede tab.
- 215 Det bemærkes herved, at stævninger i henhold til artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet af 2. maj 1991 skal indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og påstandene og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. 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 (jf. kendelse af 28.4.1993, De Hoe mod Kommissionen, T-85/92, EU:T:1993:39, præmis 20, og dom af 15.6.1999, Ismeri Europa mod Revisionsretten, T-277/97, EU:T:1999:124, præmis 29).
- 216 For at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om betaling af erstatning for skade forvoldt af en af Unionens institutioner eller et af dens organer, kontorer eller agenturer eller af en af dens ansatte under udøvelsen af dennes hverv, indeholde de elementer, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder den sagsøgte, grundene til, at sagsøgeren antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, som den pågældende hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (dom af 18.9.1996, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, T-387/94, EU:T:1996:120, præmis 107, og af 29.1.1998, Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, T-113/96, EU:T:1998:11, præmis 30).

- 217 Inden de argumenter fra parterne, der er omhandlet i præmis 210-214 ovenfor, undersøges i lyset af denne retspraksis, og forudsat at det kan antages, at sagsøgernes anbringender om den bail-in, som aktionæerne i Laïki har været genstand for, vedrører retsakter eller handlinger, som er underlagt Rettens kompetence for, skal det påpeges, at disse anbringender er for upræcise til, at Retten kan tage stilling til dem. Sagsøgerne har således i det væsentlige blot gjort gældende, at aktierne i Laïki som følge af de skadevoldende foranstaltninger blev »annulleret« uden økonomisk kompensation, eller at deres økonomiske værdi »forsvandt helt«.
- 218 Det følger imidlertid af sagsakterne og navnlig af de omstændigheder, der er beskrevet i præmis 30-36 ovenfor, at det i de skadevoldende dekretter ikke bestemmes, at aktierne i Laïki skal gøres til genstand for en bail-in-foranstaltning. Sagsøgernes argumentation har under disse omstændigheder ikke forklaret, hvordan de sagsøgte ved at tilslutte sig de skadevoldende foranstaltninger, som var omhandlet i de skadevoldende dekretter, kunne bidrage til, at der indtrådte et tab for aktionæerne i Laïki. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 215 og 216 ovenfor, er det således åbenbart, at sagen må afvises for så vidt angår erstatningen for det tab, som sagsøgerne har lidt som følge af den hævdede annulation af aktierne i Laïki.
- 219 Efter denne præcisering skal det efterprøves, om den foreliggende sag stemmer overens med de formkrav, der er beskrevet i præmis 215 og 216 ovenfor, for så vidt som den vedrører retsakter og handlinger, som er underlagt Rettens kompetence, dvs. for det første de sagsøgte formodede godkendelse af de skadevoldende dekretter, for det andet den forpligtelse til opretholdelse eller fortsat gennemførelse af konverteringen af usikrede indskud i BoC til aktier, som følger af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, for det tredje Kommissionens forhandling og undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013, for det fjerde Kommissionens og ECB's overvågning af gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, for det femte de konkrete løfter, som de sagsøgte og navnlig Eurogruppen angiveligt afgav om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, og for det sjette de afgørelser, som ECB traf vedrørende ELA.
- 220 Hvad for det første angår de sagsøgte formodede godkendelse af de skadevoldende dekretter skal det med henblik på at godtgøre, at der består en årsagsforbindelse mellem på den ene side overvågningen af det makroøkonomiske tilpasningsprogram i henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2013/236 og Eurogruppens erklæringer af 12. april og 13. maj 2013, og på den anden side det hævdede tab, har sagsøgerne alene påberåbt sig dom af 14. juli 1967, Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen (5/66, 7/66, 13/66-16/66 og 18/66-24/66, ikke trykt i Sml., EU:C:1967:31, s. 317), hvoraf det fremgår, at Unionen kan ifalde ansvar, hvis EU-institutionerne har godkendt retsakter, som har forvoldt skade på en sagsøger.
- 221 Det må herved konstateres, at Eurogruppen, der ikke har kompetence til at træffe bindende afgørelser, i erklæringerne af 12. april og 13. maj 2013 nøjedes med meget kortfattet at beskrive og udtrykke tilfredshed med visse foranstaltninger, som de cypriotiske myndigheder havde vedtaget, og med at tilkendegive, at disse foranstaltninger bl.a. kunne være med til at imødegå de økonomiske vanskeligheder, som Republikken Cypern befandt sig i (jf. præmis 170 ovenfor). Ved disse erklæringer gav Eurogruppen således udtryk for en holdning over for Republikken Cypern, som ikke var af bindende karakter, og som ikke forpligtede de kompetente nationale myndigheder.
- 222 Med hensyn til Kommissionens og ECB's overvågning af det makroøkonomiske tilpasningsprograms gennemførelse skal der henvises til, at artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2013/236 bl.a. bestemmer, at Kommissionen sammen med ECB og, hvis det er relevant, IMF overvåger Cyperns fremskridt med gennemførelsen af programmet. Det fremgår af denne afgørelses artikel 1, stk. 3, at Kommissionen sammen med ECB og, hvis det er relevant, IMF i samarbejde med de cypriotiske myndigheder undersøger alle de ændringer og opdateringer af programmet, der måtte være nødvendige, endvidere yder løbende rådgivning og vejledning om reformer af finanspolitik, finansmarkeder og strukturreformer og endelig regelmæssigt foretager en vurdering af programmets økonomiske

virksomheder og anbefaler de nødvendige korrektioner med henblik på at fremme vækst og jobskabelse, sikre den nødvendige finanspolitiske konsolidering og minimere skadelige sociale virkninger. Ingen af disse forpligtelser, der påhviler Kommissionen, er som sådan forbundet med beslutnings- eller tvangsbeføjelser. De godkendelser, som Kommissionen måtte foretage ved udførelsen af sine opgaver i henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2013/236, var således ikke af bindende karakter og forpligtede ikke de cypriotiske myndigheder efterfølgende.

- 223 Det følger heraf, at Republikken Cypern, som ikke var forpligtet til at vedtage de skadevoldende foranstaltninger (jf. præmis 105-155 ovenfor), heller ikke behøvede at bede Kommissionen, ECB eller Eurogruppen om tilladelse til at vedtage dem. Som det fremgår af præmis 221 og 222 ovenfor, har Kommissionen, ECB og Eurogruppen under alle omstændigheder ikke givet de cypriotiske myndigheder nogen tilladelse af denne art ved de retsakter eller handlinger, der er nævnt i disse præmisser.
- 224 I dom af 14. juli 1967, *Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen* (5/66, 7/66, 13/66-16/66 og 18/66-24/66, ikke trykt i Sml., EU:C:1967:31, s. 317), fastslog Domstolen tværtimod, at Det Europæiske Fællesskab var ifaldet ansvar, fordi Kommissionen uretmæssigt havde givet Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at vedtage visse beskyttelsesforanstaltninger på landbrugsområdet. I denne sag var det en nødvendig betingelse for, at disse foranstaltninger kunne vedtages, at Kommissionen havde givet tilladelse hertil. Den omstændighed, at Fællesskabet pådrog sig et ansvar, skyldtes således ikke alene, at en af dets institutioner havde godkendt foranstaltninger, som var truffet af en medlemsstat, men at den havde givet en tilladelse til disse foranstaltninger, uden hvilken det ikke havde været muligt at iværksætte dem.
- 225 Henvisningen til dom af 14. juli 1967, *Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen* (5/66, 7/66, 13/66-16/66 og 18/66-24/66, ikke trykt i Sml., EU:C:1967:31, s. 317), forklarer derfor ikke i sig selv, hvordan godkendelsen af vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger kunne medføre det materielle tab, som sagsøgerne har gjort gældende.
- 226 Det følger heraf, at den foreliggende sag må afvises, for så vidt som den vedrører de sagsøgte formodede godkendelse af de skadevoldende dekretter.
- 227 Hvad for det andet angår den forpligtelse til opretholdelse eller fortsat gennemførelse af konverteringen af usikrede indskud i BoC til aktier, som følger af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, skal det bemærkes, at sagsøgerne tilstrækkeligt præcist har identificeret dels den adfærd, som de lægger Rådet til last, dvs. at Rådet ved denne afgørelse »godkendte og indarbejdede« de angiveligt retsstridige betingelser for tildeling af den finansielle støttefacilitet »i [Unionens] regelværk«, dels karakteren og størrelsen af det hævdede tab, som begge er beskrevet detaljeret i selve stævningen og i bilaget hertil. Som det fremgår af præmis 159 ovenfor, har sagsøgerne ligeledes forklaret tilstrækkeligt præcist, hvilken årsagsforbindelse der efter deres opfattelse er mellem Rådets adfærd, som de anser for at være retsstridig, og det hævdede tab.
- 228 Hvad for det tredje angår undertegnelsen af aftalememorandummet af 26. april 2013 kan sagsøgernes argumenter fortolkes således, at hvis Kommissionen ikke havde valgt at underskrive aftalememorandummet af 26. april 2013, ville ESM og Republikken Cypern efter deres opfattelse ikke have kunnet aftale, at opretholdelsen eller den fortsatte gennemførelse af de skadevoldende foranstaltninger, der blev indført den 29. marts 2013 ved de ændringer af de skadevoldende dekretter, som fandt sted den 30. juli 2013, og som er beskrevet i præmis 33 og 34 ovenfor, var en nødvendig betingelse for, at den finansielle støttefacilitet kunne tildeles.
- 229 Afgørelsen om undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013 var derfor i hvert fald til dels årsag til det påberåbte tab. Sagsøgerne har i denne forbindelse identificeret grundene til, at de antager, at der består en årsagsforbindelse mellem på den ene side den adfærd, der bestod i at underskrive aftalememorandummet af 26. april 2013, og på den anden side det påberåbte tab.

- 230 Sagsøgernes anbringender om forhandlingen af aftalememorandummet af 26. april 2013 er derimod ikke beskrevet specifikt og udførligt i de dele af deres skriftlige indlæg, der vedrører den retlige argumentation. Disse skriftlige indlæg gør det bl.a. ikke muligt at identificere grundene til, at sagsøgerne anser Kommissionens og ECB's adfærd i forbindelse med forhandlingen af aftalememorandummet af 26. april 2013 for at have medvirket til at forårsage det hævdede tab.
- 231 Hvad for det fjerde angår Kommissionens og ECB's overvågning af de skadevoldende foranstaltninger gennemførelse i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, finder betragtningerne i præmis 228 og 229 ovenfor tilsvarende anvendelse.
- 232 For det femte har sagsøgerne anført, at de konkrete løfter, som de sagsøgte og navnlig Eurogruppen afgav, om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, skabte en berettiget forventning hos dem, som blev tilsidesat, da de nævnte foranstaltninger blev vedtaget. Sagsøgerne har således med tilstrækkelig præcision identificeret det ulovlige forhold, som de foreholder de sagsøgte, og grundene til, at de antager, at der består en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påberåbte tab.
- 233 Sagsøgerne har for det sjette anført, at de afgørelser, som ECB traf vedrørende ELA, medvirkede til tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af ejendomsretten samt til at forstærke de økonomiske vanskeligheder, som Laïki befandt sig i, og dermed det tab, som de blev påført. Sagsøgerne har således med tilstrækkelig præcision identificeret det ulovlige forhold, som disse afgørelser efter deres opfattelse er behæftet med, og grundene til, at de antager, at der består en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påberåbte tab.
- 234 Det følger heraf, at den foreliggende sag er i overensstemmelse med de gældende formkrav, for så vidt som den vedrører for det første den forpligtelse til opretholdelse eller fortsat gennemførelse af konverteringen af usikrede indskud i BoC til aktier, som følger af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, for det andet Kommissionens undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013, for det tredje Kommissionens og ECB's overvågning af gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, for det fjerde de konkrete løfter, som de sagsøgte og navnlig Eurogruppen angiveligt afgav, om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, og for det femte de afgørelser, som ECB traf vedrørende ELA.

2. Den formodede manglende udtømming af de nationale retsmidler

- 235 I forbindelse med argumentationen vedrørende det hævdede tab har Kommissionen i det væsentlige anført, at for så vidt som den umiddelbare årsag til dette tab skal findes i de nationale foranstaltninger, hvor Unionen ikke er eneansvarlig for noget sekundært tab, og de påberåbte ulovlige forhold kun indirekte er forbundet med Unionens formodede handlinger, skal sagsøgerne udtømme de nationale retsmidler, inden Unionens retsinstanser kan behandle deres erstatningskrav.
- 236 Hertil har sagsøgerne anført, at de i henhold til retspraksis ikke var forpligtet til at anlægge søgsmål ved de nationale domstole, før de indbragte sagen for Retten, eftersom de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives Unionen, og disse domstole ikke kunne sikre dem en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 237 Kommissionens argumentation må forkastes, for så vidt som den kan anses for at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling, og ikke kun det hævdede tab.
- 238 Ifølge retspraksis skal erstatningssøgsmålet i henhold til artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF bedømmes i forhold til hele det retsbeskyttelsessystem, der gælder for de enkelte retssubjekter, og kan således i visse tilfælde kun antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har udtømt de nationale retsmidler for at opnå ophævelse af den nationale myndigheds afgørelse, men det er en

forudsætning, at disse nationale retsmidler effektivt beskytter de pågældende retssubjekter, og at de kan sikre erstatning af det hævdede tab (jf. i denne retning dom af 30.5.1989, Roquette frères mod Kommissionen, 20/88, EU:C:1989:221, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.12.2006, É.R. m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-138/03, EU:T:2006:390, præmis 40).

- 239 I dom af 18. september 2014, Holcim (Romania) mod Kommissionen (T-317/12, EU:T:2014:782, præmis 73-77), præciserede Retten, at sager kun kunne afvises fra realitetsbehandling i tilfælde, hvor den manglende udtømmning af disse nationale retsmidler afskar Unionens retsinstanser fra at identificere karakteren og størrelsen af det tab, der blev påberåbt for disse, med det resultat, at kravene i artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet af 2. maj 1991, som fortolket ved den retspraksis, der er nævnt i præmis 215 og 216 ovenfor, ikke var overholdt.
- 240 I det foreliggende tilfælde er Retten imidlertid i stand til at identificere karakteren og størrelsen af det hævdede tab, som sagsøgerne har beskrevet tilstrækkeligt præcist i deres skriftlige indlæg og i bilagene hertil. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt de retsakter og handlinger, der er nævnt i præmis 234 ovenfor, kunne anfægtes ved de nationale domstole, kan det således ikke fastslås, at det foreliggende søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, alene fordi sagsøgerne ikke har udtømt de nationale retsmidler.
- 241 Det vil under disse omstændigheder alene kunne fastslås, at den omstændighed, at en eller flere af sagsøgerne har anlagt erstatningssag ved en national domstol vedrørende det samme tab som det, der påberåbes i det foreliggende søgsmål, kan påvirke undersøgelsen af, om dette søgsmål er velbegrundet. Det fremgår af retspraksis, at når den samme skade for det første er genstand for to erstatningssager, den ene anlagt mod en medlemsstat ved en national retsinstans, den anden anlagt mod en EU-institution, og der for det andet er en risiko for, at den pågældende person, på grund af forskellige vurderinger af tabet hos de to retsinstanser, der er forelagt sagen, får enten for lidt eller for meget i erstatning, skal Unionens retsinstanser afvente den nationale domstols afgørelse (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.7.1967, Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen, 5/66, 7/66, 13/66-16/66 og 18/66-24/66, ikke trykt i Sml., EU:C:1967:31, s. 344, og af 13.12.2006, É.R. m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-138/03, EU:T:2006:390, præmis 42). Unionens retsinstanser skal i så fald afvente den nationale domstols dom, før den kan udtale sig om forekomsten og størrelsen af tabet. Derimod kan de, før den nationale domstol afsiger sin dom, afgøre, om den adfærd, der foreholdes den sagsøgte institution, kan bevirke, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold (jf. i denne retning dom af 18.9.2014, Holcim (Romania) mod Kommissionen, T-317/12, EU:T:2014:782, præmis 80).
- 242 Selv om en eller flere af sagsøgerne i det foreliggende tilfælde har anlagt erstatningssag ved de cypriotiske domstole vedrørende det samme tab som det, der påberåbes i det foreliggende søgsmål, er der således intet til hinder for, at Retten udtaler sig om de hævdede ulovlige forhold, inden disse domstole træffer deres afgørelse.

C. Konklusion vedrørende Rettens kompetence og sagens formalitet

- 243 Henset til det ovenfor anførte må det fastslås, at Retten har kompetence til at påkende den foreliggende sag, og at denne kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører for det første den forpligtelse til opretholdelse eller fortsat gennemførelse af konverteringen af usikrede indskud i BoC til aktier, som følger af artikel 2, stk. 6, litra b), i afgørelse 2013/236, for det andet Kommissionens undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013, for det tredje Kommissionens og ECB's overvågning af gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, for det fjerde de konkrete løfter, som de sagsøgte og navnlig Eurogruppen angiveligt afgav, om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, og for det femte de afgørelser, som ECB traf vedrørende ELA.

244 Hvad angår de andre retsakter og handlinger, som sagsøgerne har foreholdt de sagsøgte, må det derimod konkluderes, dels at sagen bør afvises, dels at Retten ikke har kompetence til at påkende den. Realitetsbehandlingen vil derfor kun omfatte de af parternes anbringender og argumenter, som vedrører de retsakter og handlinger, der er nævnt i præmis 243 ovenfor.

D. Realiteten

245 Det fremgår af fast retspraksis, som finder tilsvarende anvendelse på ECB's ansvar uden for kontraktforhold, jf. artikel 340, stk. 3, TEUF, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold i medfør af artikel 340, stk. 2, TEUF 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 årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påberåbte tab (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.10.2015, Accorinti m.fl. mod ECB, T-79/13, EU:T:2015:756, præmis 65). Da alle disse tre betingelser skal være opfyldt, er det tilstrækkeligt til at forkaste erstatningssøgsmålet, at en af dem ikke er det (dom af 9.9.1999, Lucaccioni mod Kommissionen, C-257/98 P, EU:C:1999:402, præmis 14).

246 I det foreliggende tilfælde skal det først undersøges, om den første af disse betingelser – at den adfærd, som de sagsøgte lægges til last, har været retsstridig – er opfyldt.

247 I denne henseende har Domstolen ved flere lejligheder præciseret, at der, for at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, kræves en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (jf. dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

248 Sagsøgerne har i stævningen gjort gældende, at de sagsøgte handlede uden at tage hensyn til interesserne hos den lukkede gruppe af indskydere og aktionærer i de omhandlede banker, hvilket udgjorde en alvorlig og karakteriseret tilsidesættelse af tre EU-retlige regler, som har til formål at beskytte borgerne, nemlig ejendomsretten, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet.

249 Heroverfor har Rådet og ECB i det væsentlige anført, at hverken de retsakter og handlinger, der er nævnt i præmis 243 ovenfor, eller de skadevoldende foranstaltninger er behæftet med en tilsidesættelse af EU-retten.

250 Da det er Kommissionens opfattelse, at det påberåbte tab kun kan tilskrives Republikken Cypern, har den ikke systematisk forsvaret lovligheden af foranstaltninger, som denne medlemsstat vedtog ensidigt, og i det væsentlige blot fremsat bemærkninger om de ulovlige forhold, som sagsøgerne har påberåbt sig.

251 Retten vil nu undersøge de hævdede tilsidesættelser af for det første ejendomsretten (jf. præmis 252-402 nedenfor), for det andet princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. præmis 404-439 nedenfor) og for det tredje ligebehandlingsprincippet (jf. præmis 440-508 nedenfor).

1. Den eventuelle tilsidesættelse af ejendomsretten

252 Sagsøgerne har anført, at de er blevet berøvet ejendomsretten til deres indskud i de omhandlede banker eller til de aktier, som de besad i disse banker, hvilket er i strid med chartrets artikel 17, stk. 1, og den retspraksis, der er fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«).

253 De sagsøgte har bestridt sagsøgernes argumentation.

254 Ifølge fast retspraksis er ejendomsretten, der sikres ved chartrets artikel 17, stk. 1, ikke en absolut rettighed. Som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, kan udøvelsen af denne rettighed således underlægges begrænsninger, forudsat at disse begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Unionen forfølger, og ikke, henset til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af den nævnte rettighed (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 67 og 69 samt den deri nævnte retspraksis).

255 Det fremgår i denne forbindelse af ESM-traktatens artikel 12, at vedtagelsen af et aftalememorandum som det, der blev vedtaget den 26. april 2013, tilgodeser et formål af almen interesse, som Unionen forfølger, nemlig det formål at sikre banksystemets stabilitet i hele euroområdet. Finansielle tjenesteydelser har således en central funktion i Unionens økonomi. Da banker og kreditinstitutter, som er en væsentlig finansieringskilde for virksomhederne, ofte er indbyrdes forbundet, risikerer kriser, der rammer en eller flere banker, hurtigt at sprede sig til andre banker, både i hjemlandet og i andre medlemsstater, hvilket igen kan få negative afsmittende virkninger for andre erhvervssektorer (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 71 og 72 samt den deri nævnte retspraksis, og Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.7.2012, Grainger m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, §§ 39 og 42, og af 21.7.2016, Mamatas m.fl. mod Grækenland, CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, § 103).

256 I dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 73-75), fastslog Domstolen, at tre af de skadevoldende foranstaltninger, der er beskrevet i præmis 31-35 ovenfor, henset til det i præmis 255 ovenfor nævnte formål af almen interesse og til den overhængende risiko for finansielle tab, som indskyderne i de omhandlede banker ville være blevet udsat for, såfremt disse banker var gået fallit, ikke – således som de fremgik af punkt 1.23-1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013 – indebar et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de nævnte indskyderes ejendomsret, og at de derfor ikke kunne anses for at udgøre ubegrundede begrænsninger heraf. I det foreliggende tilfælde medfører disse foranstaltninger for det første, at BoC overtager de sikrede indskud i Laïki og bevarer de usikrede indskud i Laïki, indtil dens likvidation, for det andet, at 37,5% af de usikrede indskud i BoC konverteres til aktier med fuld stemmeret og ret til udbytte, og for det tredje, at en anden del af disse usikrede indskud midlertidigt vil blive indefrosset, idet det præciseres, at såfremt BoC skulle blive overforsynet med kapital i forhold til målet om en minimumstærskel for egenkapital på 9% under kriseforhold, vil der blive genopkøbt aktier, så indehaverne af usikrede indskud kan få tilbagebetalt den overskydende kapital (herefter under ét »den første række af skadevoldende foranstaltninger«).

257 I dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), undersøgte Domstolen imidlertid ikke, om de to andre skadevoldende foranstaltninger var forenelige med ejendomsretten. Der er i det væsentlige tale om dels den foranstaltning, som vedrører salget af de græske filialer – således som det fremgår af punkt 1.24 i aftalememorandummet af 26. april 2013 – og som er fastsat ved dekret nr. 96 og 97 (jf. præmis 31 ovenfor), dels den foranstaltning, som vedrører nedsættelsen af den pålydende værdi af 1 EUR for hver ordinær aktie i BoC til en pålydende værdi af 1 cent, som er fastsat ved dekret nr. 103 og ændringerne af 30. juli 2013 af dette dekret, og som indgår i den rekapitalisering af BoC, der er omhandlet i punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013 (jf. præmis 34 ovenfor) (herefter under ét »den anden række af skadevoldende foranstaltninger«).

258 Retten vil først undersøge foreneligheden med ejendomsretten i forhold til den første række af skadevoldende foranstaltninger (jf. præmis 259-324 nedenfor) og dernæst i forhold til den anden række af skadevoldende foranstaltninger (jf. præmis 326-360 nedenfor). Retten vil til sidst undersøge

de argumenter om tilsidesættelsen af artikel 14.4 i statuten for ECB, retten til god forvaltning og kravene om rimelighed og konsekvens, som sagsøgerne har fremført til støtte for deres klagepunkt om tilsidesættelse af ejendomsretten (jf. præmis 362-402 nedenfor).

a) Den første række af skadevoldende foranstaltninger

259 Sagsøgerne har i det foreliggende tilfælde ikke bestridt, at det formål, der forfølges med den første række af skadevoldende foranstaltninger, som Domstolen fastslog i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701) (jf. præmis 255 og 256 ovenfor), er af almen interesse. Sagsøgerne har imidlertid bestridt den konklusion, som Domstolen nåede frem til i denne dom, nemlig at den første række af skadevoldende foranstaltninger ikke udgjorde et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af ejendomsretten for indskyderne i de omhandlede banker, og derfor ikke kunne anses for at begrænse denne rettighed uretmæssigt. De har i denne forbindelse fremført tre argumenter, hvoraf det første vedrører den konkrete undersøgelse, som Domstolen foretog i den nævnte dom (jf. præmis 260-262 nedenfor), det andet vedrører de beviser, som sagsøgerne havde påberåbt sig i den sag, der gav anledning til denne dom (jf. præmis 263-266 nedenfor), og det tredje vedrører overholdelsen af kravene om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål (jf. præmis 267-324 nedenfor).

1) Den konkrete undersøgelse, som Domstolen foretog i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P)

260 Sagsøgerne har påpeget, at Domstolen i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), nøjedes med at undersøge, om der forelå en tilsidesættelse af indskydernes ejendomsret, set i forhold til indsættelsen af punkt 1.23-1.27, der bl.a. vedrørte den første række af skadevoldende foranstaltninger, i aftalememorandummet af 26. april 2013. Domstolen undersøgte således ikke den adfærd fra de sagsøgte side, hvis retsstridighed påberåbes i den foreliggende sag. Denne adfærd indgår i et samlet forløb, som tog sin begyndelse med de sagsøgte indgreb forud for aftalememorandummets undertegnelse og fortsatte med de indgreb, som de foretog efter dens undertegnelse. Punkt 1.23-1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013 beskriver imidlertid en række foranstaltninger, som blev truffet forud for dens undertegnelse, og som kan tilskrives de sagsøgte.

261 Dette argument bunder i en fejlagtig fortolkning af dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701). I denne doms præmis 75 konkluderede Domstolen ganske vist, at det ikke kunne antages, at Kommissionen ved at tillade vedtagelsen af punkt 1.23-1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013 havde medvirket til en tilsidesættelse af appellanternes ejendomsret. Det var imidlertid baseret på, at Domstolen i samme doms præmis 73 og 74 undersøgte, om den første række af skadevoldende foranstaltninger, således som den fremgik af dette memorandums punkt 1.23-1.27, i sig selv tilsidesatte appellanternes ejendomsret. Ræsonnementet i disse præmisser vedrørte således disse foranstaltningers reelle lovlighed. Sagsøgernes argument om, at den påtalte adfærd indgår i et samlet forløb, er allerede blevet forkastet i præmis 158 ovenfor.

262 Sagsøgernes første argument kan derfor ikke tiltrædes.

2) De beviser, som appellanterne havde fremlagt i den sag, der gav anledning til dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, (C-8/15 P – C-10/15 P)

263 Sagsøgerne har gjort gældende, at den konklusion, som Domstolen nåede frem til i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), vedrørende forekomsten af en tilsidesættelse af ejendomsretten, skal forstås i lyset af appellanternes snævre påstande i denne sag. Det er således klart, at Retten og Domstolen i den sag, der gav anledning til denne dom, ikke havde undersøgt noget som helst bevis for, at der forelå en tilsidesættelse af ejendomsretten. I den foreliggende sag har sagsøgerne imidlertid fremlagt adskillige beviser vedrørende de omstændigheder, som førte til vedtagelsen af »Eurogruppens erklæring«, og som forklarede, hvordan de sagsøgte havde optrådt før og efter denne erklæring. Disse beviser, som Domstolen ikke gennemgik i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), bør gennemgås minutøst i det foreliggende tilfælde for at afgøre, om de skadevoldende foranstaltninger udgør et uforholdsmæssigt indgreb i sagsøgernes ejendomsret, og for at sikre dem en effektiv domstolsbeskyttelse.

264 Det bemærkes herved, at de beviser, som sagsøgerne har henvist til, først og fremmest vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives de sagsøgte, og hvorvidt det påberåbte tab foreligger. Disse beviser godtgør ikke som sådan, at de konklusioner, som Domstolen nåede frem til i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), vedrørende forekomsten af en sådan tilsidesættelse, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

265 Sagsøgernes andet argument må som følge heraf forkastes, for så vidt som det vedrører beviser vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives de sagsøgte, og hvorvidt det påberåbte tab foreligger.

266 Da nogle af de beviser, som sagsøgerne har henvist til, kan betragtes som et forsøg på at godtgøre, at den første række af skadevoldende foranstaltninger er behæftet med en tilsidesættelse af ejendomsretten, vil de imidlertid i det fornødne omfang blive undersøgt i forbindelse med vurderingen af sagsøgernes argumenter vedrørende kravene om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål.

3) Overholdelsen af kravene om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål

267 Sagsøgerne har i det væsentlige anført, at den første række af skadevoldende foranstaltninger er behæftet med en åbenbar tilsidesættelse af deres ejendomsret, eftersom disse foranstaltninger ikke var fastsat ved lov og blev vedtaget, uden at de fik mulighed for at udøve deres ret til forsvar, og selv om der fandtes mindre indgribende foranstaltninger såsom en gradvis reduktion af indskuddene i forhold til deres størrelse. I denne forbindelse havde sagsøgerne allerede i stævningen angivet, at det fulgte af chartrets artikel 17, stk. 1, at enhver begrænsning af ejendomsretten både skulle være fastsat ved lov og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål.

268 Retten vil i det følgende undersøge, om den første række af skadevoldende foranstaltninger overholdt kravene om, at enhver begrænsning af ejendomsretten dels skal være fastsat ved lov, dels skal stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål. Retten vil samtidig tage hensyn til, at de usikrede indskud i BoC, der var blevet indefrosset, i henhold til punkt 1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013 kunne konverteres til aktier, hvilket skete i det foreliggende tilfælde (jf. præmis 32 og 33 ovenfor).

i) Kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål

- 269 Sagsøgerne har støttet deres anbringende om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke var fastsat ved lov, på Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), hvorefter enhver begrænsning af ejendomsretten skal hvile på et klart, forudsigeligt og tilgængeligt retsgrundlag.
- 270 Sagsøgerne har imidlertid anført, at der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder ikke fandtes nogen EU-retlig bestemmelse, som gjorde det muligt for de sagsøgte at vedtage de skadevoldende foranstaltninger, der i øvrigt ikke var forenelige »med kravene om retssikkerhed, forskriftsmæssig sagsbehandling og forudsigelighed«. De skadevoldende foranstaltninger blev således vedtaget af CBC's direktør på grundlag af den skønsbeføjelse, som han blev indrømmet ved en upræcis lov, der hverken indeholdt en klar erstatningsprocedure eller gav adgang til retslig beskyttelse, og hvor hverken Cypern eller Unionen havde taget initiativ til at høre de interesserede parter eller til at give aktionærer og indskydere i de omhandlede banker lejlighed til at give udtryk for deres synspunkter.
- 271 Rådet og ECB har bestridt sagsøgernes argumentation.
- 272 Der bør mindes om, at i henhold til chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, må ingen berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Med henblik på at fastlægge rækkevidden af denne rettighed skal der i lyset af chartrets artikel 52, stk. 3, tages hensyn til artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 356). Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis ligger det i udtrykket »fastsat ved lov«, at den omtvistede foranstaltning skal have et grundlag i national ret, men det vedrører også den pågældende lovs kvalitet, da det kræves, at denne er tilgængelig for de pågældende, og at dens virkninger er forudsigelige (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.7.2010, Kurić m.fl. mod Slovenien, CE:ECHR:2010:0713JUD002682806, § 363).
- 273 Det skal derfor undersøges, om den første række af skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget, uden at der fandtes klare, tilgængelige og forudsigelige lovrammer, som indeholdt en erstatningsordning og sikrede en tilstrækkelig retsbeskyttelse.
- 274 I denne forbindelse skal det i første række bemærkes, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget af CBC's direktør i henhold til lov af 22. marts 2013, som var blevet godkendt af det cypriotiske parlament.
- 275 Som sagsøgerne i det væsentlige og med rette har gjort gældende, tillægges CBC vide beføjelser i lov af 22. marts 2013. CBC kan bl.a. omstrukturere gæld og forpligtelser i et institut under afvikling (artikel 12, stk. 1, i lov af 22.3.2013, jf. præmis 24 ovenfor), uafhængigt af andre love og administrative bestemmelser kræve, at et sådant instituts kapital forhøjes (artikel 8, stk. 1, i lov af 22.3.2013), og bestemme, at visse af dets aktiviteter skal sælges, uden at skulle indhente samtykke fra bestyrelsen eller aktionærene (artikel 9, stk. 1, i lov af 22.3.2013). Selv om der kan være vedtaget mange eller meget vidtrækkende foranstaltninger i henhold til lov af 22. marts 2013, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at denne lov ikke er tilstrækkeligt klar, præcis eller forudsigelig.
- 276 I anden række må det konstateres, at lov af 22. marts 2013 indeholder en række garantier til fordel for de omhandlede bankers kreditorer og aktionærer. Ifølge denne lovs artikel 3, stk. 2, litra a) og b), er det for det første aktionærene i et institut under afvikling, som hæfter for tab, der skyldes iværksættelse af afviklingsforanstaltninger, hvorimod instituttets kreditorer kun hæfter for disse tab efter aktionærene. Den nævnte lovs artikel 3, stk. 2, litra d), bestemmer, at de foranstaltninger, der træffes på grundlag af

denne lov, ikke må stille disse kreditorer ringere i økonomisk henseende, end hvis det pågældende institut var trådt i likvidation. Det præciseres i den omhandlede lovs artikel 12, stk. 14, at de berørte parter i henhold til samme lovs artikel 12, stk. 1, i tilfælde af omstrukturering af gæld og forpligtelser i et institut under afvikling som fyldestgørelse af deres krav skal modtage mindst det beløb, som de efter cypriotisk ret ville have modtaget, hvis det nævnte institut var trådt i likvidation (jf. præmis 24 ovenfor).

- 277 Selv om det antages, at kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov, indebærer, at proceduren for erstatning af det tab, der følger af en sådan begrænsning, i givet fald også skal være fastsat ved lov, fremgår det for det andet af artikel 26, stk. 1, i lov af 22. marts 2013, at enhver part, der mener, at afviklingsforanstaltningerne uretmæssigt har krænket vedkommendes ejendomsret, bevarer retten til at indbringe sagen for den kompetente nationale ret med henblik på at opnå erstatning. Det præciseres i denne lovs artikel 26, stk. 2 og 3, at hvis den berørte parts økonomiske situation er blevet væsentligt ringere, end den ville have været, hvis der ikke var vedtaget nogen afviklingsforanstaltning, og hvis den pågældende bank direkte var trådt i likvidation, kan parten udelukkende kræve erstatning for det tab, der er lidt, uden at det berører den gennemførte transaktion eller en anden retsakt eller foranstaltning, som er vedtaget på grundlag af den nævnte lov.
- 278 I denne sammenhæng har sagsøgerne på den ene side gjort gældende, at der i henhold til artikel 26, stk. 3, i lov af 22. marts 2013 hverken kan indgives klage til afviklingsmyndigheden – medmindre der er tale om de i denne lovs artikel 29 omhandlede tilfælde – eller mod den person, der begunstiges af en overførsel af aktiviteter, goder eller aktiver som følge af, at der er vedtaget en afviklingsforanstaltning. Sagsøgerne har anført, at det som følge heraf er umuligt at vide, hvem der kan anlægges sag mod.
- 279 Det bemærkes herved, at spørgsmålet om, hvem der kan anlægges erstatningssag mod vedrørende det tab, der uretmæssigt er forårsaget af en afviklingsforanstaltning, som er vedtaget i henhold til lov af 22. marts 2013, henhører under cypriotisk ret. Svaret på dette spørgsmål, som det under alle omstændigheder ikke tilkommer Retten at tage stilling til i den foreliggende sag, kan ikke udledes af sagsakterne. Det må imidlertid konstateres, at det hverken fremgår af ordlyden af artikel 26, stk. 3, i lov af 22. marts 2013 eller af sagsakterne, at det i praksis er umuligt at indgive et krav om erstatning for det tab, der uretmæssigt er forårsaget af en afviklingsforanstaltning, som er vedtaget i henhold til denne lov. Som sagsøgerne selv har erkendt, bestemmes det desuden i artikel 29 i lov af 22. marts 2013, at afviklingsmyndigheden kan ifalde ansvar, hvis der foreligger svig, ond tro eller grov uagtsomhed.
- 280 På den anden side har sagsøgerne anført, at artikel 22 i lov af 22. marts 2013 først bestemmer, at afviklingsmyndigheden skal foretage en vurdering med henblik på at iværksætte afviklingsforanstaltninger, og dernæst indrømmer denne myndighed en meget vid skønsmargen. Sagsøgerne har påpeget, at ifølge denne lovs artikel 22, stk. 7, kan denne vurdering ikke underkastes en særskilt retslig undersøgelse, men skal undersøges sammen med den afgørelse, der er truffet »i henhold til denne afdeling«. Det følger efter sagsøgernes opfattelse heraf, at de parter, der mener, at deres økonomiske situation er blevet forringet som følge af en afviklingsforanstaltning, skal anfægte en vurdering, som er overladt til afviklingsmyndighedens skøn. Det er imidlertid vanskeligt at forstå, hvordan denne vurdering skal kunne anfægtes effektivt, medmindre den selv viser, at der er tale om en for lav ansættelse.
- 281 Hertil skal det blot bemærkes, at artikel 22 i lov af 22. marts 2013 ikke giver grundlag for at antage, at en sådan vurdering kan forpligte den nationale domstol, for hvilken der er fremsat et erstatningskrav. Det må derfor fastslås, at sagsøgerne ikke godtgjort, at denne bestemmelse i praksis gør det umuligt eller ineffektivt at indgive et sådant krav.

282 I tredje række kan det ikke fastslås, at de skadevoldende foranstaltninger ikke indebar nogen garanti, som gjorde det muligt for sagsøgerne at fremføre deres synspunkter. I denne henseende skal der henvises til, at de procedurer, der finder anvendelse, skal give den berørte person tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder. For at sikre overholdelsen af dette krav, som udgør et krav, der er uløseligt forbundet med artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, skal de procedurer, der finder anvendelse, betragtes ud fra et generelt synspunkt (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 368 og den deri nævnte retspraksis, og Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.7.2004, Bäck mod Finland, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, § 56). Det nævnte krav kan således ikke fortolkes således, at den berørte person altid skal kunne fremføre sit synspunkt over for de kompetente myndigheder, inden der træffes foranstaltninger, som kan gribe ind i vedkommendes ejendomsret (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.9.2006, Maupas m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, §§ 20 og 21). Dette vil navnlig kunne forekomme, når de pågældende foranstaltninger i et tilfælde som det foreliggende ikke udgør en sanktion og træffes i en situation, hvor det er vigtigt at handle hurtigt. Med hensyn til denne situation skal det således bemærkes, at det, som ECB mindede om i retsmødet, var vigtigt at imødegå en overhængende risiko for, at de omhandlede banker kollapsede, for at kunne bevare stabiliteten i det finansielle system i Cypern og dermed undgå en spredning til andre medlemsstater i euroområdet. Hvis der var blevet iværksat en forudgående høringsprocedure, hvor tusindvis af indskydere og aktionærer i de omhandlede banker kunne gøre deres synspunkter gældende over for CBC, inden de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget, ville det imidlertid have forsinket gennemførelsen af de foranstaltninger, der skulle forhindre en sådan kollaps. Det kunne have gjort det meget vanskeligt at realisere målet om at bevare stabiliteten i det finansielle system i Cypern og dermed undgå en spredning til andre medlemsstater i euroområdet (jf. i denne retning og analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.7.2016, Mamatas m.fl. mod Grækenland, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 139).

283 Under disse omstændigheder skal den berørte person imidlertid have adgang til en retslig procedure, der indebærer de fornødne processuelle garantier, således at de nationale domstole kan behandle tvister om den hævdede tilsidesættelse af ejendomsretten på en effektiv og retfærdig måde. Som det fremgår af præmis 277 og 279-281 ovenfor, er det tilfældet i den foreliggende sag.

284 I fjerde række var den omstændighed, at Unionen, som Kommissionen med rette har gjort gældende, ikke havde vedtaget harmoniseringsforanstaltninger vedrørende bail-in på bankområdet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, ikke til hinder for, at medlemsstaterne vedtog bail-in-foranstaltninger. Den manglende harmonisering indebærer heller ikke, at EU-institutionerne ikke kunne tilslutte sig, at de cypriotiske myndigheder traf sådanne foranstaltninger, eller stille krav om deres opretholdelse eller fortsatte gennemførelse.

285 Det følger af det ovenfor anførte, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at den første række af skadevoldende foranstaltninger ikke var fastsat ved lov.

ii) Kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål

286 Sagsøgerne har anført, at den første række af skadevoldende foranstaltninger ikke står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, eftersom de blev pålagt en uforholdsmæssig stor byrde. På den ene side blev de tvunget til at betale for fejl, som kunne tilskrives Republikken Cyperns regering, EU-institutionernes sene indgreb og uforsigtighed udvist af ECB, hvis »liberale politik« med hensyn til ELA bidrog væsentligt til akkumuleringen af Laïkis gæld. På den anden side undlod de sagsøgte at tage alternative foranstaltninger, som var mindre indgribende for sagsøgernes ejendomsret, i betragtning.

287 Rådet og ECB har bestridt sagsøgernes argumentation.

288 Det skal i første række bemærkes, at Domstolen allerede i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 73-75), udtrykkeligt tog stilling til, om den første række af skadevoldende foranstaltninger stod i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, idet den konkluderede, at de ikke indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af ejendomsretten for indskyderne i de omhandlede banker. Sagsøgerne har imidlertid ikke forklaret, hvorfor denne konklusion ikke skulle kunne overføres på den foreliggende sag. Det må derfor fastslås, at den finder tilsvarende anvendelse på det foreliggende klagepunkt.

289 I anden række gør de argumenter, som sagsøgerne har fremført til støtte for deres klagepunkt om, at den første række af skadevoldende foranstaltninger ikke var forholdsmæssige, det under alle omstændigheder ikke muligt at drage en anden konklusion i den foreliggende sag, end Domstolen i denne henseende gjorde i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 73-75).

290 Det skal i denne forbindelse påpeges, at en begrænsning af ejendomsretten ikke må være uforholdsmæssig. På den ene side skal den pågældende begrænsning tilgodesee det mål af almen interesse, der forfølges, være nødvendig og stå i rimeligt forhold til dette mål. På den anden side må der ikke gøres indgreb i ejendomsrettens »væsentligste indhold«, dvs. kernen heri (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 355 og 360, af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 53 og 54, og af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 200).

291 Når EU-institutionerne i et tilfælde som det foreliggende, dvs. en vanskelig situation, der løbende udvikler sig, skal træffe valg af teknisk karakter, opstille prognoser og foretage komplekse vurderinger, må disse institutioner imidlertid indrømmes en vid skønsmæssig beføjelse med hensyn til arten og rækkevidden af de foranstaltninger, som de tilslutter sig, eller hvis opretholdelse eller fortsatte gennemførelse de kræver. I denne sammenhæng indebærer betingelsen om, at den foreholdte adfærd er retsstridig, at det er godtgjort, at den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sin skønsmæssige beføjelse (jf. i denne retning dom af 10.7.2014, Nikolaou mod Revisionsretten, C-220/13 P, EU:C:2014:2057, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 68).

292 Sagsøgernes argumenter skal vurderes i lyset af disse principper. Retten vil nærmere bestemt først undersøge, om den første række af skadevoldende foranstaltninger kunne bidrage til virkeliggørelsen af det tilsigtede mål (jf. præmis 293-299 nedenfor), dernæst undersøge, om de var forholdsmæssige og nødvendige for at virkeliggøre dette mål (jf. præmis 300-313 nedenfor), og endelig undersøge, om de ulemper, som de har haft, står i misforhold til det nævnte mål (jf. præmis 317-323 nedenfor).

– *Spørgsmålet om, hvorvidt den første række af skadevoldende foranstaltninger kunne bidrage til virkeliggørelsen af det tilsigtede mål*

293 Det skal i overensstemmelse med retspraksis efterprøves, om den undersøgte begrænsning af ejendomsretten kunne bidrage til virkeliggørelsen af det tilsigtede mål af almen interesse (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 203).

294 Der bør i det foreliggende tilfælde mindes om, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget i en situation, hvor de omhandlede banker, hvis de ikke var blevet rekapitaliseret, risikerede at blive udsat for et stormløb mod dem, så snart den banklukning, der blev beordret den 18. marts 2013, var overstået, og at de derfor risikerede at måtte indstille deres virksomhed og stod over en potentiel ukontrolleret konkurs. Som ECB har fremhævet som svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, kunne virkningerne af sådanne kriser have fået systemisk karakter, i og med at de truede Republikken Cypern med statsbankerot og risikerede hurtigt at sprede sig til andre banker,

navnlig i Cypern. Det ville være gået ud over tilliden hos indskyderne i disse banker og solvensen hos Republikken Cypern, som havde stillet sikkerhed for visse af Laïkis gældsposter, og stabiliteten i hele det finansielle system i Cypern ville have været truet. Som Kommissionen og ECB har fremhævet, kunne der i så fald være opstået en reel risiko for spredning til andre medlemsstater eller ligefrem til hele banksystemet i euroområdet.

- 295 Det kan ikke udledes af sagsakterne, at denne analyse af den økonomiske og finansielle situation i Cypern og Unionen på tidspunktet for vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Det må i denne forbindelse konstateres, at sagsøgernes vage bemærkninger om, at den cypriotiske økonomis størrelse er så beskeden, at en bankerot ikke ville have påvirket euroområdet i nævneværdig grad, ikke er underbyggede. Disse bemærkninger tager i øvrigt ikke højde for størrelsen af den cypriotiske finanssektor, som var otte gange større end Cyperns BNP på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, eller til risikoen for spredning til andre medlemsstater.
- 296 Ifølge punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013 skulle konverteringen af 37,5% af de usikrede indskud i BoC imidlertid sikre, at den »ved programmets afslutning [havde] en minimumsegenkapitalandel [...] på 9% i henhold til den mest ugunstige hypotese i stresstesten«. I henhold til samme aftalememorandums punkt 1.27 skulle ekstra konverteringer af indskud såsom dem, der er nævnt i præmis 33 ovenfor, sikre, at dette mål kunne nås ved programmets afslutning. Under de omstændigheder, der er beskrevet i præmis 294 ovenfor, var det derfor ikke åbenbart urimeligt at antage, at disse foranstaltninger ville kunne stabilisere det finansielle system, bl.a. ved som anført af punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013 at »genoprette tilliden og normalisere finansieringsvilkårene«.
- 297 Den skadevoldende foranstaltning, hvorefter BoC skulle overtage de sikrede indskud i Laïki, mens de usikrede indskud blev hos den tidligere enhed indtil dens likvidation, skulle, som det fremgår af CBC's pressemeddelelse af 26. marts 2013, gøre det muligt at opdele Laïki i et porteføljeadministrationsselskab og en saneret bank. Under de omstændigheder, der er beskrevet i præmis 294 ovenfor, var det derfor ikke åbenbart urimeligt at antage, at denne foranstaltning ville kunne stabilisere det finansielle system og undgå, at Laïki skulle igennem en ukontrolleret konkurs.
- 298 Det bør på den anden side fremhæves, at en af hovedårsagerne til bankkrisen var, at den finansielle sektor i Cypern var alt for stor. Som det fremgår af indledningen til en IMF-rapport fra maj 2013, var de store interne og eksterne ubalancer, som havde præget den cypriotiske økonomi allerede før finanskrisen, blevet forværret af en svag og uforholdsmæssigt stor finansiell sektor. Denne sektor, der var meget eksponeret for Grækenland, svarede som tidligere nævnt (jf. præmis 295 ovenfor), til mere end 800% af Cyperns BNP.
- 299 Den første række af skadevoldende foranstaltninger gik imidlertid bl.a. ud på at anvende et haircut på usikrede indskud i BoC og skulle således gøre det muligt at reducere den finansielle sektor i Cypern. Under de omstændigheder, der er beskrevet i præmis 294 ovenfor, var det derfor ikke åbenbart urimeligt at antage, at dette haircut ville bidrage til at sikre et stabilt banksystem i euroområdet.
- Den første række af skadevoldende foranstaltningers forholdsmæssighed og nødvendigheden heraf
- 300 Det skal i overensstemmelse med retspraksis efterprøves, om den undersøgte begrænsning af ejendomsretten går videre end passende og nødvendigt for virkeliggørelsen af de med de pågældende retsfor skrifter forfulgte mål. Det indebærer navnlig, at den mindst indgribende foranstaltning skal vælges, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger (jf. dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 205 og den deri nævnte retspraksis).

- 301 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne for det første i det væsentlige anført, at der ikke blev taget hensyn til alternativer, som var mindre indgribende for deres ejendomsret end den første række af skadevoldende foranstaltninger. Det ville ifølge sagsøgerne have været muligt at redde Republikken Cyperns økonomi ved at pålægge dem mindre tunge byrder, end de faktisk blev pålagt. Sagsøgerne hævder for det andet, at de var blevet udsat for ekspropriation, og at de ikke havde modtaget en erstatning, som kunne anses for rimelig som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1.
- 302 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt det blev taget hensyn til mindre indgribende alternativer, fremgår det af sagsakterne, at andre tilgange end den, der i sidste ende blev valgt, som Rådet ganske rigtigt har påpeget, enten ikke var gennemførlige eller ikke ville have gjort det muligt at opnå de tilsigtede resultater. Det skal indledningsvis bemærkes, at de cypriotiske myndigheder først vedtog de skadevoldende foranstaltninger, efter at det cypriotiske parlament havde forkastet en foranstaltning, som var mindre indgribende for sagsøgernes interesser end den første række af skadevoldende foranstaltninger, nemlig indførelsen af en afgift på alle bankindskud i Cypern (jf. præmis 22 ovenfor).
- 303 Ifølge en IMF-rapport fra maj 2013 steg den cypriotiske statsgæld endvidere til et uholdbart niveau, fordi omkostningerne til rekapitaliseringen af de omhandlede banker blev afholdt over Republikken Cyperns budget. Det fremgår således af denne rapports punkt 11, at denne gæld, hvis der var blevet tilført offentlig kapital til de omhandlede banker, ville have nået et niveau på ca. 150% af Cyperns BNP og kunne have risikeret at stige endnu mere. Ifølge IMF ville de cypriotiske skatteydere imidlertid være blevet overbebyrdet, mens den store banksektor, som var en af hovedårsagerne til krisen (jf. præmis 298 ovenfor), stadig ville have været alt for stor og fortsat ville have truet Republikken Cypern.
- 304 Det fremgår endelig af punkt 11 i den rapport, der er nævnt i præmis 303 ovenfor, at det ikke var muligt at anvende gældsneutrale tilgange såsom direkte rekapitalisering af de banker, der var underlagt ESM, eller et egentligt salg af disse banker. Hvis Republikken Cypern havde forladt euroområdet, ville det kun i et vist omfang have løst medlemsstatens problemer, og det ville have resulteret i betydelige tab for såvel skatteyderne som de sikrede indskydere.
- 305 Det er ikke desto mindre sagsøgernes opfattelse, at der kunne være truffet andre foranstaltninger, og at de sagsøgte tilsidesatte deres forpligtelse til at tage hensyn til situationer, som svarede til Republikken Cyperns, dvs. situationen for de fire andre eurolande, der tidligere har modtaget finansiel støtte, nemlig Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik.
- 306 Hvad på den anden side angår spørgsmålet om mindre indgribende alternative foranstaltninger har sagsøgerne anført, at det inden for de tidsrammer, hvor der skulle opnås enighed om redningsforanstaltningerne, ville have været muligt at fastlægge en alternativ haircut-ordning, som tog højde for størrelsen af indskuddene i de omhandlede banker. Ifølge sagsøgerne ville det bl.a. have været muligt enten at indføre et haircut, som svarede til en procentdel af den del af indskuddet, der oversteg 100 000 EUR, eller en progressiv ordning, hvor haircuttet udgjorde en større procentdel over visse tærskler.
- 307 Det må imidlertid konstateres, at sagsøgerne ikke har fremlagt konkrete beviser til støtte for deres anbringender, som i øvrigt ikke er kvantificeret. Sagsøgerne har på intet tidspunkt præciseret, efter hvilken procentsats eller over hvilken tærskel haircuttet skulle anvendes, og heller ikke godtgjort, at den fremgangsmåde, som de foreslår, ville have gjort det muligt for BoC at opnå den minimumsegenkapitalandel, der er fastsat i punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013.
- 308 Det kan dog udledes af sagsøgernes bemærkninger, at denne tilgang ville have gjort det muligt at afsætte mindre kapital til rekapitaliseringen af BoC end den kapital, der blev frigivet ved den første række af skadevoldende foranstaltninger. Henset til nødvendigheden af at beskytte de sikrede indskud kunne det haircut, som sagsøgerne har henvist til, således i lighed med den første række af

skadevoldende foranstaltninger kun omhandle indskud på over 100 000 EUR. I modsætning til disse foranstaltninger ville dette haircut imidlertid kun have omhandlet en procentdel af de pågældende indskud.

- 309 Denne procentdel ville imidlertid enten ikke have været høj nok til, at BoC kunne opnå det egenkapitalniveau, der er angivet i punkt 1.26 og 1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013, og så ville den fremgangsmåde, som sagsøgerne foreslår, ikke have gjort det muligt at realisere det tilsigtede mål, eller også ville den nævnte procentdel have været høj nok til at opnå dette niveau, og så ville sagsøgerne være blevet påført tab, som ikke påviseligt ville have været væsentligt lavere end dem, som de blev påført som følge af den første række af skadevoldende foranstaltninger. Dette ville også have været tilfældet, selv om det faktisk anvendte haircut havde været højere end strengt nødvendigt for, at BoC opnåede et egenkapitalniveau, der var højere end angivet i punkt 1.26 og 1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013. Det bestemmes således i dette memorandum's punkt 1.27, der gentager indholdet af artikel 6, stk. 5, i dekret nr. 103, at såfremt BoC skulle blive overforsynet med kapital i forhold til målet om en minimumstærskel for egenkapital på 9% under kriseforhold, vil der blive genopkøbt aktier, så indehaverne af usikrede indskud kan få tilbagebetalt den overskydende kapital.
- 310 Det er under alle omstændigheder vigtigt at tage i betragtning, at de cypriotiske myndigheder var nødt til at handle hurtigt i forbindelse med vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger. Den hurtige vedtagelse af de skadevoldende foranstaltninger indikerer på ingen måde, at der ikke blev taget hensyn til deres ret til god forvaltning, hvilket sagsøgerne i det væsentlige har tilkendegivet, men vidner om, at Republiken Cypern befandt sig i en nødsituation på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Som anført i præmis 282 ovenfor, var det således vigtigt at imødegå en overhængende risiko for, at de omhandlede banker kollapsede, for at kunne bevare stabiliteten i det finansielle system i Cypern og dermed undgå en spredning til andre medlemsstater i euroområdet. Udviklingen af en differentieret haircut-ordning som den af sagsøgerne anbefalede ville i en sådan sammenhæng have krævet, at de cypriotiske myndigheder havde anvendt en meget vanskelig og usikker tilgang for at sikre, at de valgte procentsatser og tærskler gjorde det muligt for BoC at opnå det minimumsniveau for egenkapital, der er angivet i punkt 1.26 og 1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013, hvilket ville have medført store risici for rekapitaliseringen af BoC (jf. i denne retning og analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.7.2016, Mamatas m.fl. mod Grækenland, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 139).
- 311 Hvad for det andet angår spørgsmålet om sammenlignelige situationer skal det bemærkes, at de foranstaltninger, som ydelse af finansiell støtte fra ESM (eller fra andre internationale organisationer, EU-institutioner og -organer eller -medlemsstater) kan være underlagt med henblik på at rette op på de økonomiske vanskeligheder for en stat, der har behov for at rekapitalisere sit banksystem, kan variere væsentligt fra sag til sag afhængig af de erfaringer, der er gjort, og en række særlige omstændigheder. Disse omstændigheder kan bl.a. omfatte den støttemodtagende stats økonomiske situation, støttens størrelse i forhold til den samlede økonomi, udsigterne til, at de omhandlede banker igen bliver økonomisk levedygtige, og årsagerne til, at de er kommet i vanskeligheder (f.eks. at den støttemodtagende stats banksektor er alt meget stor set i forhold til den nationale økonomi), udviklingen i de internationale økonomiske konjunkturer eller stor sandsynlighed for fremtidige indgreb fra ESM (eller fra andre internationale organisationer, EU-institutioner og -organer eller -medlemsstater) til støtte for andre kriseramte stater, hvor der kan kræves en præventiv begrænsning af de beløb, der afsættes til hvert indgreb.
- 312 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne imidlertid blot sammenlignet størrelsen (absolut og relativt) af den finansielle støtte, som på den ene side Republiken Cypern og på den anden side Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik har modtaget. Sagsøgerne har således ikke påvist eller hævdet, at de finansielle sektorer i de andre eurolande, som modtog finansiell støtte, heriblandt Den Helleniske Republik, i lighed med den finansielle sektor i Republiken Cypern (jf. præmis 298 ovenfor) var meget store set i forhold til størrelsen af disse eurolandes respektive nationale økonomier. Det fremgår tværtimod af sagsakterne, at ubalancerne i de respektive finansielle

sektorer i disse medlemsstater var mindre end i den finansielle sektor i Republikken Cypern. Ifølge en avisartikel af 20. marts 2013 har et medlem af ECB's direktion således udtalt, at den cypriotiske banksektor var kendetegnet ved »unikke omstændigheder«, da intet andet europæisk land kom i nærheden af at have en banksektor i så stor ubalance.

- 313 Sagsøgerne har heller ikke påvist, at de erfaringer, der er gjort, og forskelle i de pågældende eurolandes økonomiske situation eller udsigterne til, at de omhandlede banker igen bliver levedygtige, udviklingen i de internationale økonomiske konjunkturer eller stor sandsynlighed for fremtidige ESM-indgreb til støtte for andre kriseramte stater, hvor der kan kræves en præventiv begrænsning af de beløb, der afsættes til hvert indgreb, ikke kunne begrunde, at Republikken Cypern blev behandlet anderledes end Irland, Den Hellske Republik, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik.
- 314 Hvad for det andet angår tilkendelsen af en rimelig erstatning til sagsøgerne, og forudsat at den første række af skadevoldende foranstaltninger kan anses for at medføre, at sagsøgerne berøves deres ejendomsret, skal der mindes om, at ejendomsberøvelse normalt udgør et uforholdsmæssigt indgreb i ejendomsretten, hvis der ikke udbetales et beløb, som står i rimeligt forhold til det pågældende aktivs værdi (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1986:0221JUD 000879379, § 54). I forbindelse med værdipapirer beregnes erstatningsbeløbet ud fra disse værdipapirers faktiske handelsværdi på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede bestemmelser og ikke ud fra deres pålydende værdi eller det beløb, som indehaveren håbede at kunne modtage, da vedkommende erhvervede dem (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.7.2016, Mamatas m.fl. mod Grækenland, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 112). I det foreliggende tilfælde tilkommer det ikke Retten at foretage en generel vurdering af den hypotetiske erstatning, som sagsøgerne burde have modtaget under de pågældende omstændigheder. Det bør imidlertid påpeges, at de omhandlede banker, hvis de ikke var blevet rekapitaliseret, risikerede at måtte indstille deres virksomhed og stod over for en potentiel ukontrolleret konkurs (jf. præmis 294 ovenfor). Sagsøgerne har imidlertid ikke godtgjort, at den faktiske handelsværdi af deres aktiver var af en sådan størrelse, at de burde have fået udbetalt en erstatning.
- 315 Det skal på den anden side og under alle omstændigheder påpeges, at det som nævnt i præmis 277, 279 og 281 ovenfor fremgår af artikel 26 i lov af 22. marts 2013, at enhver part, der har den opfattelse, at afviklingsforanstaltningerne uretmæssigt har krænket vedkommendes ejendomsret, bevarer retten til at indbringe sagen for den kompetente nationale ret med henblik på at opnå erstatning. Det må således konkluderes, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de uretmæssigt blev afskåret fra at modtage en rimelig erstatning.
- 316 Det kan derfor ikke fastslås, at den første række af skadevoldende foranstaltninger går videre end passende og nødvendigt for virkeliggørelsen af de forfulgte mål.

– *De ulemper, som den første række af skadevoldende foranstaltninger affødte*

- 317 Det skal i overensstemmelse med retspraksis efterprøves, om de ulemper, som den undersøgte begrænsning af ejendomsretten affødte, var uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 205 og 209).
- 318 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at det ikke er risikofrit at foretage indskud i en bank. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder fremgik det af artikel 7, stk. 1a, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger (EFT 1994, L 135, s. 5), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/1/EF af 9. marts 2005 om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF, 85/611/EØF, 91/675/EØF, 92/49/EØF og 93/6/EØF og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF, 98/78/EF, 2000/12/EF, 2001/34/EF, 2002/83/EF og 2002/87/EF med henblik på indførelse af en ny organisationsstruktur for udvalg vedrørende finansielle tjenesteydelser (EUT 2005, L 79, s. 9), og ved Europa-Parlamentets og Rådets

direktiv 2009/14/EF af 11. marts 2009 (EUT 2009, L 68, s. 3), at medlemsstaterne skulle sikre, at en given indskyders samlede indskud var dækket op til 100 000 EUR, såfremt indskud blev indisponible. Under disse omstændigheder burde indskyderne være klar over, at de risikerede at miste hele eller en del af de beløb på over 100 000 EUR, som de havde indskudt i de omhandlede banker, såfremt indskuddene blev indisponible.

- 319 Det skal for det andet bemærkes, at ifølge artikel 3, stk. 2, litra a) og b), i lov af 22. marts 2013 er det i første række aktionærerne i et institut under afvikling, som hæfter for tab, der skyldes iværksættelse af afviklingsforanstaltninger, hvorimod instituttets kreditorer kun hæfter for disse tab efter aktionærerne. Indskyderne skal som følge heraf kun hæfte for de tab, som skyldes iværksættelsen af de skadevoldende foranstaltninger, efter aktionærerne i de omhandlede banker.
- 320 Det skal for det tredje påpeges, at lov af 22. marts 2013 sikrer indskyderne i de omhandlede banker et beskyttelsesniveau, som mindst svarer til det, de ville være sikret, hvis disse banker var trådt i likvidation. Det fremgår således af denne lovs artikel 3, stk. 2, litra d), at de foranstaltninger, der træffes på grundlag af samme lov, ikke må stille de omhandlede institutters kreditorer ringere i økonomisk henseende, end hvis disse institutter var trådt i likvidation. Det præciseres i nævnte lovs artikel 12, stk. 14, at de berørte parter i henhold til samme lovs artikel 12, stk. 1, i tilfælde af omstrukturering af gæld og forpligtelser i et institut under afvikling som fyldestgørelse af deres krav skal modtage mindst det beløb, som de efter cypriotisk ret ville have modtaget, hvis de nævnte banker var trådt i likvidation (jf. præmis 24 ovenfor).
- 321 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt mellem parterne, at de omhandlede banker sandsynligvis ville være blevet opløst, hvis der ikke var sket et offentligt indgreb. Under disse omstændigheder gjorde artikel 3, stk. 2, litra d), og artikel 12, stk. 14, i lov af 22. marts 2013 det således muligt at sikre, at de berørte parter ikke blev stillet ringere som følge af gennemførelsen af den første række af skadevoldende foranstaltninger, end hvis de cypriotiske myndigheder ikke havde grebet ind (jf. i denne retning og analogt generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:102, punkt 90).
- 322 For det fjerde skal det påpeges, at artikel 6, stk. 5, i dekret nr. 103 i overensstemmelse med punkt 1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013 bestemmer, at afviklingsmyndigheden – hvis bidragene fra de usikrede indskydere i BoC overstiger, hvad der er nødvendigt for at genskabe bankens egenkapital – fastlægger det beløb, der svarer til den overskydende kapital, og behandler det, som om konverteringen aldrig havde fundet sted.
- 323 Det må derfor konkluderes, at de ulemper, som anvendelsen af den første række af skadevoldende foranstaltninger medfører for sagsøgerne, også henset til betydningen af de tilsigtede mål (jf. præmis 254 og 255 ovenfor) ikke er åbenbart uforholdsmæssige.
- 324 Det må på baggrund af det ovenfor anførte konkluderes, at den første række af skadevoldende foranstaltninger ikke kan betragtes som et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af sagsøgernes ejendomsret. Det kan derfor ikke fastslås, at Rådet med vedtagelsen af afgørelse 2013/236 stillede krav om opretholdelse eller fortsat gennemførelse af en foranstaltning, som var behæftet med en tilsidesættelse af sagsøgernes ejendomsret, eller at Kommissionen og ECB bidrog til en sådan tilsidesættelse ved at tilslutte sig den første række af skadevoldende foranstaltninger.
- 325 Det skal nu undersøges, om Kommissionen og ECB bidrog til en tilsidesættelse af sagsøgernes ejendomsret ved at tilslutte sig den anden række af skadevoldende foranstaltninger.

b) Den anden række af skadevoldende foranstaltninger

- 326 Retten vil undersøge, om dels nedsættelsen af den pålydende værdi af 1 EUR for hver ordinær aktie i BoC til en pålydende værdi af 1 cent (jf. præmis 327-331 nedenfor), dels salget af de græske filialer (jf. præmis 332-359 nedenfor) var forenelige med sagsøgernes ejendomsret.

1) Nedsættelsen af den pålydende værdi af de ordinære aktier i BoC

- 327 Sagsøgerne har ikke bestridt, at hensigten med den nedsættelse af den pålydende værdi af 1 EUR for hver ordinær aktie i BoC til en pålydende værdi af 1 cent, som er fastsat ved dekret nr. 103, og som indgår i den rekapitalisering af BoC, der er omhandlet i punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013, i lighed med konverteringen af usikrede indskud i BoC var at genskabe BoC's egenkapital og dermed at sikre et stabilt finansielt system i Cypern og hele euroområdet i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 255 ovenfor.
- 328 Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at den foranstaltning, der bestod i at nedsætte den pålydende værdi af aktierne i BoC, af de grunde, der er angivet i præmis 267, 269, 270, 301, 305 og 306 ovenfor, ikke blev vedtaget på betingelser, der er fastsat ved lov, og ikke står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål.
- 329 Det bemærkes herved, at denne foranstaltning, der er fastsat udtrykkeligt ved dekret nr. 103, som ændret, af lignende grunde som anført i præmis 272-284 ovenfor blev vedtaget på betingelser, der er fastsat ved lov.
- 330 Den nævnte foranstaltning står også i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, da de grunde, der er beskrevet i præmis 289-325 ovenfor, finder tilsvarende anvendelse på denne foranstaltning. Det skal indledningsvis bl.a. bemærkes, at den pålydende værdi af aktierne i BoC blev nedsat for at bidrage til den rekapitalisering af banken, der er omhandlet i punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013. Henset til de betragtninger, der er anført i præmis 294-296 ovenfor, kunne denne foranstaltning som sådan bidrage til det mål, der bestod i at sikre et stabilt finansielt system i Cypern og hele euroområdet. Det må endvidere fastslås, at den nævnte foranstaltning ikke går videre end passende og nødvendigt for virkeliggørelsen af dette mål. De mindre indgribende alternativer, som sagsøgerne har henvist til, var således af de grunde, der er beskrevet i præmis 302-313 ovenfor, enten ikke gennemførlige eller gjorde det ikke muligt at nå de tilsigtede mål. Det må endelig fastslås, at den pågældende foranstaltning, også henset til betydningen af det tilsigtede mål, ikke afføder uforholdsmæssige ulemper. For det første gælder betragtningen om, at det ikke er risikofrit at foretage indskud i kreditinstitutter såsom de omhandlede banker, så meget desto mere for erhvervelse af aktier i sådanne institutter. Til forskel fra indskyderne, hvis indskud i hvert fald til dels er beskyttede, såfremt indskuddene bliver indisponible, påtager bankernes aktionærer sig i princippet hele risikoen ved deres investeringer. Det skal desuden fremhæves, at ifølge artikel 3, stk. 2, litra a) og b), i lov af 22. marts 2013 er det i første række aktionærerne i et institut under afvikling, som hæfter for tab, der skyldes iværksættelse af afviklingsforanstaltninger, hvorimod instituttets kreditorer kun hæfter for disse tab efter aktionærerne. Aktionærerne i BoC måtte derfor være klar over, at de risikerede at miste deres investering. Det skal for det andet bemærkes, at aktionærerne i BoC i lighed med indskyderne var omfattet af de garantier, som var omhandlet i artikel 12, stk. 14, i lov af 22. marts 2013.
- 331 Det kan som følge heraf ikke fastslås, at nedsættelsen af den pålydende værdi af aktierne i BoC udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af sagsøgernes ejendomsret.

2) Salget af de græske filialer

- 332 Sagsøgerne har anført, at salget af de græske filialer ikke kan anses for at være objektivt begrundet og heller ikke kan anses for at være fastsat ved lov eller foreneligt med proportionalitetsprincippet.

- 333 Det må imidlertid konstateres, at salget af de græske filialer, som er omhandlet i punkt 1.24 i aftalememorandummet af 26. april 2013 og fastsat ved dekret nr. 96 og 97, i lighed med de tidligere undersøgte skadevoldende foranstaltninger var begrundet i det mål af almen interesse, som bestod i at sikre et stabilt finansielt system i Cypern og hele euroområdet i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 255 ovenfor.
- 334 Det fremgår således af sagsakterne, at formålet med dette salg, henset til den gensidige eksponering mellem Grækenland og Cypern, var at forhindre en generel destabilisering af de finansielle systemer i disse to medlemsstater.
- 335 I denne henseende fremgår det på den ene side af 302. betragtning til Kommissionens afgørelse (EU) 2015/455 af 23. juli 2014 om Grækenlands statsstøtte SA.34826 (2012/C) og SA.36005 (2013/NN) til Piraeus Bank Group i forbindelse med rekapitaliseringen og omstruktureringen af Piraeus Bank SA (EUT 2015, L 80, s. 49), at salget af tre cypriotiske bankers græske aktiviteter og navnlig af de omhandlede bankers græske filialer havde til formål at sikre det græske banksystems stabilitet og at sikre, at de cypriotiske banker kunne sælge disse aktiviteter, inden de sandsynligvis ville tabe værdi.
- 336 Det fremgår ikke klart af afgørelse 2015/455, af hvilke grunde Kommissionen fandt det nødvendigt at sælge disse filialer for at sikre det græske banksystems stabilitet. Som sagsøgerne i det væsentlige har anført samstemmende i deres svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, er disse grunde imidlertid beskrevet i en intern rapport fra ECB af 27. januar 2013. Det fremgår i det væsentlige af dette dokument, at formålet med et eventuelt salg af de græske filialer var at undgå enhver spredning fra banksystemet i Cypern til det finansielle system i Grækenland og dermed at bevare stabiliteten i det sidstnævnte system. Det var vigtigt at forhindre, at de græske indskydere trak deres penge ud af bankerne, såfremt Laiki gik konkurs, eller indskuddene i BoC blev nedskrevet. Som ECB har præciseret som svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, kunne det i betragtning af den generelle situation i Republikken Cypern og den omstændighed, at indskuddene var omfattet af den cypriotiske indskudsgarantiordning (jf. præmis 456 nedenfor), frygtes, at indskyderne i de græske filialer foretog et stormløb mod dem.
- 337 Det kunne have påvirket levedygtigheden af de græske filialer og af de omhandlede banker, som de var en del af, i negativ retning, samtidig med at deres aktiver ville være blevet mindre værd som følge heraf. En sådan udvikling risikerede at gå ud over offentlighedens fornyede tillid til den græske banksektor, som var begyndt at tiltrække flere indskud efter to års markant tilbagegang. Der var stor risiko for, at der blev udløst et stormløb mod bankerne i Grækenland, hvilket igen kunne have forringet de græske bankers beskedne finansieringskapacitet og ville have bragt tildelingen af ELA til disse banker op på et niveau, som potentielt oversteg den reelle kapacitet for centralbankerne i Eurosystemet.
- 338 På den anden side fremgår det af sagsøgernes, Kommissionen og ECB's svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, at salget af de græske filialer også havde til formål at beskytte det cypriotiske banksystem mod den afsmittende virkning, som det bl.a. kunne få, hvis den økonomiske situation i Grækenland blev forværret. Som det angives i en rapport fra Kommissionen fra maj 2013, som denne har henvist til i sit svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, var det cypriotiske banksystem og især Laiki meget eksponeret for vanskelighederne i den græske økonomi.
- 339 I betragtning af det ovenfor anførte skal det undersøges, dels om salget af de græske filialer var fastsat ved lov, dels om dette salg, henset til det mål af almen interesse, der er nævnt i præmis 333 og 334 ovenfor, udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af sagsøgernes ejendomsret.
- 340 I denne forbindelse må det på den ene side konstateres, at salget af de græske filialer af lignende grunde som anført i præmis 272-284 ovenfor var fastsat ved lov.

- 341 Hvad på den anden side angår spørgsmålet om, hvorvidt salget af de græske filialer var forholdsmæssigt, skal det indledningsvis fastslås, at det var egnet til at virkeliggøre det tilsigtede mål, eftersom det mindskede de græske og cypriotiske banksystemers gensidige eksponering.
- 342 Det fremgår endvidere ikke af sagsakterne, at de tilsigtede mål kunne have været nået ved hjælp af mindre indgribende foranstaltninger end salget af de græske filialer. I forbindelse med klagepunktet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling har sagsøgerne ganske vist gjort gældende, at »fordelingen af bail-in-omkostningerne mellem de cypriotiske skatteydere« ville have gjort det muligt at nå disse mål.
- 343 Det skal imidlertid bemærkes, at en sådan foranstaltning, som sagsøgerne i det væsentlige bekræftede i retsmødet, ville have svaret til alene at afholde omkostningerne til rekapitaliseringen og omstruktureringen af de omhandlede banker over Republikken Cyperns budget. For det første var det ikke muligt at benytte en sådan fremgangsmåde. Som Kommissionen med rette har fremhævet som svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, rådede Republikken Cypern ikke over de nødvendige midler hertil på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Den havde heller ikke adgang til de internationale kapitalmarkeder. Under disse omstændigheder er det, som sagsøgerne har anført samstemmende i deres svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, vanskeligt at forestille sig, hvordan Republikken Cypern kunne have rekapitaliseret de omhandlede banker uden finansiell støtte udefra.
- 344 Det skal dog påpeges, at beløbet for den finansielle støttefacilitet, som var begrænset til 10 mia. EUR, blev beregnet på grundlag af Republikken Cyperns finansielle behov, hvis der ikke blev tilført offentlig kapital til bankerne. For så vidt der ifølge en rapport fra marts 2013 udarbejdet af Pacific Investment Management Company (PIMCO) (herefter »PIMCO-rapporten«) ved udgangen af 2012 krævedes et samlet beløb på næsten 7,8 mia. EUR for at rekapitalisere de omhandlede banker, ville den løsning, som sagsøgerne foreslår, have krævet, enten at beløbet for den finansielle støttefacilitet blev sat op, eller at en væsentlig del af dette beløb blev anvendt til at rekapitalisere de omhandlede banker.
- 345 Den første af disse to løsninger var forbundet med to store problemer, og sagsøgerne har på intet tidspunkt forklaret, hvordan Republikken Cypern kunne have løst disse problemer. På den ene side var ESM ikke forpligtet til at tildele Republikken Cypern en finansiell støttefacilitet på mere end 10 mia. EUR. ESM kunne tværtimod med rette anse det for nødvendigt at begrænse dette rammebeløb for bl.a. at bevare dets kapacitet til at foretage fremtidige indgreb. På den anden side ville det have fået den cypriotiske statsgæld til at stige til et uholdbart niveau, hvis beløbet for den finansielle støttefacilitet var blevet sat op med henblik på at rekapitalisere de omhandlede banker (jf. præmis 303 ovenfor).
- 346 Den anden af disse to løsninger ville, henset til sagsakterne, ikke have været bedre. På den ene side kunne man ikke have afsat en væsentlig del af den finansielle støttefacilitet på 10 mia. EUR til rekapitaliseringen af de omhandlede banker uden at tilsidesætte betingelserne for tildeling af den finansielle støttefacilitet, hvoraf det fremgik, at den ikke kunne anvendes til dette formål. På den anden side må det uafhængigt af disse betingelser konstateres, at en sådan tilgang nødvendigvis ville have krævet en betydelig omfordeling af de beløb, der var tildelt Republikken Cypern inden for rammerne af den fælles støttefacilitet. Hele eller en del af det beløb på 7,8 mia. EUR, der skulle afsættes til rekapitaliseringen af de omhandlede banker, ville således ikke længere kunne afsættes til Republikken Cyperns budgetbehov, til tilbagekøb af gældsinstrumenter eller til rekapitalisering af andre cypriotiske banker end de omhandlede banker. Sagsøgerne har i øvrigt selv erkendt, at Republikken Cypern formentlig ikke ville have været i stand til at opfylde sine finansielle forpligtelser uden den finansielle støtte, og at det ville have bragt dens solvens i fare. Henset til de risici, som det kunne have medført for den finansielle stabilitet i hele euroområdet, er det derfor sandsynligt, at den fælles støttefacilitet ikke ville gøre det muligt at nå det tilsigtede mål af almen interesse.

- 347 For det andet ville den omstændighed alene, at omkostningerne til rekapitaliseringen og omstruktureringen af de omhandlede banker blev afholdt over Republikken Cyperns budget, i modsætning til salget af de græske filialer ikke have kunnet mindske den gensidige eksponering mellem Den Helleniske Republik og Republikken Cypern. En sådan foranstaltning ville ikke have berørt forbindelserne mellem de omhandlede banker og det græske banksystem.
- 348 Hvad endelig angår de ulemper, som salget af de græske filialer affødte, fremgår det ganske vist af 294. betragtning til afgørelse 2015/455, at Piraeus Bank havde overtaget udlånsporteføljerne i de tre cypriotiske banker, herunder de omhandlede banker, til en pris, der lå under de nominelle beløb. Det fremgår ligeledes af denne betragtning, at købsprisen for disse filialer var blevet nedsat for at tage højde for de fremtidige tab anslået af PIMCO i en stresstest. Ifølge ECB's svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse var formålet med denne test at fastlægge de deltagende bankers kapitalbehov, og testen indgik i en revision af det cypriotiske banksystem, som CBC havde bedt PIMCO at foretage, og som dette selskab gennemførte efter anvisning fra et udvalg bestående af repræsentanter for CBC, Kommissionen, ECB, ESM, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed samt IMF som observatør. Det fremgik af denne test, at risikoen for, at tab på lån ville overstige de tab, som allerede var afspejlet i den lave købspris, var begrænset.
- 349 I 298. betragtning til afgørelse 2015/455 angav Kommissionen ligeledes, at den endelige modydelse, som Piraeus Bank betalte for overtagelsen af de omhandlede tre cypriotiske bankers aktiviteter i Grækenland, herunder de græske filialer, var langt lavere end den bogførte værdi af den overførte låneportefølje og endog var lavere end værdien af lånene efter nedsættelsen for at tage højde for de fremtidige tab, der blev anslået i stresstesten. Kommissionen konkluderede heraf, at anskaffelsesprisen kunne betragtes som negativ, hvilket blev understøttet af det forhold, at Piraeus Bank efter overtagelsen havde bogført en stor negativ goodwill, som havde øget bankens kapital.
- 350 Det kan derfor ikke afvises, at de omhandlede banker led et ikke ubetydeligt materielt tab som følge af salget af de græske filialer. Der fremgår følgende af 74. betragtning til afgørelse 2015/455:
- »Aktiverne overført til [Piraeus Bank] beløb sig til ca. 18,9 mia. EUR, og passiverne beløb sig til ca. 15 mia. EUR. Transaktionsparterne blev imidlertid enige om at tage højde for tabene anslået i PIMCO-rapporten for bankerne i Cypern i et negativt scenarie. Ifølge PIMCO-rapporten beløb værdien af aktiverne overført til [Piraeus Bank] sig til ca. 16,5 mia. EUR. De overførte passiver beløb sig til ca. 14,5 mia. EUR.«
- 351 Det fremgår imidlertid af 75. og 303. betragtning til afgørelse 2015/455, at salget skete i forbindelse med en åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende proces, hvor tre banker havde afgivet bud, men kun buddet fra Piraeus Bank var gyldigt.
- 352 Sagsøgerne har ikke fremført argumenter, som godtgør, at denne salgsproces var behæftet med fejl. De har blot anført, at prisen for de græske filialer blev beregnet på grundlag af den værdiansættelse, som PIMCO foretog i forbindelse med sin rapport, og hvis primære formål var at opjustere de omhandlede bankers kapitalbehov uden om disse bankers direktioner og deres aktionærer eller indskydere, trods modstand fra de respektive bestyrelser, på en uigennemskuelig måde og i strid med de internationale regnskabsstandarder (IFRS).
- 353 I denne forbindelse skal det for det første konstateres, at sagsøgernes ræsonnement hviler på en antagelse om, at salgsprisen for de græske filialer blev »beregnet«. Denne antagelse er imidlertid forkert, da prisen var angivet i det bedste bud, som blev afgivet i forbindelse med en åben udbudsprocedure (jf. præmis 351 ovenfor).
- 354 Selv om det for det andet antages, at konklusionen i PIMCO-rapporten, som ikke specifikt havde til formål at værdiansætte de græske filialer med henblik på et salg, men mere generelt at fastlægge de cypriotiske bankers værdi i et referencescenarie og et negativt scenarie, var fejlagtig, indebærer det

ikke, at salget af disse filialer i sig selv var behæftet med fejl. Det er således på ingen måde godtgjort, at de tilbudsgivere, der deltog i processen i forbindelse med salget af de græske filialer, ikke måtte tilbyde en anden pris end den, der fremgik af PIMCO-rapporten.

- 355 For det tredje har sagsøgerne i forbindelse med deres svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse påberåbt sig en meddelelse fra CBC af 7. juni 2013, hvorefter det fremgår, at priserne og vilkårene for salget af de græske filialer blev fastlagt »på politisk niveau« af Den Helleniske Republik og Republiken Cypern i forbindelse med to møder i Eurogruppen i løbet af marts 2013. Sagsøgerne præciserede i retsmødet, at de påberåbte sig denne meddelelse for at påvise, at salget af de græske filialer var sket efter en ugenomsigtig proces og til en pris, der ikke afspejlede markedsprisen.
- 356 De konklusioner, som sagsøgerne har draget af CBC's meddelelse af 7. juni 2013, kan imidlertid ikke lægges til grund. Uden at der skal tages stilling til den pågældende meddeles bevisværdi, er det således tilstrækkeligt at bemærke, at det ikke fremgår af sagsakterne, at den pris og de vilkår, som de græske og de cypriotiske myndigheder var enedes om »på politisk niveau«, var bindende for de tilbudsgivere, der deltog i processen i forbindelse med salget af de græske filialer.
- 357 De konklusioner, som sagsøgerne har draget af en avisartikel af 19. februar 2015 med overskriften »Did the troika defraud billions at the expense of thousands of depositors in Cyprus?« (Har trojkaen svindlet for milliarder på bekostning af tusindvis af indskydere i Cypern?), understøtter heller ikke deres synspunkt. I modsætning til det af sagsøgerne anførte fremgår det ikke af denne artikel, at Eurogruppen »accepterede«, at salget af de græske filialer skete til en pris, der lå væsentligt under deres værdi. Det fremgår heller ikke, at ECB havde »udformet og tilrettelagt« dette salg, og slet ikke, at den havde fastlagt salgsprisen. Det kan ganske vist læses heri, at »ECB's og Kommissionens tjenestemænd har udtænkt en dristig plan«, som bevirker, at de cypriotiske banker tvinges til at afhænde »alle deres græske aktiviteter for at beskytte grækerne mod den cypriotiske krise«. Oplysningerne i den pågældende artikel er imidlertid baseret på ECB's interne rapport af 27. januar 2013, som er omhandlet i præmis 336 ovenfor, og som gennemgår forskellige scenarier for udskillelsen af de græske filialer og de omhandlede banker set i forhold til risikoen for spredning til det finansielle system i Grækenland. Som ECB imidlertid har påpeget, indebærer den omstændighed, at dens tjenestegrene har gennemgået sådanne scenarier i et internt dokument, imidlertid ikke, at den har »udformet og tilrettelagt« salget af de græske filialer, eller at den har spillet en rolle i forbindelse med fastsættelsen af salgsprisen. Denne pris er tværtimod, som det fremgår af præmis 351-356 ovenfor, fremkommet ved en åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende proces.
- 358 Det kan som følge heraf – også henset til betydningen af de tilsigtede mål – ikke fastslås, at de ulemper, som salget af de græske filialer har affødt, er uforholdsmæssige.
- 359 Sagsøgerne har således ikke godtgjort, at salget af de græske filialer, som er fastsat ved dekret nr. 96 og 97 og omhandlet i punkt 1.24 i aftalememorandummet af 26. april 2013, udgjorde et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af deres ejendomsret.
- 360 Det kan på baggrund af det ovenfor anførte ikke fastslås, at den anden række af skadevoldende foranstaltninger er behæftet med en tilsidesættelse af ejendomsretten. Det følger heraf, at Kommissionen og ECB ikke bidrog til en tilsidesættelse af sagsøgernes ejendomsret ved at tilslutte sig de to rækker af skadevoldende foranstaltninger, der er nævnt i præmis 256 og 257 ovenfor. Rådet stillede, ved at vedtage afgørelse 2013/236, heller ikke krav om opretholdelse eller fortsat gennemførelse af en foranstaltning, som var behæftet med et ulovligt forhold af denne art.
- 361 Sagsøgernes argumenter om tilsidesættelse af artikel 14.4 i statuten for ECB og af retten til god forvaltning samt om manglende rimelighed og konsekvens kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

c) Den hævdede tilsidesættelse af artikel 14.4 i statuten for ECB, af retten til god forvaltning og af kravene om konsekvens og rimelighed

- 362 Sagsøgerne har for at påvise, at der foreligger en krænkelse af deres ejendomsret, påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 14.4 i statuten for ECB, af kravene om rimelighed og konsekvens og af princippet om god forvaltningsskik, som er uløseligt forbundet med proportionalitetsprincippet, der selv udgør en af de betingelser, der altid skal være opfyldt, når ejendomsretten begrænses. Til støtte for denne opfattelse har sagsøgerne i det væsentlige fremført tre rækker af argumenter.
- 363 Sagsøgerne har i første række anført, at Eurogruppen tilsidesatte principperne om god forvaltningsskik ved at træffe afgørelse om de skadevoldende foranstaltninger i strid med de »grundlæggende demokratiske principper«. Det følger efter sagsøgernes opfattelse af disse principper, at de nationale myndigheder på grund af deres direkte kendskab til samfundet og dets behov i princippet har de bedste forudsætninger for at vurdere, hvad der må betragtes som almen interesse. Ifølge sagsøgerne blev vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger i virkeligheden ikke besluttet af de cypriotiske myndigheder, men pålagt af Eurogruppen, som ikke skal stå til ansvar over for vælgerne, ikke er berørt af Republikken Cyperns nationale interesser og ikke har direkte kendskab til samfundet og dets behov. Eurogruppens afgørelse var tværtimod foranlediget af långivernes bekymringer og behov.
- 364 ECB har bestridt sagsøgernes argumentation.
- 365 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at det, som det fremgår af præmis 105-133 ovenfor, ikke kan fastslås, at Eurogruppen krævede, at Republikken Cypern vedtog de skadevoldende foranstaltninger. Det foreliggende argument må derfor forkastes, uden at det er nødvendigt at afgøre, om den hævdede tilsidesættelse af de »grundlæggende demokratiske principper« har nogen som helst betydning for vurderingen af, om der foreligger en tilsidesættelse af sagsøgernes ejendomsret.
- 366 I anden række har sagsøgerne gjort gældende, at ECB ikke overholdt rimeligheds- og konsekvenskravene, eftersom den besluttede at støtte den interne nedskrivning af de omhandlede banker, selv om chefen for CBC's direktionsskontor i en skrivelse af 11. februar 2013, der var adresseret til de nævnte bankers respektive administrerende direktører, på vegne af Eurosystemet forsikrede dem om, at indskydernes rettigheder ikke ville blive begrænset.
- 367 De sagsøgte har ikke taget stilling til dette argument.
- 368 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt den hævdede manglende rimelighed og konsekvens har nogen som helst betydning for vurderingen af, om der foreligger en tilsidesættelse af sagsøgernes ejendomsret, må det i denne henseende blot konstateres, at dette argument svarer til et af de argumenter, som de har påberåbt til støtte for deres klagepunkt om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og at det som følge heraf vil blive undersøgt sammen med dette argument (jf. præmis 407-423 nedenfor).
- 369 I tredje række har sagsøgerne foreholdt ECB dens adfærd i forhold til ELA'en. Ifølge sagsøgerne er denne adfærd udtryk for manglende rimelighed og konsekvens samt udtryk for tilsidesættelse af artikel 14.4 i statuten for ECB og af princippet om god forvaltningsskik, hvilket ECB har bestridt.
- 370 Til støtte for deres argumentation har sagsøgerne for det første i det væsentlige anført, at de retlige rammer, der gælder for ECB's indgreb på ELA-området, strider mod princippet om god forvaltningsskik og kravet om konsekvens, som er en integrerende del af proportionalitetsprincippet, og tilsidesætter kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov. Sagsøgerne har i denne forbindelse påpeget, at ELA er underlagt betingelsen om, at modtageren er solvent. Ifølge sagsøgerne er begrebet solvens imidlertid ikke defineret i retlig henseende. ECB

behøvede således ikke afgøre, om den potentielle modtager opfyldte en egentlig solvensbetingelse, der var fastsat ved lov, men kunne i stedet fastslå, at en bank var solvent, og som følge heraf fortsætte med at give tilladelse til ELA baseret på forventningerne om, at der ville blive tildelt finansiel støtte.

- 371 Samtidig kunne ECB i kraft af sin deltagelse i Eurogruppen, og som det skete i det foreliggende tilfælde, udøve afgørende indflydelse på afgørelsen om at yde støtte og på betingelserne herfor. Som medlem af trojkaen var den ligeledes med til at holde øje med, om Republikken Cypern overholdt konditionaliteten. Det medfører en klar »moralisk risiko«, da ECB frit kan godkende ELA'en i den tro, at den kan kræve den tilbagebetalt som betingelse for enhver finansiel støtte.
- 372 Sagsøgerne har for det andet gjort gældende, at ECB optrådte inkonsekvent og urimeligt ved ikke at modsætte sig, at der blev tildelt ELA til de omhandlede banker, før den 21. marts 2013, samtidig med at den erklærede, at ELA var forbeholdt solvente banker. Ifølge sagsøgerne havde ECB således allerede fået kendskab til Laïkis insolvens forud for den 21. marts 2013. Sagsøgerne har støttet deres argumentation på dels PIMCO-rapporten, hvoraf det fremgik, at de omhandlede banker var »økonomisk insolvente«, dels en avisartikel af 17. oktober 2014, som er omhandlet i præmis 149 ovenfor, og hvoraf det bl.a. fremgik, at Bundesbanks direktør allerede havde nævnt Laïkis insolvens på et møde i Styrelsesrådet i december 2012.
- 373 For det tredje har sagsøgerne i det væsentlige klaget over, at ECB optrådte inkonsekvent, uforholdsmæssigt og urimeligt, eftersom den i første omgang (mellem oktober 2011 og marts 2013) udviste en liberal holdning og straks gav Laiki nærmest ubegrænset adgang til ELA, men i anden omgang (den 21. marts 2013) pludselig bragte ELA'en til ophør.
- 374 For det fjerde har sagsøgerne i replikken tilføjet, at de ikke er i stand til at anfægte den analyse, som var årsag til, at Styrelsesrådet for ECB vedtog sin afgørelse af 21. marts 2013. Sagsøgerne har således anført, at denne afgørelse slet ikke er begrundet og ikke kan være resultatet af en reel analyse. Som sagsøgerne pointerede i retsmødet, tyder den nævnte afgørelse derfor på, at de retlige rammer for ELA'en ikke er hensigtsmæssige.
- 375 For det femte har sagsøgerne anført, at ECB's adfærd i forhold til ELA'en udgør en åbenbar og grov tilsidesættelse af de skønsmæssige, som ECB indrømmes i artikel 14.4 i statuten for ECB.
- 376 De sagsøgte har bestridt sagsøgernes argumentation.
- 377 Herom bemærkes, at det er i gennemførelsen af de skadevoldende foranstaltninger, at den umiddelbare årsag til det materielle tab, som sagsøgerne mener at have lidt, skal findes (jf. præmis 86 ovenfor). Som det fremgår af præmis 134-155 ovenfor, stillede ECB imidlertid ikke krav om, at de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget, hverken i sin pressemeddelelse af 21. marts 2013 eller i den afgørelse, som der blev henvist til i denne pressemeddelelse, og heller ikke i de foregående afgørelser om »fortsat ydelse af ELA«. Det kan under disse omstændigheder ikke fastslås, at de ulovlige forhold, som disse dokumenter måtte være behæftet ved, godtgør, at de skadevoldende foranstaltninger ikke er forholdsmæssige, eller at de ikke overholder kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov. Denne konklusion trænger sig navnlig på hvad angår sagsøgernes argumenter om, at de retlige rammer for ELA'en ikke er hensigtsmæssige (jf. præmis 370, 371 og 374 ovenfor). Da disse retlige rammer ikke svarer til dem, der dannede grundlag for vedtagelsen af de skadevoldende foranstaltninger (jf. herved præmis 272-284, 329 og 340 ovenfor), kan det ikke udledes af den omstændighed, at de er uhensigtsmæssige, at disse foranstaltninger ikke blev vedtaget i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov.
- 378 Det må under alle omstændigheder konstateres, at sagsøgernes argumenter ikke godtgør, at ECB's adfærd i forhold til ELA'en er retsstridig.

- 379 For det første kan sagsøgernes kritikpunkter om den hævdede manglende præcisering af begrebet solvens ikke tiltrædes. Det kan således ikke som sådan anses for retsstridigt, at ECB ved udøvelsen af sine kompetencer i henhold til artikel 14.4 i statutten for ECB og sin vide skønsmargen kan være nødt til at fortolke eller anvende et finansielt begreb i forbindelse med en kompliceret økonomisk vurdering.
- 380 Sagsøgernes argument om, at de mange funktioner, som varetages af ECB, strider mod proportionalitetsprincippet på grund af manglende konsekvens eller tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, kan heller ikke tiltrædes. Der bør i denne forbindelse mindes om, hvilken rækkevidde kravet om konsekvens har i forbindelse med vurderingen af en foranstaltnings nødvendighed og forholdsmæssighed. Ifølge retspraksis er en foranstaltning kun egnet til at sikre gennemførelsen af det tilsigtede mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en konsekvent og systematisk måde (dom af 12.1.2010, Petersen, C-341/08, EU:C:2010:4, præmis 53). Sagsøgerne har imidlertid ikke forklaret, hvordan ECB's mange forskellige funktioner og den heraf følgende »moraliske risiko« vil kunne hindre en konsekvent og systematisk gennemførelse af det mål om at sikre et stabilt finansielt system i euroområdet, der forfølges med de skadevoldende foranstaltninger. De har heller ikke gjort det klart, hvordan denne omstændighed kan gribe ind i deres ret til god forvaltning.
- 381 Det må desuden konstateres, at sagsakterne ikke understøtter sagsøgernes argument om de mange funktioner, der udøves af ECB. Hvad angår ECB's deltagelse i Eurogruppen bemærkes det, at erklæringerne af 25. marts (jf. præmis 105-118 ovenfor), 12. april, 13. maj og 13. september 2013 (jf. præmis 170 og 171 ovenfor) er de eneste omtvistede retsakter, som er udstedt af Eurogruppen. Det fremgår imidlertid af præmis 116 og 117 ovenfor, at erklæringen af 25. marts 2013 er af rent informativ karakter og ikke giver udtryk for nogen endelig holdning hverken til tildelingen af den fælles støttefacilitet eller til de betingelser, som Republikken Cypern skulle opfylde for at kunne modtage denne støtte. Med hensyn til erklæringerne af 12. april, 13. maj og 13. september 2013 nøjes Eurogruppen, som det fastslås i præmis 170 ovenfor, med meget kortfattet at beskrive og udtrykke tilfredshed med visse foranstaltninger, som de cypriotiske myndigheder havde vedtaget, og med at tilkendegive, at disse foranstaltninger bl.a. kunne være med til at imødegå de økonomiske vanskeligheder, som Republikken Cypern befandt sig i. Under disse omstændigheder kan det ikke fastslås, at ECB ved at deltage i Eurogruppens møder fik mulighed for at udøve afgørende indflydelse på tildelingen af den finansielle støttefacilitet eller på den konditionalitet, som Republikken Cypern skulle overholde for at få del i støtten.
- 382 Hvad angår ECB's deltagelse i trojkaen skal det blot bemærkes, at konditionaliteten er nødt til at være fastlagt på forhånd, for at det kan overvåges, om den overholdes. I modsætning til, hvad sagsøgerne i det væsentlige har anført, giver den overvågende rolle, som ECB tildeles ved ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, således ikke ECB ret til at kræve tilbagebetaling som betingelse for enhver finansiell støtte.
- 383 For det andet kan det ikke fastslås, at ECB optrådte på en inkonsekvent, vilkårlig eller urimelig måde ved ikke at modsætte sig, at der blev tildelt ELA, før den 21. marts 2013, selv om den angiveligt allerede havde fået kendskab til Laïkis insolvens på et tidligere tidspunkt.
- 384 Det skal herved bemærkes, at Styrelsesrådet for ECB's rolle i henhold til artikel 14.4 i statutten for ECB i det foreliggende tilfælde kun var at kontrollere, om ELA'en var i strid med ESCB's mål og opgaver. Det tilkom navnlig Styrelsesrådet at kontrollere, at der ikke blev tildelt ELA til en insolvent bank, med henblik på at sikre overholdelsen af forbuddet mod monetær finansiering i artikel 123 TEUF og i artikel 21.1 i statutten for ECB (jf. præmis 142 ovenfor). Som nævnt i præmis 143 ovenfor, var ECB på tidspunktet for de faktiske omstændigheder ikke blevet tillagt kompetence i forbindelse med tilsynet med kreditinstitutterne i Unionen, som udelukkende lå hos de nationale tilsynsmyndigheder. ECB var under disse omstændigheder afhængig af de oplysninger, som disse myndigheder gav den om de ELA-modtagende bankers solvens. Ifølge ECB's skriftlige indlæg, som sagsøgerne ikke har anfægtet på dette punkt, underrettede CBC i september 2011 Styrelsesrådet for ECB om, at den havde vurderet,

at de omhandlede banker fortsat var solvente. Da disse bankers finansielle soliditet gradvis blev forringet, hvilket ECB også har gjort gældende uden at blive modsagt af sagsøgerne, afhang CBC's vurdering med hensyn til Laïkis solvens i stigende grad af forventningerne om den forestående tildeling af finansiell støtte til Republikken Cypern. Da disse forventninger ikke holdt stik, fordi det cypriotiske parlament den 19. marts 2013 afviste at indføre en afgift på alle bankindsud, modsatte Styrelsesrådet for ECB sig, at ELA'en til de omhandlede banker blev fastholdt på det eksisterende niveau. Det fremgår således af de bemærkninger, som ECB's formand kom med på pressekonferencen den 4. april 2013, at Styrelsesrådet på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen af 21. marts 2013 tilkendegav, at »disse banker ikke ville have været solvente og levedygtige uden et program«, og at på »det konkrete tidspunkt [...] [var der ikke] iværksat noget program«.

385 Uanset om et privat selskab såsom PIMCO eller et medlem af Styrelsesrådet for ECB allerede havde givet udtryk for en anden holdning end CBC med hensyn til Laïkis solvens, var det ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at Styrelsesrådet allerede burde have ændret sin vurdering – og på et tidligere tidspunkt burde have modsat sig, at ELA'en blev fastholdt på det eksisterende niveau.

386 For det tredje kan det heller ikke fastslås, at ECB optrådte på en inkonsekvent, uforholdsmæssig og urimelig måde ved den 21. marts 2013 at modsætte sig, at ELA'en blev fastholdt på det eksisterende niveau, selv om den havde tilladt ELA'en siden oktober 2011. Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 21. marts 2013 kan således på ingen måde opfattes som en pludselig og umotiveret kursændring, men afspejler blot de ændrede omstændigheder, der er beskrevet i præmis 384 ovenfor.

387 For det fjerde skal der tages stilling til sagsøgernes argument om den manglende eller utilstrækkelige begrundelse, som Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 21. marts 2013 angiveligt er behæftet med.

388 ECB har anført, at dette argument må forkastes. Den har for det første påpeget, at dette argument er nyt og derfor bør afvises, eftersom det først blev fremført i replikken.

389 ECB har for det andet henvist til, at Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 21. marts 2013 ikke er offentliggjort. Ifølge ECB kan det imidlertid ikke udledes af den manglende offentliggørelse, at denne afgørelse ikke er begrundet. Da denne afgørelse er rettet til CBC, er det tilstrækkeligt, at begrundelsen blev meddelt CBC's repræsentant på mødet i Styrelsesrådet for ECB.

390 ECB's afvisningspåstand må indledningsvis forkastes, da en manglende eller utilstrækkelig begrundelse falder ind under begrebet væsentlige formelle mangler i artikel 263 TEUF og som følge heraf angår et grundlæggende retsprincip, som Retten til enhver tid kan tage under påkendelse ex officio (jf. i denne retning dom af 20.2.1997, Kommissionen mod Daffix, C-166/95 P, EU:C:1997:73, præmis 24, af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 67, og af 2.12.2009, Kommissionen mod Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 34).

391 Det skal derfor undersøges, om dette argument er begrundet.

392 Det bemærkes, at i tilfælde, hvor en EU-institution råder over et vidt skøn, hvilket ECB gør i det foreliggende tilfælde, er kontrollen med, at visse processuelle garantier overholdes, af afgørende betydning. Disse garantier omfatter kravet om, at ECB skal begrunde sine afgørelser tilstrækkeligt (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 69).

393 Ifølge retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, tilpasses retsaktens karakter og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som udstederen har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Unionens retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. I denne forbindelse skal det nærmere indhold af begrundelsespligten først og fremmest fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt og indholdet af de anførte grunde (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375,

præmis 88). Det kræves ikke, at alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold fremhæves i begrundelsen, idet spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen af en retsakt opfylder kravene i artikel 296 TEUF, ikke kun skal vurderes ud fra begrundelsens affattelse, men ligeledes konteksten samt de samlede retlige regler, der regulerer det pågældende område (jf. dom af 6.9.2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

394 Begrundelsen kan desuden fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at de pågældende foranstaltninger er truffet, og at den kompetente ret kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 7.1.2004, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, EU:C:2004:6, præmis 372, og af 8.2.2007, Groupe Danone mod Kommissionen, C-3/06 P, EU:C:2007:88, præmis 46).

395 Endelig er det kun muligt at foretage en undersøgelse af begrundelsespligten på grundlag af en formelt vedtaget afgørelse. Andre dokumenter såsom en pressemeddelelse kan imidlertid gøre det muligt at gøre sig bekendt med de væsentlige elementer i den pågældende afgørelse og gøre det muligt for de berørte parter at få kendskab til begrundelsen for, at den er truffet, og for retten at udøve sin prøvelsesret (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 71).

396 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at det kun er på grundlag af pressemeddelelsen af 21. marts 2013, at sagsøgerne har foreholdt ECB, at den ikke fremførte nogen begrundelse til støtte for sin afgørelse af samme dag om at modsætte sig, at ELA blev fastholdt på det eksisterende niveau fra den 26. marts 2013. Der er imidlertid forskel på denne pressemeddelelse og denne afgørelse. Som nævnt i præmis 145 og 146 ovenfor fremgår det blot af denne pressemeddelelse, at den nævnte afgørelse var truffet. Det fremgår af ECB's skriftlige indlæg, at denne afgørelse ikke blev offentliggjort, og at begrundelsen blev meddelt CBC's repræsentant, som var den eneste adressat for den. Det skal på denne baggrund afgøres, om pressemeddelelsen af 21. marts 2013 gør det muligt for de berørte parter at få kendskab til grundlaget for den afgørelse, som den henviser til, og for Retten at udøve sin prøvelsesret.

397 I denne henseende fremgår det indledningsvis af pressemeddelelsen af 21. marts 2013, at »Styrelsesrådet for ECB har besluttet at fastholde ELA'en på det eksisterende niveau indtil [...] den 25. marts 2013«, og at en »forlængelse af tilbagebetalingen [...] kun [vil] være mulig, hvis der er iværksat et [EU- eller IMF-]program, som sikrer de omhandlede bankers solvens«. Det følger implicit, men nødvendigvis heraf, at de omhandlede bankers solvens ikke ville have været sikret uden et sådant program. De bemærkninger, som ECB's formand kom med under pressekonferencen af 4. april 2013 (jf. præmis 384 ovenfor) vedrørende Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 21. marts 2013, understøtter denne fortolkning:

»[ELA] ydes kun til solvente og levedygtige banker. Det forholder sig imidlertid således, at disse banker ikke ville have været solvente og levedygtige uden et program. På det konkrete tidspunkt vurderede Styrelsesrådet, at der ikke var iværksat noget program, og derfor var den nødt til at handle, som den gjorde.«

398 Det skal dernæst fremhæves, at på det tidspunkt, hvor pressemeddelelsen af 21. marts 2013 blev udsendt, var eksistensen og arten af de vanskeligheder, som Republikken Cypern og de omhandlede banker befandt sig i, kendt. Det var ligeledes kendt, at Republikken Cypern havde fremsendt en anmodning om finansiel støtte til Eurogruppens formand, at denne støtte ville blive tildelt medlemsstaten inden for rammerne af et makroøkonomisk tilpasningsprogram, der skulle udmøntes i et aftalememorandum, og at det cypriotiske parlamentet havde afvist en foranstaltning, som de cypriotiske myndigheder havde forpligtet sig til at træffe med henblik på at mobilisere egne midler for at begrænse omfanget af den finansielle støtte i tilknytning til dette program (jf. bl.a. præmis 13-15, 18 og 20-22 ovenfor).

- 399 Det bemærkes endelig, at ELA-reglerne som anført i præmis 142 er til hinder for, at der tildeles ELA til insolvente kreditinstitutter.
- 400 Det må som følge heraf i hvert fald fastslås, at sagsøgerne under de foreliggende omstændigheder, henset til ordlyden af pressemeddelelsen af 21. marts 2013, uanset hvor lakonisk den var, og henset bl.a. til konteksten, de gældende retsregler og de bemærkninger, som ECB's formand fremsatte under pressekonferencen den 4. april 2013, måtte forstå, at det ikke var muligt at fastholde ELA'en på det eksisterende niveau, når der ikke fandtes et passende tilpasningsprogram. Denne pressemeddelelse gør det også muligt for Unionens retsinstanser at udøve deres prøvelsesret. Sagsøgernes argument om begrundelsen for Styrelsesrådet for ECB's afgørelse af 21. marts 2013 må derfor forkastes.
- 401 Hvad for det femte angår den hævdede tilsidesættelse af artikel 14.4 i statuten for ECB skal det blot konstateres, at der alene er tale om et udsagn fra sagsøgernes side, og at det ikke forklares, hvorfor ECB's adfærd i forhold til ELA'en skulle være i strid med denne bestemmelse.
- 402 Sagsøgerne har som følge heraf ikke godtgjort, at ECB's adfærd i forhold til ELA'en var udtryk for en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, artikel 14.4 i statuten for ECB og kravene om rimelighed og konsekvens. Sagsøgernes tredje række af argumenter må derfor forkastes.
- 403 Da sagsøgernes tre rækker af argumenter således er blevet forkastet, må klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 14.4 i statuten for ECB, af kravene om rimelighed og konsekvens og af princippet om god forvaltningsskik forkastes.

2. Den eventuelle tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

- 404 Indledningsvis bemærkes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Unionens grundprincipper (dom af 24.3.2011, ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, C-369/09 P, EU:C:2011:175, præmis 122). Retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende. Denne ret tilkommer nemlig enhver retsundergIVEN i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen ved at afgive præcise løfter har givet anledning til (jf. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 405 I det foreliggende tilfælde er sagsøgerne af den opfattelse, at de sagsøgte har begået en kvalificeret tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. De har anført, at de sagsøgte fremsatte samstemmende og præcise forsikringer om, at Republikken Cypern ikke ville blive pålagt de skadevoldende foranstaltninger, over for dem. Disse forsikringer fulgte for det første af en skrivelse af 11. februar 2013, som chefen for CBC's direktionskontor sendte til de omhandlede bankers respektive administrative direktører på vegne af Eurosystemet, for det andet af Eurogruppens tilsagn af 21. januar 2013 om muligheden for at tilbyde en finansiel støttefacilitet på grundlag af en politisk aftale, der blev indgået i november 2012, for det tredje af behandlingen af de eurolande, der havde modtaget finansiel støtte før Republikken Cypern, og for det fjerde af ECB's afgørelse om at give tilladelse til ELA i en længere periode.
- 406 Sagsøgerne har tilføjet, at disse dokumenter og handlinger kan skabe en berettiget forventning hos dem såvel individuelt som samlet. Ifølge sagsøgerne har disse dokumenter og handlinger en kumulativ effekt, som forstærkede forsikringen om, at der ikke ville blive truffet bail-in-foranstaltninger.

a) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af skrivelsen af 11. februar 2013

407 Sagsøgerne har gjort gældende, at chefen for CBC's direktionskontor i en skrivelse af 11. februar 2013 til de omhandlede bankers respektive administrerende direktør på vegne af Eurosystemet fremsatte klare, præcise, ubetingede og forskriftsmæssige forsikringer over for dem om, at deres indskyderes rettigheder ikke ville blive begrænset (jf. også præmis 366-368 ovenfor). I denne forbindelse har sagsøgerne påpeget, dels at Eurosystemet ifølge artikel 282, stk. 1, TEUF består af ECB og af eurolandenes centralbanker og fører Unionens monetære politik, dels at det fremgår af Eurosystemets målsætning, at Eurosystemet taler med én stemme. En fornuftig iagttagelse ville således antage, at den pågældende skrivelse forpligtede Eurosystemet, herunder ECB, som ville have tilsidesat sagsøgernes berettigede forventning ved efterfølgende at kræve, at Republikken Cypern overholdt aftalen om konditionalitet. Hvis ECB ikke mente, at denne skrivelse afspejlede dens holdning korrekt, burde den imidlertid have fremsat en offentlig erklæring for at rette de fejl, der var i den. ECB fremsatte imidlertid ikke en sådan erklæring og pådrog sig dermed et ansvar.

408 De sagsøgte har bestridt sagsøgernes argumentation.

409 I denne forbindelse må det i første række konstateres, at en forudseende og opmærksom læser ikke ud fra skrivelsen af 11. februar 2013 kan konkludere, at dens indhold må tilskrives Eurosystemet eller ECB.

410 Det skal således indledningsvis bemærkes, at denne skrivelse blev sendt til de omhandlede bankers respektive administrerende direktører af en person, som underskrev den i sin egenskab af chef for kommunikation og for CBC's direktionskontor. Denne person angav på intet tidspunkt, at vedkommende skrev på vegne af Eurosystemet. Som det fremgår af selve indholdet af den nævnte skrivelse, giver den blot udtryk for CBC's holdning uden at henvise til Eurosystemets organer eller reglerne for dets virksomhed:

»Efter offentliggørelsen af en artikel i *Financial Times* af 10. februar 2013 med overskriften »Radical rescue proposed for Cyprus« [radikal redningsplan for Cypern] ønsker [CBC] at pointere, at ethvert tiltag til at mindske, ophæve eller begrænse indskydernes ejendomsret strider mod bestemmelserne i Republikken Cyperns forfatning og mod artikel 1 i protokol nr. 1 til [EMRK], som beskytter ejendomsretten, og som er afgørende for en markedsøkonomis funktion.

Enhver anden antagelse vil som følge heraf være uden hold i loven og fortjener heller ingen opmærksomhed.«

411 Sagsøgerne har ganske vist fremhævet, at brevhovedet viser CBC's logo efterfulgt af ordene »Central Bank of Cyprus« og »Eurosystem« skrevet med stort.

412 En påpasselig og opmærksom læser vil imidlertid ikke antage, at skrivelsen stammer fra Eurosystem, alene ud fra dette brevhoved. Brevhovedet giver tværtimod indtryk af, dels at den nævnte skrivelse er udarbejdet på vegne af CBC og ikke på vegne af Eurosystemet, dels at ordet »Eurosystem« er af rent informativ karakter og blot angiver, at CBC i sin egenskab af centralbank i et euroland indgår i Eurosystemet. For det første er bogstaverne i ordet »Eurosystem« øverst i skrivelsen af 11. februar 2013 således placeret under bogstaverne i ordene »Central Bank of Cyprus«, og de er meget mindre end disse.

413 For det andet er ordet »Eurosystem«, som sagsøgerne selv har medgivet i svaret på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, formentlig en fast del af CBC's logo og optræder derfor på alle eller i hvert fald de fleste skrivelser og dokumenter, som udarbejdes af denne. Der kan således ikke drages nogen konklusion alene af den omstændighed, at dette ord er angivet på skrivelsen af 11. februar 2013, uden at det antages, at alle eller i hvert fald de fleste skrivelser, der udarbejdes af CBC, kan tilskrives Eurosystemet, alene fordi det angives, at CBC indgår i dette system.

- 414 For det tredje henvises der ikke til Eurosystemet i sidefoden i skrivelsen af 11. februar 2013, hvori CBC's adresse og internetadresse er angivet.
- 415 Det bør i anden række fremhæves, at de nationale centralbanker udfører to former for funktioner, nemlig for det første de funktioner, der er fastsat i statuten for ECB, og for det andet de funktioner, der ikke er fastsat heri. De sidstnævnte funktioner kan hverken tilskrives ESCB eller Eurosystemet. Som ECB med rette har fremhævet, fremgår det af artikel 14.4 i statuten for ECB, at de nationale centralbanker kan udføre funktioner, som ikke er nævnt i statuten for ECB, medmindre Styrelsesrådet for ECB med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer træffer afgørelse om, at disse funktioner strider mod ESCB's mål og opgaver. Omvendt betragtes de funktioner, som de nationale centralbanker udfører på deres eget ansvar og for deres egen regning og risiko, ikke som en del af ESCB's funktioner (jf. præmis 138-140 ovenfor).
- 416 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder fremgik det imidlertid ikke af statuten for ECB, at en af ECB's eller ESCB's opgaver var at fastsætte betingelserne for rekapitalisering eller afvikling af finansielle institutioner. Der er således tale om funktioner, som de nationale centralbanker udfører på deres eget ansvar og for deres egen regning og risiko. En påpasselig og opmærksom læser havde under disse omstændigheder ingen rimelig grund til at antage, at en bemærkning fra CBC om fastsættelsen af betingelserne for rekapitalisering eller afvikling af finansielle institutioner kunne tilskrives og forpligtede Eurosystemet. En sådan læser kunne tværtimod ikke undgå at vide, at CBC i skrivelsen af 11. februar 2013 havde udtalt sig på egne vegne og som national centralbank.
- 417 I modsætning til hvad sagsøgerne i det væsentlige har anført, rejser hverken artikel 282, stk. 1, TUEF eller Eurosystemets målsætning tvivl om denne konklusion.
- 418 Hvad i første række angår artikel 282, stk. 1, TEUF skal det bemærkes, at denne bestemmelse udelukkende vedrører Eurosystemets rolle i forbindelse med den monetære politik. Denne bestemmelse har således følgende ordlyd:
- »[ECB] og de nationale centralbanker udgør [ESCB]. [ECB] og de nationale centralbanker i [eurolandene] – som tilsammen udgør Eurosystemet – fører Unionens monetære politik.«
- 419 Sagsøgerne kunne derfor ikke med rimelighed udlede af artikel 282, stk. 1, TEUF, at Eurosystemet ville sikre, at indskuddene i de omhandlede banker bevarede deres værdi, hvis disse banker blev rekapitaliseret eller afviklet.
- 420 Hvad for det andet angår ECB's og Eurosystemets målsætning skal det for det første bemærkes, at den må betragtes som en ren hensigtserklæring uden retlig gyldighed (jf. analogt dom af 23.9.2015, ClientEarth og International Chemical Secretariat mod ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis), og at den således hverken er blevet offentliggjort i L-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende*, der har til formål at offentliggøre juridisk bindende retsakter, eller i C-udgaven, der har til formål at offentliggøre oplysninger, anbefalinger og udtalelser om Unionen (jf. analogt dom af 13.12.2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, præmis 30). Som ECB med rette har fremhævet som svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, angiver denne målsætning i sagens natur blot, hvad ECB stræber efter at opnå, og den ikke til formål at pålægge ophavsmændene forpligtelser eller at opregne alle de opgaver og beføjelser, som medlemmerne af Eurosystemet er tildelt.
- 421 For det andet kan det heller ikke fastslås ud fra denne målsætnings indhold, at Eurosystemet er blevet tillagt kompetence til at beskytte indskuddene i en bank, der rekapitaliseres eller afvikles. Det fremgår tværtimod af denne målsætning, at Eurosystemets hovedmål er at fastholde prisstabilitet. Det oplyses ganske vist også, at Eurosystemet i sin egenskab af ledende finansiell myndighed tilstræber at sikre finansiell stabilitet og at fremme den finansielle integration i Unionen. En påpasselig og opmærksom

læser kunne imidlertid ikke konkludere på grundlag af en så vag bemærkning, at Eurosystemet havde kompetence til at fastsætte betingelserne for den eventuelle rekapitalisering eller afvikling af de omhandlede banker.

422 Udsagnet om, at »Eurosystemet og dets personale handler og fremstår som én sammenhængende enhed, samtidig med at det enkelte medlems juridiske status respekteres«, og at »Eurosystemet i en atmosfære af samarbejde og holdånd taler som med én stemme og er tæt på de europæiske borgere«, kan heller ikke med rimelighed fortolkes således, at enhver meddelelse fra en national centralbank, der indgår i Eurosystemet, anses for at være udsendt på dets vegne. Der er snarere tale om en generel og upræcis hensigtserklæring, som højst finder anvendelse på de områder, hvor Eurosystemet har kompetence.

423 Det må derfor konkluderes, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at skrivelsen af 11. februar 2013 skabte berettiget forventning hos dem om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget. Det kan derfor så meget desto mindre fastslås, at ECB tilsidesatte denne forventning ved de dokumenter og handlinger, der fulgte efter denne skrivelse.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af »Eurogruppens tilsagn af 21. januar 2013 om muligheden for at tilbyde en finansiel støttefacilitet på grundlag af en politisk aftale, der blev indgået i november 2012«

424 Sagsøgerne har gjort gældende, at Eurogruppen skabte en berettiget forventning hos dem om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, som følge af tilsagnet af 21. januar 2013 om tildeling af den finansielle støttefacilitet til Republikken Cypern på grundlag af en politisk aftale, som blev indgået i november 2012, og som ikke omhandlede vedtagelsen af disse foranstaltninger. Som svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har sagsøgerne bekræftet, at det »tilsagn«, som de henviste til, var Eurogruppens erklæring af 21. januar 2013, der er beskrevet i præmis 18 ovenfor.

425 De sagsøgte har bestridt sagsøgernes argumentation.

426 I denne forbindelse må det for det første konstateres, at Eurogruppens erklæring af 21. januar 2013 ikke indeholder noget, der kan betragtes som en præcis forsikring om, at den finansielle støttefacilitet alene er underlagt betingelserne i det udkast til aftalememorandum, som den samme dag var genstand for forhandlinger mellem Republikken Cypern på den ene side og Kommissionen, ECB og IMF på den anden side. I denne erklæring forpligtede Eurogruppen sig på ingen måde til at tildele Republikken Cypern den finansielle støttefacilitet, som denne havde anmodet om, men nøjedes med at beskrive disse forhandlinger i vage og generelle vendinger, hvorefter den opfordrede de berørte parter til at gøre en indsats for at færdiggøre elementerne i udkastet til aftalememorandum.

427 I anden række ligger kompetencen for tildeling af den fælles støttefacilitet, som det fremgår af præmis 123-129 ovenfor, hos ESM og ikke hos Eurogruppen, som ikke en gang deltog i de forhandlinger, der var indledt med Republikken Cypern for at færdiggøre det udkast til memorandum, der er omhandlet i erklæringen af 21. januar 2013. Selv om denne erklæring måtte indeholde forsikringer om tildelingen af den finansielle støttefacilitet til Republikken Cypern, hidrører disse forsikringer således ikke fra en kompetent myndighed som omhandlet i den retspraksis, der er citeret i præmis 404 ovenfor (jf. i denne retning dom af 30.4.2009, Nintendo og Nintendo of Europe mod Kommissionen, T-13/03, EU:T:2009:131, præmis 208, og af 7.10.2015, Accorinti m.fl. mod ECB, T-79/13, EU:T:2015:756, præmis 79).

428 I tredje række blev det udkast til memorandum, som er omhandlet i Eurogruppens erklæring af 21. januar 2013, og som blev udfærdiget den 29. november 2012, aldrig vedtaget. Som det fremgår af Eurogruppens erklæring af 16. marts 2013, havde de cypriotiske myndigheder med henblik på

vedtagelsen af dette udkast til memorandum forpligtet sig til at træffe en række foranstaltninger, som skulle godkendes af det cypriotiske parlament, herunder indførelsen af en afgift på alle bankindsud (jf. præmis 19 og 20 ovenfor). Det cypriotiske parlament modsatte sig imidlertid indførelsen af denne afgift (jf. præmis 22 ovenfor). Under disse omstændigheder kunne sagsøgerne ikke med rette forvente, at den finansielle støttefacilitet alligevel ville blive tildelt Republikken Cypern på grundlag af det nævnte udkast til aftalememorandum.

429 Det må, henset til det ovenfor anførte, konkluderes, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at Eurogruppens erklæring af 21. januar 2013 kunne skabe en berettiget forventning hos dem.

c) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af behandlingen af de eurolande, der havde modtaget finansiell støtte før Republikken Cypern

430 Sagsøgerne har anført, at de havde en berettiget forventning om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget, fordi tildelingen af finansiell støtte til andre eurolande, nemlig Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik, ikke var betinget af, at der blev vedtaget bail-in-foranstaltninger.

431 De sagsøgte har ikke udtrykkeligt taget stilling til dette argument.

432 I denne henseende skal det i første række fremhæves, at den ene omstændighed, at det i den internationale finanskrisens første faser ikke var en betingelse for ydelse af finansiell støtte, at der blev vedtaget foranstaltninger svarende til de skadevoldende foranstaltninger, ikke som sådan kan betragtes som en præcis, ubetinget og samstemmende forsikring, der hos aktionærerne og indskyderne i de omhandlede banker kunne skabe en berettiget forventning om, at der ikke ville blive stillet en sådan betingelse for ydelse af finansiell støtte til Republikken Cypern (jf. i denne retning og analogt dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 65 og 66).

433 Det skal i anden række bemærkes, at de foranstaltninger, som ydelse af finansiell støtte fra ESM (eller fra andre internationale organisationer, EU-institutioner og -organer eller -medlemsstater) kan være underlagt med henblik på at rette op på de økonomiske vanskeligheder for en stat, der har behov for at rekapitalisere sit banksystem, kan variere væsentligt fra sag til sag afhængig af de erfaringer, der er gjort, og en række særlige omstændigheder (jf. præmis 311 ovenfor). Når de kompetente myndigheder ikke havde afgivet noget klart og udtrykkeligt tilsagn, kan det på denne baggrund ikke fastslås, at sagsøgerne med rette kunne forvente, at tildelingen af den finansielle støttefacilitet var underlagt betingelser, som svarede til eller bare lignede dem, der gjaldt for ydelse af finansiell støtte til Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik.

434 Det må, henset til det ovenfor anførte, konkluderes, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at den omstændighed, at tildelingen af en finansiell støttefacilitet til andre eurolande ikke havde været betinget af, at der blev vedtaget foranstaltninger svarende til de skadevoldende foranstaltninger, kunne skabe en berettiget forventning hos dem.

d) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af den omstændighed, at ECB besluttede at give tilladelse til ELA i en længere periode

435 Sagsøgerne har gjort gældende, at der er skabt en berettiget forventning hos dem, fordi ECB i en længere periode gav CBC tilladelse til at tildele ELA til Laïki.

436 De sagsøgte har bestridt sagsøgernes argumentation.

- 437 I denne forbindelse skal det blot konstateres, at sagsøgerne ikke har forklaret, hvorfor den omstændighed, at ECB i en længere periode gav CBC tilladelse til at tildele ELA til Laïki, kunne have skabt en berettiget forventning hos dem om, at de skadevoldende foranstaltninger ikke ville blive vedtaget. Sagsøgerne har således ikke godtgjort, at de kunne have en berettiget forventning som følge af denne omstændighed.
- 438 Det må, henset til det ovenfor anførte, fastslås, at de dokumenter og handlinger, der er omhandlet i præmis 405, ikke enkeltvis kunne skabe en berettiget forventning hos sagsøgerne. Disse dokumenter og handlinger kunne således heller ikke samlet set anses for at have en kumulativ effekt, som kunne skabe en berettiget forventning hos dem.
- 439 Det følger heraf, at sagsøgernes klagepunkt om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning må forkastes.

3. Den eventuelle tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

- 440 Ligebehandlingsprincippet er et grundlæggende princip i EU-retten, som er fastslået i chartrets artikel 20 og 21 (dom af 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl., C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 54). EU-institutionerne har pligt til at respektere dette princip som en højere EU-retsregel, der beskytter privatpersoner (dom af 7.10.2015, Accorinti m.fl. mod ECB, T-79/13, EU:T:2015:756, præmis 87, og af 24.1.2017, Nausicaa Anadyomène og Banque d'escompte mod ECB, T-749/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:21, præmis 110).
- 441 Det fremgår af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. dom af 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl., C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis). De omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres ensartede karakter, skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med de pågældende retsakter, og der skal tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som disse retsakter henhører under (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 442 Hvis sagsøgerne har påberåbt sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, er det dem, der skal præcisere, hvilke sammenlignelige situationer der efter deres opfattelse er blevet behandlet forskelligt, eller hvilke forskellige situationer der efter deres opfattelse er blevet behandlet ens (jf. i denne retning dom af 12.4.2013, Du Pont de Nemours (France) m.fl. mod Kommissionen, T-31/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:167, præmis 311).
- 443 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne gjort gældende, at de sagsøgte i fem henseender har tilsidesat dette princip, hvilket de sagsøgte har bestridt.

a) Den eventuelle forskelsbehandling i forhold til de kreditorer i Laïki, hvis klager udspringer af ELA'en

- 444 Sagsøgerne har anført, at indehavere af usikrede indskud i Laïki blev forskelsbehandlet i forhold til de kreditorer, hvis krav udspringer af ELA'en. For så vidt som Laïkis gæld i tilknytning til ELA'en blev overført til BoC, kunne disse kreditorer således rette henvendelse til BoC, hvorimod Laïkis gæld til indehavere af usikrede indskud blev slettet.

445 Sagsøgerne har tilføjet, at BoC blev pålagt en stor byrde, da Laïkis gæld i tilknytning til ELA'en blev overført til denne bank. Andre kategorier af sagsøgere blev også forskelsbehandlet som følge heraf. Den pågældende overførsel indebar dels, at der blev indført voldsomme begrænsninger for krav fra indskydere i BoC, dels at aktierne i de omhandlede banker blev mindre værd. ECB, der stod bag ELA'en, og de andre sagsøgte fremmede således deres egne interesser på bekostning af sagsøgernes.

446 De sagsøgte har bestridt sagsøgernes argumentation.

447 I denne forbindelse skal det i første række fremhæves, at det var en af betingelserne for tildeling af den finansielle støttefacilitet, at gælden i tilknytning til ELA'en blev overført til BoC. Punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013 bestemmer således:

»[BoC overtager] – via en opkøbs- og overtagelsesprocedure – de cypriotiske aktiver i [Laïki] til markedsværdi samt dens sikrede indskud og dens eksponering for [ELA'en] til deres pålydende værdi. De usikrede indskud i [Laïki] bibeholdes i den gamle enhed [...]«

448 Det skal i anden række påpeges, at tilvejebringelse af ELA, som sagsøgerne har medgivet i svaret på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, henhører under de nationale centralbankers kompetence, og at ECB kun har kompetence til at forbyde dem at yde ELA, når dette vil være i strid med ESCB's mål og opgaver (jf. præmis 137-143 ovenfor). Ifølge denne kompetencefordeling var det kun CBC, som ydede ELA til Laïki, og som derfor havde en fordring mod denne bank. Under disse omstændigheder var det, som CBC med rette har gjort gældende, kun CBC, der i henhold til den låneaftale, som var indgået med Laïki, havde ret til tilbagebetaling af den gæld, som stammede fra den ELA, der var ydet til Laïki. De kategorier af personer, som, henset til sagsøgernes argumentation (jf. præmis 444 og 445 ovenfor), kunne være blevet forskelsbehandlet som følge af, at Laïkis gæld i tilknytning til ELA'en blev overført til BoC, er således på CBC på den ene side og indehavere af usikrede indskud og aktionærer i de omhandlede banker på den anden side.

449 Det bør i tredje række bemærkes, at en privat aktør, som i lighed med indehaverne af usikrede indskud i de omhandlede banker og aktionærerne i BoC udelukkende handlede med private økonomiske interesser for øje, ifølge den retspraksis, der er omhandlet i præmis 441 ovenfor, var i en anden situation end en centralbank i Eurosystemet, hvis beslutninger udelukkende var baseret på formål vedrørende den almene interesse. Den omstændighed, at indskydere og en centralbank i Eurosystemet, hvis beslutninger er baseret på sådanne formål, har den samme fordring mod den samme bank, afkræfter ikke i sig selv denne konklusion, og ligebehandlingsprincippet kan derfor ikke indebære, at disse to kategorier af personer skal behandles på samme måde (jf. i denne retning dom af 7.10.2015, Accorinti m.fl. Mod ECB, T-79/13, EU:T:2015:756, præmis 92, og af 24.1.2017, Nausicaa Anadyomène og Banque d'escompte mod ECB, T-749/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:21, præmis 108 og 109).

450 I det foreliggende tilfælde overtog CBC imidlertid den fordring, der stammede fra ELA'en, for at kunne bidrage til virkeliggørelsen af et mål af almen interesse, som bestod i at stabilisere en af de største cypriotiske banker og dermed det finansielle system i landet. Det fremgår således af præmis 138 og 139 ovenfor, at CBC ydede ELA til Laïki under udøvelsen af de beføjelser som offentlig myndighed, som den har i henhold til cypriotisk ret. Det fremgår bl.a. af ECB's svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og af den skrivelse fra CBC, der er knyttet som bilag hertil, at ELA'en er et instrument, som skal gøre det muligt for CBC at løse den opgave med at sikre et stabilt finansielt system, som den er blevet pålagt i bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, litra e), sammenholdt med artikel 46, stk. 3, i lov af 19. juli 2002.

451 Det må i øvrigt konstateres, at den fordring, der stammede fra ELA'en – hvilket Kommissionen og ECB med rette har fremhævet – var sikret ved aktiverne i Laïki. Som indehaver af denne fordring var CBC derfor i modsætning til de usikrede indskydere i de omhandlede banker privilegeret kreditor. Eftersom

det er ubestridt mellem parterne, at de fordringer, som indskyderne har mod en bank, der træder i likvidation, betales forud for aktionærernes indskud, kan BoC's aktionærer så meget desto mindre hævde, at de befandt sig i samme situation som CBC.

452 Henset til det ovenfor anførte må det fastslås, at de situationer, som CBC på den ene side og indehavere af usikrede indskud i de omhandlede banker samt aktionærer i BoC på den anden side befandt sig i, ikke var sammenlignelige. Sagsøgerne har derfor ikke godtgjort, at de sagsøgte forskelsbehandlede disse kategorier af personer i forhold til CBC.

b) Den eventuelle forskelsbehandling i forhold til indskyderne i de græske filialer

453 Sagsøgerne har anført, at de blev udsat for forskelsbehandling på grund af nationalitet set i forhold til indskyderne i de græske filialer. Sagsøgerne har i denne forbindelse fremhævet, at tildelingen af den finansielle støttefacilitet var betinget af, at de cypriotiske myndigheder vedtog en bail-in-foranstaltning for indskud i de omhandlede banker i Cypern, men at der ikke gjaldt en tilsvarende betingelse for indskud i de samme banker i Grækenland. Disse indskud skulle overføres til en græsk bank, som havde opkøbt de græske filialer, og kunne derfor i princippet forblive uændrede. Når der ikke foreligger en objektiv begrundelse for en sådan forskelsbehandling, vil den imidlertid stride mod de grundlæggende friheder, der er sikret ved traktaten, eller være forbudt i henhold til artikel 18 TEUF.

454 De sagsøgte har bestridt sagsøgernes argumentation.

455 Det er mellem parterne ubestridt, at de græske filialer var filialer som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EUT 2006, L 177, s. 1). For det første var disse filialer som følge heraf i retlig henseende ikke-selvstændige dele af de omhandlede banker, som helt eller delvis foretog forretninger, der var forbundet med virksomhed som kreditinstitut.

456 For det andet var indskuddene i de nævnte filialer i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2005/1 og 2009/14, omfattet af den cypriotiske indskudsgarantiordning.

457 For det tredje fremgår det af 21. betragtning til og artikel 40-43 i direktiv 2006/48, at ansvaret for tilsyn med de græske filialers finansielle sundhed og især deres solvens burde påhvile de cypriotiske myndigheder, og at de græske myndigheder kun burde have ansvar for tilsynet med disse filialers likviditet og den pengepolitiske styring.

458 Det følger heraf, at de sagsøgere, der havde foretaget indskud i de omhandlede banker i Cypern, og indskyderne i de græske filialer havde foretaget indskud i de samme banker og var omfattet af den samme indskudsgarantiordning og underlagt de samme regler. I denne sammenhæng er der i modsætning til, hvad Rådet har anført, ingen grund til at antage, at en forskel, som alene vedrører det sted, hvor indskuddene har fundet sted, under de foreliggende omstændigheder er tilstrækkelig til, at det kan konstateres, at de pågældende situationer er forskellige. Det bemærkes navnlig, at behovet for at undgå en spredning, som Rådet har gjort gældende, ikke vedrører den objektive forskel på disse situationer, men begrundelsen for, at to sammenlignelige situationer behandles forskelligt. Situationen for de sagsøgere, der havde foretaget indskud i de omhandlede banker i Cypern, var derfor sammenlignelig med situationen for indskyderne i de græske filialer.

459 I modsætning til indskuddene i de græske filialer blev indskuddene i de omhandlede banker i Cypern imidlertid underlagt bail-in-foranstaltninger. Det må således fastslås, at de sagsøgere, der havde foretaget indskud i de omhandlede banker i Cypern, blev behandlet ringere end indskyderne i de græske filialer.

- 460 ECB's argumenter kan ikke rejse tvivl om denne konklusion. ECB har på den ene side anført, at enhver forskelsbehandling af sagsøgerne måtte betragtes som »omvendt forskelsbehandling«, der ikke er forbudt i henhold til EU-retten.
- 461 Efter fast retspraksis er EU-retten ganske vist i situationer, som ikke har tilknytning til nogen af de forhold, EU-retten gælder for, og når alle relevante omstændigheder udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område, ikke til hinder for, at denne medlemsstat behandler sine statsborgere ringere end statsborgere fra en anden medlemsstat (jf. i denne retning dom af 16.6.1994, Steen, C-132/93, EU:C:1994:254, præmis 11, og af 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 33).
- 462 Denne retspraksis finder imidlertid ikke anvendelse på handlinger og undladelser, hvorved en eller flere EU-institutioner medvirker til en sådan behandling eller kræver, at den opretholdes eller fortsat anvendes. I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid netop afgøres, om de sagsøgte institutioner kunne støtte vedtagelsen og gennemførelsen af et aftalememorandum, som gjorde tildelingen af den finansielle støttefacilitet betinget af en diskriminerende behandling, eller kræve, at den blev opretholdt eller fortsat blev anvendt.
- 463 Selv om det antages, at den hævdede forskelsbehandling mellem indskydere i cypriotiske banker og indskydere i disse bankers græske filialer vedrører en situation, hvor alle relevante omstændigheder udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område, bør ECB's argument om, at enhver forskelsbehandling af sagsøgerne må betragtes som »omvendt forskelsbehandling«, der ikke er forbudt i henhold til EU-retten, således forkastes.
- 464 ECB har på den anden side påpeget, at salget af de græske filialer skete til markedsprisen og som følge heraf bevarede de omhandlede bankers egenkapital. Dette salg medførte derfor ingen yderligere forringelse for sagsøgerne.
- 465 I denne henseende skal det bemærkes, at det er en betingelse for at kunne foreholde en EU-institution at have tilsidesat ligebehandlingsprincippet, at den pågældende behandling har medført, at visse personer stilles ringere end andre. Det kan dog ikke udelukkes, at disse personer stilles ringere, alene fordi den pågældende forskelsbehandling ikke har været økonomisk ufordelagtig, da den forringelse af stillingen, som der skal tages hensyn til efter ligebehandlingsprincippet, også kan påvirke den pågældende persons retsstilling ved den forskellige behandling, der udøves (jf. i denne retning og analogt dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 39 og 44). ECB's argumentation vedrører imidlertid udelukkende den omstændighed, at sagsøgerne ikke led noget yderligere materielt tab som følge af salget af de græske filialer. Denne omstændighed er således, såfremt den forudsættes godtgjort, ikke i sig selv tilstrækkelig til at påvise, at der ikke er udøvet forskelsbehandling i strid med EU-retten. Den nævnte omstændighed kan højst – hvilket i øvrigt synes at være ECB's opfattelse – være relevant for vurderingen af, om en eventuel forskelsbehandling står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål. I første omgang skal det imidlertid afklares, om de sagsøgere, der havde foretaget indskud i de omhandlede banker i Cypern, befandt sig i en situation, som kunne sammenlignes med situationen for indskyderne i de græske filialer, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag (jf. præmis 458 ovenfor).
- 466 Ifølge den retspraksis, der er omhandlet i præmis 441 ovenfor, skal det derfor undersøges, om der i det foreliggende tilfælde foreligger en objektiv begrundelse for, at de sagsøgere, der havde foretaget indskud i de omhandlede banker i Cypern, blev behandlet anderledes end indskyderne i de græske filialer.
- 467 Som nævnt i præmis 335-337 ovenfor, skyldtes den forskellige behandling bl.a. behovet for at undgå enhver spredning fra det cypriotiske banksystem til det finansielle system i Grækenland. Som sagsøgerne samstemmende har anført i deres svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, fremgår det af en intern rapport fra ECB, der er knyttet som bilag til replikken, at et

haircut på indskuddene i de græske filialer kunne have medført, at de græske indskydere trak deres penge ud af bankerne, hvilket igen kunne have forringet de græske bankers beskedne finansieringskapacitet og potentielt kunne have bragt fordelingen af ELA til disse banker op på et niveau, som kunne overstige den reelle kapacitet for centralbankerne i Eurosystemet.

468 Sagsøgerne har heroverfor anført, at en sådan argumentation ikke kan begrunde en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet som den, de har været udsat for.

469 Det skal herved bemærkes, at en forskellig behandling ifølge Domstolens faste retspraksis er berettiget, når den for det første er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen for det andet står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine, C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47).

470 Hvad i første række angår spørgsmålet om, hvorvidt den forskellige behandling af de sagsøgere, der havde foretaget indskud i de omhandlede banker i Cypern, og indskyderne i de græske filialer var baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, skal det bemærkes, at målet om at forhindre en generel destabilisering af det finansielle system i Grækenland via en spredning fra det cypriotiske banksystem af de grunde, der er anført i præmis 255 og 256 ovenfor, og henset til Menneskerettighedsdomstolens praksis (fdom af 21.7.2016, Mamatas m.fl. mod Grækenland, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, §§ 103 og 138), må anses for at være objektivt og rimeligt.

471 Hvad i anden række angår spørgsmålet om, hvorvidt den forskellige behandling af de sagsøgere, der havde foretaget indskud i de omhandlede banker i Cypern, og indskyderne i de græske filialer var forholdsmæssig, skal der henvises til, at en forskellig behandling er forholdsmæssig, når den er egnet til at nå de lovlige mål, der forfølges, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål (jf. i denne retning dom af 13.3.2012, Melli Bank mod Rådet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

472 Det må imidlertid af lignende grunde som anført i præmis 341-358 ovenfor bemærkes, at denne forskellige behandling er egnet til at virkeliggøre de tilsigtede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt herfor.

473 Den omstændighed, at den finansielle støttefacilitet på den ene side var betinget af, at de cypriotiske myndigheder vedtog en foranstaltning, hvorefter indskuddene i de omhandlede banker i Cypern skulle nedskrives, men på den anden side ikke var underlagt en sådan betingelse med hensyn til indskud i Grækenland, var som følge heraf objektivt begrundet og udgør derfor ikke nogen tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

474 Sagsøgernes argument om, at Eurogruppen tidligere havde opfordret til PSI til trods for den afsmittende virkning, som det kunne få for de cypriotiske banker, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

475 Dette argument svarer i det væsentlige til at antage, at der ikke blev taget hensyn til stabiliteten i det finansielle system i Cypern i forbindelse med vedtagelsen af visse foranstaltninger, som skulle rette op på Den Helleniske Republiks økonomiske vanskeligheder, og at der – for at undgå en »alvorlig mangel på konsekvens«, som var uforenelig med proportionalitetsprincippet – ikke skulle tages hensyn til stabiliteten i det finansielle system i Grækenland i forbindelse med vedtagelsen af de efterfølgende foranstaltninger, som skulle rette op på Republikken Cyperns økonomiske vanskeligheder.

476 Det skal imidlertid bemærkes, at det ikke er muligt at undersøge begrundelsen for, at Eurogruppen eller EU-institutionerne kunne gå ind for PSI, uden at tage hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder der blev truffet afgørelse om PSI. Som det fremhæves i præmis 311 og 433 ovenfor, kan de foranstaltninger, som ydelse af finansiell støtte fra ESM (eller fra andre internationale organisationer,

EU-institutioner og -organer eller -medlemsstater) kan være underlagt med henblik på at rette op på de økonomiske vanskeligheder for en stat, der har behov for at rekapitalisere sit banksystem, således variere væsentligt fra sag til sag afhængig af de erfaringer, der er gjort, og en række særlige omstændigheder.

477 Sagsøgerne har imidlertid på intet tidspunkt påvist, at den omstændighed, at Eurogruppen tidligere havde opfordret til PSI til trods for den afsmittende virkning, som det kunne få for de cypriotiske banker, i betragtning af de relevante omstændigheder og de erfaringer, der var gjort, begrundede, at der i det foreliggende tilfælde ikke blev taget hensyn til risikoen for spredning til det græske banksystem.

478 Det må som følge heraf fastslås, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af, at deres indskud og indskuddene i de græske filialer blev behandlet forskelligt.

c) Den eventuelle tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af forskelsbehandling i forhold til de indskydere i de omhandlede banker, hvis indskud ikke oversteg 100 000 EUR

479 Sagsøgerne har gjort gældende, at de af dem, hvis indskud i de omhandlede banker oversteg 100 000 EUR, blev udsat for forskelsbehandling i forhold til de indskydere i disse banker, hvis indskud ikke oversteg dette beløb. Indskud på 100 000 EUR eller derunder var dækket fuldt ud af den cypriotiske indskudsgarantiordning, hvorimod højere indskud kun var dækket op til 100 000 EUR. Den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2005/1 og 2009/14, skulle indføre en ordning, der gjorde det muligt at dække en given indskyders samlede indskud op til 100 000 EUR, begrundet ikke, at indehavere af usikrede indskud afskæres fra at opnå kompensation i tilfælde af likvidation, og forklarer heller ikke, hvorfor en indskyder, der havde foretaget indskud på 100 000 EUR, ikke blev pålagt noget haircut, hvorimod en indskyder, der havde foretaget indskud på 1 000 000 EUR, blev pålagt et haircut på 90%.

480 Rådet og ECB har bestridt sagsøgernes argumentation.

481 Det må i denne forbindelse konstateres, at den forskelsbehandling, som sagsøgerne har klaget over, reelt vedrører to forskellige aspekter af de skadevoldende foranstaltninger.

482 Der er for det første tale om den foranstaltning, der er omhandlet i artikel 5 i dekret nr. 104, og som i overensstemmelse med punkt 1.26 i aftalememorandummet af 26. april 2013 foreskriver, at Laïkis gæld til hver enkelt indskyder, dog maksimalt 100 000 EUR, overføres til BoC, hvorimod beløb på over 100 000 EUR blev bevaret i Laïki indtil denne banks likvidation (jf. præmis 35 ovenfor). Det må konstateres, at denne foranstaltning anvendes uden forskel på alle indskydere i Laïki. I modsætning til det af sagsøgerne anførte indebærer denne foranstaltning således ikke, at disse indskydere behandles forskelligt i forhold til størrelsen af de indskud, som de havde foretaget i denne bank.

483 Den ene omstændighed, at overførslen af indskuddene i Laïki til BoC er underlagt et ensartet loft på 100 000 EUR pr. indskyder, hvilket kan have forskellige virkninger for disse indskydere, alt efter hvor store deres indskud er, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion. Enhver forskel af denne art skyldes således anvendelsen af det garantiloft på 100 000 EUR, der er fastsat i artikel 7, stk. 1a, i direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2005/1 og 2009/14, og som sagsøgerne ikke har anfægtet gyldigheden af. Der er imidlertid tale om et kriterium, som både er objektivt og valgt med henblik på, at Unionens banksystem fungerer tilfredsstillende (jf. i denne retning og analogt dom af 19.9.2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 30.9.2009, Arkema mod Kommissionen, T-168/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:367, præmis 115). Det fremgår således af 16. betragtning til direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2005/1 og 2009/14, at den ovenfor nævnte garantitærskel på den ene side ikke bør bevirke, at

for stor en del af indskuddene er ubeskyttede, af hensyn til både forbrugerbeskyttelsen og finanssystemets stabilitet, og at det på den anden side ikke ville være hensigtsmæssigt at fastsætte et beskyttelsesniveau i hele Unionen, der i visse tilfælde kunne tilskynde til en uforsvarlig ledelse af kreditinstitutterne.

484 For det andet er der tale om de foranstaltninger vedrørende konvertering af aktier i BoC, der er fastsat i dekret nr. 103, som ændret, og hvis indhold er gentaget i punkt 1.26 og 1.27 i aftalememorandummet af 26. april 2013. Ifølge denne foranstaltning finder haircuttet på de usikrede indskud i BoC kun anvendelse på indskydere i banken, hvis indskud overstiger 100 000 EUR. Dette medfører således, som sagsøgerne med rette har fremhævet, at indskyderne i BoC behandles forskelligt, alt efter om deres indskud i denne bank overstiger 100 000 EUR eller ej.

485 I modsætning til det af sagsøgerne anførte kan denne forskellige behandling imidlertid på ingen måde betragtes som en forskelsbehandling, der forbudt i henhold til EU-retten. Som Rådet og ECB med rette har anført, befinder indskydere, hvis indskud i de omhandlede banker overstiger 100 000 EUR, sig således i en anden retlig situation end indskydere, hvis indskud i de omhandlede banker ikke overstiger dette beløb. I henhold til artikel 7, stk. 1a, i direktiv 94/19, som ændret ved direktiv 2005/1 og 2009/14, var de sidstnævntes indskud nemlig dækket fuldt ud af den cypriotiske indskudsgarantiordning, såfremt indskud blev indisponible, hvorimod de førstnævntes indskud kun var dækket op til et beløb på 100 000 EUR.

486 Det kan i betragtning af det ovenfor anførte ikke konstateres, at der i det foreliggende tilfælde blev udøvet ulovlig forskelsbehandling over for de sagsøgere, hvis indskud i de omhandlede banker oversteg 100 000 EUR.

d) Den eventuelle tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af forskelsbehandling i forhold til indskydere og aktionærer i de banker i de andre eurolande, som havde modtaget finansiel støtte for Republikken Cypern

487 Sagsøgerne har anført, at de blev udsat for forskelsbehandling i forhold til indskydere og aktionærer i de banker i eurolandene, som havde modtaget finansiel støtte svarende til den finansielle støttefacilitet for Republikken Cypern. Sagsøgerne har for det første anført, at denne støtte konsekvent var større end den finansielle støttefacilitet, der blev tildelt Republikken Cypern, uden at dette havde nogen betydning for indskuddene og aktierne i bankerne i disse medlemsstater. Sagsøgerne har for det andet påpeget, at de græske banker modtog 50 mia. EUR i støtte for at kompensere for PSI-effekten, selv om denne havde mere alvorlige konsekvenser for de omhandlede banker end for de græske banker.

488 Sagsøgerne har heraf udledt, at de blev udsat for indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet, hvilket var i strid med artikel 18 TEUF og chartrets artikel 21. Republikken Cypern blev efter deres opfattelse forskelsbehandlet i forhold til de andre eurolande, som havde modtaget støtte svarende til den finansielle støttefacilitet.

489 Rådet og ECB har bestridt sagsøgernes argumentation.

490 Der skal i denne forbindelse henvises til, at de foranstaltninger, som ydelse af finansiel støtte fra ESM kan være underlagt med henblik på at rette op på de økonomiske vanskeligheder for en stat, der har behov for at rekapitalisere sit banksystem, kan variere væsentligt fra sag til sag afhængig af støttens størrelse i forhold til den pågældende stats økonomi samt en række andre faktorer. Disse faktorer kan bl.a. som nævnt i præmis 311 ovenfor omfatte den støttemodtagende stats økonomiske situation, støttens størrelse i forhold til den samlede økonomi, udsigterne til, at de omhandlede banker igen bliver økonomisk levedygtige, og årsagerne til, at de er kommet i vanskeligheder (f.eks. at den støttemodtagende stats banksektor er alt meget stor set i forhold til den nationale økonomi), udviklingen i de internationale økonomiske konjunkturer eller stor sandsynlighed for fremtidige

indgreb fra ESM (eller fra andre internationale organisationer, EU-institutioner og -organer eller -medlemsstater) til støtte for andre kriseramte stater, hvor der kan kræves en præventiv begrænsning af de beløb, der afsættes til hvert indgreb.

491 I det foreliggende tilfælde er sagsøgerne – som ifølge den retspraksis, der er omhandlet i præmis 442 ovenfor, skulle præcisere, hvilke sammenlignelige situationer der var blevet behandlet forskelligt – imidlertid blot kommet med en række henvisninger til størrelsen (absolut og relativt) af den finansielle støtte, der var blevet ydet til fire berørte eurolande, men de har på ingen måde forklaret, hvorfor deres situation på tidspunktet for de faktiske omstændigheder skulle være sammenlignelig med Republikken Cyperns (jf. præmis 311 og 312 ovenfor).

492 Det må, henset til det ovenfor anførte, konkluderes, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de befandt sig i samme situation som indskydere og aktionærer i de banker i eurolandene, der havde modtaget støtte svarende til den fælles støttefacilitet for Republikken Cypern.

493 Det er derfor ikke muligt at fastslå, at den omstændighed, at tildelingen af den fælles støttefacilitet var betinget af, at der blev vedtaget foranstaltninger, som skulle reducere størrelsen af den finansielle sektor i Cypern, hvorimod tildelingen af finansiell støtte til andre eurolande ikke havde været betinget af, at der blev vedtaget tilsvarende foranstaltninger, udgør en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet i forhold til sagsøgerne eller – såfremt de kan påberåbe sig en tilsidesættelse af dette princip over for en tredjepart – i forhold til Republikken Cypern.

e) Den eventuelle forskelsbehandling i forhold til andelshavere i den kooperative banksektor i Cypern

494 Det er ubestridt mellem parterne, dels at Republikken Cypern rekapitaliserede det centrale cypriotiske organ Co-operative Central Bank (herefter »CCB«) og de kooperative kreditinstitutter, der var knyttet hertil (herefter sammen med CCB »den kooperative banksektor«), med 1,5 mia. EUR, dels at tildelingen af den finansielle støttefacilitet ikke var underlagt nogen betingelse om, at den ikke måtte anvendes til dette formål. I den sidstnævnte henseende har parterne samstemmende oplyst, at de 1,5 mia. EUR, der blev bevilget til rekapitalisering af den kooperative banksektor i Cypern, stammede fra den finansielle støttefacilitet.

495 Omvendt er det mellem parterne ubestridt, at tildelingen af den finansielle støttefacilitet var underlagt en betingelse om, at den ikke måtte anvendes til rekapitalisering af de omhandlede banker. Det er derfor sagsøgernes opfattelse, at de blev udsat for ulovlig forskelsbehandling i forhold til andelshaverne i den kooperative banksektor.

496 De sagsøgte har ikke bestridt, at andelshaverne i den kooperative banksektor, som ikke var genstand for bail-in, blev behandlet mere favorabelt end sagsøgerne. De sagsøgte har imidlertid gjort gældende, at en sådan forskellig behandling på ingen måde kunne betragtes som ulovlig forskelsbehandling.

497 Ifølge den retspraksis, der er omhandlet i præmis 441 ovenfor, skal det derfor undersøges, om disse to kategorier af personer befandt sig i en sammenlignelig situation, og om den forskellige behandling, som de eventuelt havde været udsat for, var objektivt begrundet.

498 Som svar på Rettens foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har sagsøgerne for det første anført, at den kooperative banksektor og de omhandlede banker befandt sig i en sammenlignelig situation. Efter deres opfattelse opererede den kooperative banksektor og de omhandlede banker på det samme marked, og der var et konkurrenceforhold mellem dem. For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at situationen for andelshaverne i den kooperative banksektor i enhver henseende var

sammenlignelig med situationen for indskyderne i de omhandlede banker. Ingen af dem kunne efter sagsøgernes opfattelse holdes ansvarlige for de omstændigheder, som førte til, at Republikken Cypern anmodede om finansiel støtte.

499 Rådet og ECB har derimod anført, at andelshaverne i den kooperative banksektor befandt sig i en anden situation end sagsøgerne. ECB og Rådet har i det væsentlige påberåbt sig to forskelle. Det drejer sig for det første om de omhandlede bankers og den kooperative banksektors respektive betydning set i forhold til den finansielle stabilitet, og for det andet om omfanget og arten af de vanskeligheder, som disse to kategorier af kreditinstitutter stod over for.

500 Hvad i første række angår de omhandlede bankers og den kooperative banksektors respektive betydning i forhold til den finansielle stabilitet har ECB fremhævet, at den kooperative banksektor spillede en vigtig rolle på det cypriotiske indskuds- og kreditmarked, og at nedskrivningen af denne sektor havde haft flere negative konsekvenser for den nationale økonomiske aktivitet og dermed for Republikken Cyperns budgetsituation, end nedskrivningen af de omhandlede banker havde haft.

501 Det bemærkes herved, at det i princippet påhviler den person, der påberåber sig faktiske omstændigheder til støtte for et anbringende, at godtgøre deres rigtighed (kendelse af 25.1.2008, Provincia di Ascoli Piceno og Comune di Monte Urano mod Apache Footwear m.fl., C-464/07 P(I), ikke trykt i Sml., EU:C:2008:49, præmis 9; jf. i denne retning ligeledes dom af 6.3.2001, Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 113). I det foreliggende tilfælde har ECB imidlertid ikke fremlagt noget som helst bevis til støtte for sine anbringender om den kooperative banksektors økonomiske rolle og heller ikke godtgjort, at nedskrivningen af denne sektor havde haft mere alvorlige konsekvenser for Republikken Cyperns budgetsituation end nedskrivningen af banker. ECB fremkom ikke med yderligere præciseringer, da den blev adspurgt herom i retsmødet.

502 ECB's argument om de omhandlede bankers og den kooperative banksektors respektive betydning i forhold til den finansielle stabilitet må derfor forkastes.

503 Hvad i anden række angår de vanskeligheder, som de pågældende kreditinstitutter stod over for, har Rådet og ECB anført, at de omhandlede banker befandt sig i en mere alvorlig økonomisk situation end den kooperative banksektor. Det skal navnlig bemærkes, at ifølge ECB's skriftlige indlæg for Retten, som sagsøgerne ikke har bestridt i denne henseende, var den kooperative banksektor i modsætning til de omhandlede banker ikke insolvent på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Det er mellem parterne således ubestridt, at de omhandlede banker var insolvente på det tidspunkt, hvor de skadevoldende foranstaltninger blev vedtaget. Omvendt fremgår det af afsnit 3.1 i CBC's redegørelse fra maj 2013 under søjle 3 inden for Basel-rammen og af de svar, som ECB kom med i retsmødet, at det samlede solvensnøgletal for dette centrale organ og for de 92 kooperative kreditinstitutter, der er knyttet hertil, den 31. december 2012 opfyldte de gældende forskriftsmæssige krav. Punkt 20 i IMF-rapporten fra maj 2013 understøtter denne konklusion, da det fremgår heraf, at den kooperative sektor i Cypern overordnet set blev anset for at være solvent.

504 Det følger af det ovenfor anførte, at den vigtigste forskel, der er fastslået mellem sagsøgerne og andelshaverne i den kooperative banksektor, ligger i, om de pågældende banker er solvente eller ej. Der er i øvrigt i begge tilfælde tale om indskydere eller investorer i en cypriotisk bank, som er nødt til at blive rekapitaliseret for at kunne fortsætte sin virksomhed, og som til dette formål har behov for enten offentlige midler eller en bail-in.

505 Sagsøgerne har ikke som sådan bestridt, at solvensen kan være et relevant kriterium for, om det er begrundet at behandle banker forskelligt. I retsmødet hævdede de imidlertid, at de forskelle, som de sagsøgte har gjort gældende i denne forbindelse, herunder forskellen på de omhandlede bankers solvens, måtte anses for en »efferrationalisering af en uretfærdighed«. De sagsøgte har således først påberåbt sig disse forskelle »efter flere år« for at forklare, hvorfor indskyderne og aktionærerne i de omhandlede banker var blevet ramt.

- 506 Det må imidlertid konstateres, at sagsakterne ikke understøtter sagsøgernes argumentation. Det fremgår således af punkt 11 i IMF-rapporten fra maj 2013, at behovet for at sondre mellem solvente og insolvente banker var en af grundene til, at en nedskrivning af de omhandlede banker blev foretrukket frem for en ekstraordinær afgift på sikrede og usikrede indskud i samtlige cypriotiske banker. Det må derfor fastslås, at det på tidspunktet for de faktiske omstændigheder blev anset for hensigtsmæssigt at behandle de cypriotiske banker forskelligt, alt efter om de var solvente eller ej.
- 507 Da situationen for andelshaverne i den kooperative banksektor ikke kan sammenlignes med sagsøgernes situation, kan det som følge heraf ikke konstateres, at sagsøgerne i det foreliggende tilfælde blev udsat for ulovlig forskelsbehandling.
- 508 Det må, henset til samtlige ovenstående betragtninger, konkluderes, at det ikke er lykkedes for sagsøgerne at påvise, at der er sket en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet i forhold til dem. Det kan derfor ikke fastslås, at Rådet med vedtagelsen af afgørelse 2013/236 stillede krav om opretholdelse eller fortsat gennemførelse af en foranstaltning, som var behæftet med en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, eller at Kommissionen og ECB bidrog til en sådan tilsidesættelse af dette princip ved at tilslutte sig de skadevoldende foranstaltninger.
- 509 Det følger heraf, at den første betingelse for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, og at de af sagsøgerne nedlagte erstatningspåstande derfor må forkastes.

IV. Sagsomkostninger

- 510 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 511 Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens, Rådets og ECB's påstande herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Udvidede Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen, Den Europæiske Centralbank (ECB), Eurogruppen og Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget, bærer deres egne omkostninger og betaler de af Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank (ECB) afholdte omkostninger.**

Tanninen

Schwarcz

Iliopoulos

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 2018.

Underskrifter

Indhold

I. Sagens baggrund	2
A. ESM-traktaten	2
B. Republikken Cyperns økonomiske vanskeligheder og anmodning om finansiel støtte	4
C. Foranstaltninger til omstrukturering af banker vedtaget af Republikken Cypern	7
D. Tildeling af finansiel støtte til Republikken Cypern	9
II. Retsforhandlingerne og parternes påstande	11
III. Retlige bemærkninger	13
A. Rettens kompetence	14
1. Spørgsmålet om, hvorvidt de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives de sagsøgte	17
a) Spørgsmålet om, hvorvidt de sagsøgte med de omtvistede retsakter stillede krav om vedtagelse af de skadevoldende foranstaltninger	18
1) Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013	18
2) »Eurogruppens aftale af 25. marts 2013«	20
3) »Afgørelse truffet af Styrelsesrådet for ECB den 21. marts 2013 om tilbagebetaling af ELA den 26. marts [2013], medmindre der indgås en aftale om en redningspakke« ..	23
4) De »afgørelser om fortsat ydelse af ELA«, der angiveligt blev truffet af ECB	26
5) Efterfølgende retsakter	26
b) Spørgsmålet om, hvorvidt Republikken Cypern havde en skønsmargen, der gjorde det muligt for den at fravige kravet om opretholdelse eller fortsat gennemførelse af den foranstaltning, som bestod i konvertering af indskud i BoC til aktier	31
c) Konklusion om, hvorvidt vedtagelsen, opretholdelsen eller den fortsatte gennemførelse af de skadevoldende foranstaltninger kan tilskrives de sagsøgte	33
2. Spørgsmålet om, hvorvidt Unionen har pådraget sig et ansvar som følge af visse af de sagsøgte retsakter og handlinger	33
3. Konklusion om Rettens kompetence	35
B. Formaliteten	35
1. Overholdelsen af formkravene	36
2. Den formodede manglende udtømming af de nationale retsmidler	39
C. Konklusion vedrørende Rettens kompetence og sagens formalitet	40

D. Realiteten	41
1. Den eventuelle tilsidesættelse af ejendomsretten	41
a) Den første række af skadevoldende foranstaltninger	43
1) Den konkrete undersøgelse, som Domstolen foretog i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P)	43
2) De beviser, som appellanterne havde fremlagt i den sag, der gav anledning til dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, (C-8/15 P – C-10/15 P)	44
3) Overholdelsen af kravene om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål	44
i) Kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal være fastsat ved lov og stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål	45
ii) Kravet om, at enhver begrænsning af ejendomsretten skal stå i rimeligt forhold til det tilsigtede mål	47
– Spørgsmålet om, hvorvidt den første række af skadevoldende foranstaltninger kunne bidrage til virkeliggørelsen af det tilsigtede mål	48
– Den første række af skadevoldende foranstaltningers forholdsmæssighed og nødvendigheden heraf	49
– De ulemper, som den første række af skadevoldende foranstaltninger affødte ..	52
b) Den anden række af skadevoldende foranstaltninger	54
1) Nedsættelsen af den pålydende værdi af de ordinære aktier i BoC	54
2) Salget af de græske filialer	54
c) Den hævdede tilsidesættelse af artikel 14.4 i statuten for ECB, af retten til god forvaltning og af kravene om konsekvens og rimelighed	59
2. Den eventuelle tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ...	64
a) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af skrivelsen af 11. februar 2013	65
b) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af »Eurogruppens tilsagn af 21. januar 2013 om muligheden for at tilbyde en finansiel støttefacilitet på grundlag af en politisk aftale, der blev indgået i november 2012«	67
c) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af behandlingen af de eurolande, der havde modtaget finansiel støtte før Republikken Cypern	68
d) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en berettiget forventning som følge af den omstændighed, at ECB besluttede at give tilladelse til ELA i en længere periode	68
3. Den eventuelle tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet	69

a) Den eventuelle forskelsbehandling i forhold til de kreditorer i Laïki, hvis klager udspringer af ELA'en	69
b) Den eventuelle forskelsbehandling i forhold til indskyderne i de græske filialer	71
c) Den eventuelle tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af forskelsbehandling i forhold til de indskydere i de omhandlede banker, hvis indskud ikke oversteg 100 000 EUR	74
d) Den eventuelle tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af forskelsbehandling i forhold til indskydere og aktionærer i de banker i de andre eurolande, som havde modtaget finansiel støtte før Republikken Cypern	75
e) Den eventuelle forskelsbehandling i forhold til andelshavere i den kooperative banksektor i Cypern	76
IV. Sagsomkostninger	78

i — Der er foretaget en sproglig rettelse i præmis 362 efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.