



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (första avdelningen)

den 10 november 2014*

”Talan om ogiltigförklaring och skadestånd — Program för stabilitetsstöd till Cypern — Samförståndsavtalet om särskilda villkor för den ekonomiska politiken, som ingåtts mellan Republiken Cypern och ESM — Tribunalens behörighet — Orsakssamband — Talan kan i vissa delar inte tas upp till sakprövning och det är uppenbart att den i övriga delar är ogrundad”

I mål T-289/13,

Ledra Advertising Ltd, Nicosia (Cypern), företrätt av C. Paschalides, solicitor, och advokaten A. Paschalides,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av B. Smulders och J.-P. Keppenne, båda i egenskap av ombud,

och

Europeiska centralbanken (ECB), företräd av A. Sáinz de Vicuña Barroso, N. Lenihan och F. Athanasiou, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaterna W. Bussian, W. Devroe och D. Arts,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet om särskilda villkor för den ekonomiska politiken, som ingåtts mellan Republiken Cypern och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) den 26 april 2013, samt om ersättning för den skada som sökanden påstår sig ha lidit på grund av införandet av punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet och kommissionens underlåtelse att fullgöra sin tillsynsskyldighet,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Kanninen (referent) samt domarna I. Pelikánová och E. Buttigieg,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Beslut

Bakgrund till tvisten

ESM-fördraget

- 1 Den 2 februari 2012 ingicks i Bryssel (Belgien) fördraget om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien och Republiken Finland (nedan kallat ESM-fördraget). Enligt artiklarna 1, 2 och 32.2 inrättar de fördragsslutande parterna, det vill säga de medlemsstater som har euro som valuta, sinsemellan en internationell finansiell institution med namnet Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Denna finansiella institution är ett rättssubjekt. ESM-fördraget trädde i kraft den 27 september 2012.
- 2 Skäl 1 i ESM-fördraget har följande lydelse:

”Europeiska rådet enades den 17 december 2010 om behovet av att medlemsstaterna i euroområdet inrättar en permanent stabilitetsmekanism. [ESM] kommer att överta de uppgifter som för närvarande fullgörs av Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) för att vid behov ge finansiellt stöd till medlemsstater i euroområdet.”
- 3 I artikel 3 i ESM-fördraget beskrivs den finansiella institutionens syfte på följande sätt:

”Syftet med ESM ska vara att anskaffa medel och ge stabilitetsstöd på strikta villkor, väl anpassade till de valda finansiella stödinstrumenten, till förmån för ESM-medlemmar som drabbats eller hotas av allvarliga finansieringsproblem, om det är oundgängligt för att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet eller i dess medlemsstater. I detta syfte ska ESM ha rätt att anskaffa medel genom att utfärda finansiella instrument eller genom att ingå finansiella eller andra avtal eller överenskommelser med ESM-medlemmar, finansiella institutioner eller andra tredjeparter.”
- 4 I artikel 4 i ESM-fördraget anges följande:

”1. ESM ska ha ett råd och en styrelse samt även en verkställande direktör och den övriga särskilda personal som anses vara nödvändig.

...

3. För antagande av ett beslut genom ömsesidig överenskommelse ska det krävas enhällighet bland de ledamöter som deltar i omröstningen. Nedlagda röster ska inte hindra antagande av ett beslut genom ömsesidig överenskommelse.

4. Med avvikelse från punkt 3 ska ett nödförfarande för omröstning användas när kommissionen och [Europeiska centralbanken] båda konstaterar att en underlåtenhet att skyndsamt anta ett beslut om att bevilja eller genomföra finansiellt stöd, enligt definitionen i artiklarna 13–18, skulle hota den ekonomiska och finansiella hållbarheten i euroområdet. ...”

- 5 I artikel 5.3 i ESM-fördraget anges att "[d]en ledamot av Europeiska kommissionen som har ansvar för ekonomiska och monetära frågor och ordföranden för [Europeiska centralbanken] samt Eurogruppens ordförande (om denne inte är ordförande för eller en ledamot av ESM-rådet) får delta i ESM-rådets möten som observatörer".
- 6 I artikel 6.2 i ESM-fördraget anges att "[d]en ledamot av Europeiska kommissionen som har ansvar för ekonomiska och monetära frågor och [Europeiska centralbankens] ordförande får utse en observatör var [till ESM:s styrelse]".
- 7 I artikel 12 i ESM-fördraget anges de principer som ska gälla för stabilitetsstödet, och i artikelns första punkt anges följande:

"Om det är oundgängligt för att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet och i dess medlemsstater får ESM ge stabilitetsstöd till en ESM-medlem, på strikta villkor, väl anpassade till de valda finansiella stödinstrumenten. Sådana villkor kan gälla allt från ett makroekonomiskt anpassningsprogram till fortlöpande iakttagande av i förväg fastställda kvalifikationskrav."

- 8 Förfarandet för beviljande av stabilitetsstöd till en ESM-medlem beskrivs i artikel 13 i ESM-fördraget. I artikeln anges följande:

"1. En ESM-medlem får rikta en begäran om stabilitetsstöd till ESM-rådets ordförande. En sådan begäran ska innehålla uppgift om tänkbara finansiella stödinstrument. Efter att ha mottagit en sådan begäran ska ESM-rådets ordförande ge Europeiska kommissionen i uppdrag att, i samarbete med [Europeiska centralbanken], göra följande:

- a) Bedöma om det föreligger en risk för den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet, eller i dess medlemsstater, om inte [Europeiska centralbanken] redan har lämnat in en analys enligt artikel 18.2.
- b) Bedöma huruvida den offentliga skulden är hållbar. När så är lämpligt och möjligt, väntas en sådan bedömning genomföras tillsammans med [Internationella valutafonden].
- c) Bedöma den berörda ESM-medlemmens faktiska eller potentiella finansieringsbehov.

2. På grundval av begäran från ESM-medlemsstaten och bedömningen enligt punkt 1 får ESM-rådet besluta att, i princip, bevilja stabilitetsstöd till den berörda ESM-medlemmen i form av en finansiell stödfacilitet.

3. Om ett beslut enligt punkt 2 antas ska ESM-rådet ge Europeiska kommissionen i uppdrag att – i samarbete med [Europeiska centralbanken] och, när så är möjligt, tillsammans med [Internationella valutafonden] – med den berörda ESM-medlemmen förhandla fram ett samförståndsavtal som anger de villkor som är förbundna med den finansiella stödfaciliteten. Innehållet i samförståndsavtalet ska avspegla hur allvarliga de svagheter som ska åtgärdas är och det valda ekonomiska stödinstrumentet. Parallellt ska ESM:s verkställande direktör utarbeta ett förslag till avtal om en finansiell stödfacilitet, inbegripet finansiella och andra villkor och valet av instrument, som ska antas av ESM-rådet.

Samförståndsavtalet ska vara fullt förenligt med de åtgärder för samordning av den ekonomiska politiken som avses i EUF-fördraget, särskilt med varje akt i EU-rätten, inklusive varje yttrande, varning, rekommendation eller beslut som riktas till den berörda ESM-medlemmen.

4. Europeiska kommissionen ska underteckna samförståndsavtalet på ESM:s vägnar, under förutsättning att de villkor som fastställs i punkt 3 är uppfyllda och ESM-rådet har gett sitt godkännande.

5. Styrelsen ska godkänna avtalet om en finansiell stödfacilitet med detaljerade uppgifter om de finansiella aspekterna av det stabilitetsstöd som ska beviljas samt, i tillämpliga fall, den första delutbetalningen av stödet.

...

7. Europeiska kommissionen ska – i samarbete med [Europeiska centralbanken] och, när så är möjligt, tillsammans med [Internationella valutafonden] – få i uppdrag att övervaka efterlevnaden av de villkor som är förbundna med den finansiella stödfaciliteten.”

Republiken Cyperns ekonomiska svårigheter och de vidtagna åtgärderna

- 9 Under de första månaderna 2012 fick vissa banker som var etablerade på Cypern ekonomiska svårigheter. Detta gällde bland annat Cyprus Popular Bank Public Co Ltd (Laiki) och Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (BoC). Republiken Cypern bedömde att det var nödvändigt att rekapitalisera bankerna och framställde för detta ändamål en begäran om finansiellt stöd från Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) eller ESM. Begäran var ställd till Eurogruppens ordförande.
- 10 I en förklaring av den 27 juni 2012 angav Eurogruppen att det begärda finansiella stödet skulle beviljas av antingen EFSF eller ESM inom ramen för ett makroekonomiskt anpassningsprogram som skulle fastställas i ett samförståndsavtal. Detta avtal var avsett att förhandlas fram mellan, å ena sidan, Europeiska kommissionen jämte Europeiska Centralbanken (ECB) och Internationella valutafonden (IMF) och, å andra sidan, cypriotiska myndigheter.
- 11 Republiken Cypern och övriga medlemsstater med euro som valuta träffade en politisk överenskommelse i mars 2013 angående ett förslag till avtal. I förklaring av den 16 mars 2013 välkomnade Eurogruppen detta avtal och angav vissa planerade anpassningsåtgärder, bland annat en skatt på banksättningar. Eurogruppen angav att den mot denna bakgrund i princip fann det berättigat att bevilja ett finansiellt stöd som kan säkerställa den finansiella stabiliteten i Republiken Cypern och i euroområdet och anmodade berörda parter att öka takten i de pågående förhandlingarna.
- 12 Den 18 mars 2013 beslutade Republiken Cypern att bankerna skulle hållas stängda under vardagarna den 19 och den 20 mars 2013. De cypriotiska myndigheterna beslutade att förlänga stängningen av bankerna till och med den 28 mars 2013 för att undvika en bankrusning.
- 13 Den 19 mars 2013 förkastade det cypriotiska parlamentet den cypriotiska regeringens lagförslag angående införandet av en skatt på alla banksättningar i Cypern. Den cypriotiska regeringen utarbetade därför ett nytt lagförslag som innebar att omstruktureringen endast skulle beröra två banker, nämligen BoC och Laiki.
- 14 Den 22 mars 2013 antog det cypriotiska parlamentet O peri exiyansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (lagen om resolution av kreditinstitut och andra värdepappersinstitut, EE, bilaga I(I), nr 4379, 22.3.2013, s. 117) (nedan kallad lagen av den 22 mars 2013). Enligt punkterna 3.1 och 5.1 i denna lag har den cypriotiska centralbanken (CCB) getts ansvaret att gemensamt med finansministeriet omstrukturera de institut som omfattas av nämnda lag. För detta ändamål föreskrivs i punkt 12.1 i lagen av den 22 mars 2013 att CCB i form av dekret får omstrukturera lån och obligationer för ett institut i resolution, och att detta får ske genom nedskrivning, ändring, omläggning eller novation av det nominella eller utestående kapitalet för alla typer av fordringar, befintliga och framtida, mot institutet i resolution, eller genom en omvandling av skuldebrev eller obligationer till aktier i eget kapital. Enligt denna punkt föreskrivs vidare att ”garanterade insättningar” i den mening som avses i punkt 2 femte stycket i lagen av den 22 mars 2013 är undantagna från sådana åtgärder. Det är ostridigt mellan parterna att det är fråga om insättningar under 100 000 euro.

- 15 I förklaring av den 25 mars 2013 uttalade Eurogruppen att den nått en överenskommelse med de cypriotiska myndigheterna angående de väsentliga delarna i ett framtida makroekonomiskt anpassningsprogram, vilket samtliga medlemsstater som har euro som valuta, kommissionen, ECB och IMF stod bakom. Eurogruppen välkomnade vidare de omstruktureringsplaner för finanssektorn som nämns i bilaga till denna förklaring.
- 16 Den 25 mars 2013 beslutade CCB:s ordförande att inleda ett resolutionsförfarande för BoC och Laiki. Den 29 mars 2013 offentliggjordes två dekret som antagits med stöd av lagen av den 22 mars 2013, nämligen:
- le to peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 (2013 års dekret om resolution av BoC med egna medel, administrativ förordning nr 103, nedan kallat dekret nr 103), EE, bilaga III(I), nr 4645, 29.3.2013, s. 769-780), och
 - le to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 (2013 års dekret om försäljning av delar av Laikis verksamhet, administrativ förordning nr 104, nedan kallat dekret nr 104), EE, bilaga III(I), nr 4645, 29.3.2013, s. 781-788).
- 17 I dekret nr 103 föreskrivs en rekapitalisering av BoC, vilken bland annat skulle bekostas av icke garanterade insättare, dess aktieägare och obligationsinnehavare, i syfte att banken skulle kunna fortsätta att tillhandahålla banktjänster. Icke garanterade insättningar konverterades därmed till aktier i BoC (motsvarande 37,5 procent av varje icke garanterad insättning), till konvertibler med möjlighet för BoC att konvertera till aktier eller insättningar (motsvarande 22,5 procent av varje icke garanterad insättning), och till konvertibler med möjlighet för CCB att konvertera till insättningar (motsvarande 40 procent av varje icke garanterad insättning). Dekret nr 103 trädde i enlighet med dess punkt 10 i kraft den 29 mars 2013 kl. 06.00.
- 18 När det gäller dekret nr 104 föreskrivs det i bestämmelserna i punkten 2 jämte punkten 5 i detta dekret att vissa tillgångar och skulder, inbegripet insättningar under 100 000 euro, ska överföras från Laiki till BoC den 29 mars 2013 kl. 06.10. Insättningar över 100 000 euro behålls hos Laiki i avvaktan på bankens likvidation.
- 19 Vid tidpunkten då dekret nr 103 och 104 trädde i kraft hade sökanden, Ledra Advertising Ltd, insättningar hos BoC. Genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i dekret nr 103 medförde en väsentlig minskning av värdet på dessa insättningar. Sökanden har ingett exakta beräkningar av sina förluster.
- 20 Vid sammanträde den 24 april 2013 beslutade ESM-rådet följande:
- Det beslutades att bevilja Republiken Cypern ett stabilitetsstöd i form av en finansiell stödfacilitet (nedan kallad FSF) i enlighet med det förslag som lagts fram av ESM:s generaldirektör.
 - Förslaget till samförståndsavtal, vilket förhandlats fram av kommissionen (i samarbete med ECB och IMF) och Republiken Cypern, godkändes.
 - Kommissionen gavs i uppdrag att underteckna avtalet för ESM:s räkning.
- 21 Samförståndsavtalet undertecknades den 26 april 2013 av Republiken Cyperns finansminister, ECB:s ordförande och kommissionens viceordförande O. Rehn, för kommissionens räkning.

- 22 Punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet, i deras lydelse enligt det dokument som sökanden gett in som bilaga till ansökan (nedan kallade de omtvistade punkterna), som återfinns under rubriken ”Omstrukturering och resolution av [Laiki] och [BoC]”, har följande lydelse:

”1.23

Efter nämnda bedömning av det bokföringsmässiga och det ekonomiska värdet framkom att de två största bankerna på Cypern var insolventa. För att åtgärda denna situation har regeringen antagit en långtgående plan för resolution och omstrukturering. I syfte att förhindra att obalanser uppkommer i framtiden och att återställa lönsamheten i denna sektor med bibehållen konkurrens, antogs en strategi i fyra delar som inte innebär att skattebetalarnas pengar tas i anspråk.

1.24 För det första överläts alla tillgångar (inbegripet alla lån på sjöfartsområdet) och skulder kopplade till Grekland. Dessa värderades under ogynnsamma förhållanden till 16,4 respektive 15 miljarder euro. De grekiska tillgångarna och skulderna förvärvades av Piraeus Bank, vilken kommer att omstruktureras av de grekiska myndigheterna. Överlåtelsen grundade sig på en överenskommelse som undertecknats den 26 mars 2013. Med ett bokfört värde på tillgångarna som uppgår till 19,2 miljarder, innebär överlåtelsen en väsentlig minskning av den korsvisa exponeringen mellan Grekland och Cypern.

1.25 När det gäller [Laikis] filial i Förenade kungariket, så överfördes samtliga insättningar till [BoCs] brittiska filial. Anknutna tillgångar integrerades i [BoC].

1.26 För det andra övertar [BoC] – genom ett förfarande för uppköp och övertagande av skulder – de cypriotiska tillgångarna i [Laiki] till deras rätta värde samt försäkrade insättningar och exponering som omfattas av nödlidviditetsstöd till nominellt värde. Icke försäkrade insättningar i [Laiki] kommer att behållas i den gamla enheten. Värdet på de överförda tillgångarna kommer att vara större än de överförda förpliktelserna så att skillnaden motsvarar [Laikis] rekapitalisering av [BoC] med 9 procent av de överförda riskvägda tillgångarna. [BoC] rekapitaliseras för att i slutet av programmet nå ett kärnprimärkapital (core tier one ratio) på 9 procent under det allvarliga scenariot i stresstestet, vilket borde bidra till att återställa förtroendet och normala finansieringsvillkor. Konverteringen av 37,5 procent av icke försäkrade insättningar i [BoC] till klass A-aktier med full röst- och utdelningsrätt tillhandahåller den största delen av kapitalbehovet, med ytterligare tillskott av kapital från den gamla enheten i [Laiki]. Delar av de kvarvarande oförsäkrade insättningarna i [BoC] kommer tillfälligt att frysas.

1.27 För att säkerställa att målen med kapitaliseringen uppnås, kommer för det tredje en mer detaljerad och uppdaterad oberoende värdering att göras av [BoC:s] och [Laikis] tillgångar i slutet av juni 2013 i enlighet med kraven i regelverket för bankresolution. För detta ändamål ska referensvillkoren för den oberoende värderingar fastställas i samråd med Europeiska kommissionen, [ECB] och [IMF] inte senare än i mitten av april 2013. I enlighet med denna värdering och om så är nödvändigt, kommer ytterligare en konvertering av oförsäkrade insättningar till klass A-aktier att genomföras för att säkerställa att målet att nå ett kärnprimärkapital på 9 procent under stress kan uppnås i slutet av programmet. Om [BoC] skulle bedömas vara överkapitaliserad i förhållande till målet, kommer köp av egna aktier genomföras i syfte att återbetala insättarna motsvarande det överkapitaliserade beloppet.”

- 23 Den 8 maj 2013 godkände ESM:s styrelse avtalet angående FSF samt ett förslag rörande villkoren för utbetalning av den första delen av stödet till Republiken Cypern. Denna del var uppdelad i två utbetalningar, dels en utbetalning den 13 maj 2013 (två miljarder euro), dels en utbetalning den 26 juni 2013 (en miljard euro).

Förfarandet och parternas yrkanden

- 24 Sökanden har i ansökan som inkom till tribunalens kansli den 24 maj 2013 yrkat att tribunalen ska
- förplikta kommissionen och ECB att till sökanden erlagga skadestånd motsvarande värdeminskningen på dennes insättningar i BoC,
 - ”i övrigt och/eller alternativt” ogiltigförklara de omtvistade punkterna,
 - handlägga målet skyndsamt, och i avvaktan på handläggningen, förordna om ”de interimistiska åtgärder som är nödvändiga enligt artikel [279 FEUF] för att bevara sökandens ställning utan att det påverkar det stabilitetsstöd som beviljats [Republiken Cypern]”.
- 25 Genom separata handlingar som inkom till tribunalens kansli den 24 september och den 1 oktober 2013 har kommissionen och ECB gjort en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i tribunalens rättegångsregler. Kommissionen och ECB har yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan,
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 26 Kommissionen har alternativt gjort gällande att talan helt saknar rättslig grund i den mening som avses i artikel 111 i rättegångsreglerna.
- 27 Sökanden inkom med yttranden angående kommissionens och ECB:s invändning om rättegångshinder den 13 och den 16 december 2013.

Rättslig bedömning

- 28 Enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna kan tribunalen, om en part begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan. Det anges i punkt 3 i samma artikel att återstoden av förfarandet avseende begäran ska vara muntligt, om inte tribunalen bestämmer annat. Enligt punkt 4 i artikeln ska tribunalen besluta i anledning av begäran eller låta beslutet anstå till det slutliga avgörandet.
- 29 Om det är uppenbart att talan helt saknar grund får tribunalen enligt artikel 111 i rättegångsreglerna utan ytterligare behandling avgöra saken genom att fatta ett motiverat beslut.
- 30 I förevarande fall finner tribunalen att handlingarna i målet innehåller tillräckliga upplysningar för att den ska kunna pröva begäran, och att det saknas anledning att inleda det muntliga förfarandet.
- 31 Tribunalen ska först pröva huruvida det första yrkandet kan tas upp till prövning och huruvida det är välgrundat samt därefter pröva huruvida det andra och det tredje yrkandet kan upptas till prövning.

Huruvida det första yrkandet kan upptas till sakprövning och huruvida det är välgrundat

- 32 Det första yrkandet innehåller en begäran om skadestånd enligt artikel 340 andra stycket FEUF. ECB har i sin invändning om rättegångshinder gjort gällande att ansökan inte uppfyller de formkrav som föreskrivs i artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler. Tribunalen ska inledningsvis pröva denna invändning om rättegångshinder.

- 33 Enligt artikel 21 första stycket i domstolens stadga, som är tillämplig på förfarandet vid tribunalen enligt artikel 53 första stycket i samma stadga, och enligt artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler, ska ansökan innehålla uppgifter om saken i målet samt en kortfattad framställning av de rättsliga grunderna. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. I syfte att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning kan en talan endast tas upp till sakprövning om de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen, REG 1993, s. II-523, punkt 20, och av den 21 maj 1999 i mål T-154/98, Asia Motor France m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. II-1703, punkt 49).
- 34 För att uppfylla de krav som angetts i punkt 33 ovan ska en ansökan med yrkande om ersättning för skada som har vållats av en unionsinstitution enligt fast rättspraxis innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera det agerande som läggs institutionen till last, skälen till att sökanden anser att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor France m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkt 107, och av den 29 januari 1998 i mål T-113/96, Dubois et Fils mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-125, punkt 30).
- 35 Sökanden har inledningsvis angett att kommissionen i förevarande fall undertecknade samförståndsavtalet med stöd av sin befogenhet enligt artikel 13 i ESM-fördraget. Sökanden har framhållit att de omtvistade punkterna i samförståndsavtalet strider mot artikel 1 i protokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och artikel 17 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 36 Sökanden har därefter gjort gällande att det föreligger "ett tillräckligt orsakssamband" mellan införandet av de omtvistade punkterna i samförståndsavtalet, "[vilket är ett krav] från kommissionen i enlighet med artikel 13 i [ESM-fördraget], och förlusten av finansiella medel som utgjorde sökandens tillgångar och vilka sökanden har förlorat till följd av en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda".
- 37 Slutligen har sökanden preciserat den skada som sökanden anser sig ha lidit.
- 38 Tribunalen konstaterar således att såvitt avser det första yrkandet uppfyller ansökan de formkrav som föreskrivs i artikel 21 i domstolens stadga och artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler.
- 39 Det ska härefter undersökas huruvida det första yrkandet ska avvisas av andra skäl, såsom kommissionen och ECB har gjort gällande i sina invändningar om rättegångshinder. De har härvid bland annat gjort gällande att en unionsinstitution inte kan hållas ansvarig för det handlande som ska ha orsakat skadan.
- 40 Tribunalen påpekar härvid att det ovan av punkterna 35 och 36 framgår att ansökan innehåller uppgifter om en enda akt eller handlande som enligt sökanden orsakat den skada som sökanden anser sig ha lidit, det vill säga införandet av de omtvistade punkterna i samförståndsavtalet.
- 41 Sökanden har nämligen i ansökan inte angett någon annan akt eller något annat handlande som skulle strida mot någon rättsregel eller som skulle ha lett till en minskning av värdet på sökandens insättningar i BoC. Detta bekräftas av sökandens påstående i yttrandet angående ECB:s invändning om rättegångshinder, nämligen att "det är villkoren för den FSF som beviljats Republiken Cypern den 26 april 2013 och det sätt på vilket kommissionen och ECB framställt krav på dessa villkor som vållat sökanden den skada för vilken ersättning begärs enligt artiklarna 268 [FEUF] och 340 FEUF".

- 42 Enligt bestämmelserna i artikel 268 FEUF och artikel 340 andra och tredje styckena FEUF är tribunalen vad beträffar utomobligatoriskt skadeståndsansvar endast behörig att avgöra tvister angående ersättning av skada som orsakats av unionsinstitutionerna eller av deras anställda under tjänsteutövning.
- 43 Ett skadeståndsyrkande som framställs mot unionen och som enbart grundar sig på en rättsstridig akt eller ett rättsstridigt handlande som inte hänför sig till någon unionsinstitution eller dess anställda ska således avvisas (se, för ett liknande resonemang, domstolens beslut av den 4 juli 2013 i mål C-520/12 P, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon mot kommissionen m.fl., ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkterna 35–38, och förstainstansrättens dom av den 4 februari 1998 i mål T-93/95, Laga mot kommissionen, REG 1998, s. II-195, punkt 47).
- 44 Samförståndsavtalet ingicks gemensamt av ESM och Republiken Cypern. Detta avtal undertecknades nämligen den 26 april 2013 av de cypriotiska myndigheterna (se ovan punkt 21) och kommissionens vice ordförande, för kommissionens räkning. Det framgår emellertid av artikel 13.4 i ESM-fördraget att kommissionen enbart undertecknar samförståndsavtalet för ESM:s räkning.
- 45 Även om ESM-fördraget ger kommissionen och ECB vissa uppgifter avseende genomförandet av de syften som fastställs i fördraget, framgår det av domstolens praxis att de uppgifter som tilldelas kommissionen och ECB i detta fördrag inte innebär något eget beslutsfattande. Dessutom binder de åtgärder som dessa två institutioner vidtar inom ramen för detta fördrag endast ESM (domstolens dom av den 27 november 2012 i mål C-370/12, Pringle, punkt 161).
- 46 Det är följaktligen inte möjligt att anse att det är kommissionen eller ECB som har antagit samförståndsavtalet.
- 47 I enlighet med den rättspraxis som nämns ovan i punkt 43 är tribunalen således inte behörig att pröva förevarande skadeståndsyrkande i den mån det grundar sig på att vissa bestämmelser i samförståndsavtalet är rättsstridiga.
- 48 Tribunalen framhåller vidare att sökanden, i sina yttranden angående kommissionens och ECB:s invändningar om rättegångshinder, har gjort gällande att ”kommissionen inte överlämnat den faktiska kontrollen avseende sin roll i beslutsförfarandet i enlighet med artikel 136.3 FEUF, med tillämpning av den befogenhet som kommissionen tillerkänns enligt artikel 17 FEU att agera som [unions]institution som är ansvarig för att säkerställa att de [akter] som ingås enligt ESM-fördraget inte strider med unionsrätten”.
- 49 I den mån detta argument kan förstås så, att det handlande som enligt sökanden orsakat den skada som sökanden anser sig ha lidit består i kommissionens åsidosättande av en påstådd skyldighet att säkerställa att samförståndsavtalet inte strider med unionsrätten – och utan att det är nödvändigt att pröva huruvida det är fråga om ett nytt argument som anförts under förfarandet i den mening som avses i artikel 44.1 c i förening med artikel 48.2 i rättegångsreglerna – framhåller tribunalen följande. I enlighet med fast rättspraxis förutsätter unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 FEUF att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs unionsinstitutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och den åberopade skadan (se förstainstansrättens beslut av den 17 december 2008 i mål T-137/07, Portela mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 76 och där angiven rättspraxis).
- 50 När ett av dessa villkor inte är uppfyllt följer det vidare av fast rättspraxis att skadeståndstalan ska ogillas i sin helhet, och det saknas därvid anledning att pröva de andra villkoren för skadeståndsansvar (se beslutet i det ovan i punkt 49 nämnda målet Portela mot kommissionen, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

- 51 Tribunalen ska i förevarande fall först pröva huruvida det föreligger ett orsakssamband mellan kommissionens eventuella rättsstridiga underlåtelse och den skada som sökanden påstår sig ha lidit.
- 52 Det utgör fast rättspraxis att villkoret avseende det orsakssamband som krävs enligt artikel 340 FEUF förutsätter att det finns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan unionsinstitutionernas handlande och skadan (se beslutet i det ovan i punkt 49 nämnda målet Portela mot kommissionen, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 53 Av rättspraxis följer vidare att i fall där det handlande som påstås ha orsakat den åberopade skadan består i en underlåtenhet att agera, är det särskilt viktigt att med säkerhet fastslå att skadan verkligen har orsakats av den underlåtenhet som åberopas och inte av något annat handlande, som inte har åberopats mot unionsinstitutionen (se beslutet i det ovan i punkt 49 nämnda målet Portela mot kommissionen, punkt 80 och där angiven rättspraxis).
- 54 I förevarande fall består det handlande som enligt sökanden har orsakat den åberopade skadan i kommissionens underlåtenhet att agera i samband med undertecknandet av samförståndsavtalet, då sökanden gjort gällande att kommissionen borde ha tillsett att detta avtal inte strider mot unionsrätten (se ovan punkt 49). Samförståndsavtalet undertecknades emellertid efter värdeminskningen av sökandens insättningar i BoC. Denna värdeminskning ägde nämligen rum i samband med ikraftträdandet av dekret nr 103, enligt vilket en del av dessa insättningar konverterades till aktier eller konvertibler. Tribunalen konstaterar följaktligen att sökanden inte kan anses ha visat med tillräcklig säkerhet att den skada som sökanden påstår sig ha lidit faktiskt har orsakats av den underlåtenhet som läggs kommissionen till last.
- 55 Av det ovanstående följer att det första yrkandet i vissa delar inte kan tas upp till sakprövning och att det är uppenbart att det i övriga delar är ogrundat. Det saknas därvid anledning att pröva de övriga rättegångshinder och argument som anförts av kommissionen och ECB.

Huruvida det andra yrkandet kan upptas till sakprövning

- 56 Tribunalen är inom ramen för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF endast behörig att granska lagenligheten av sådana akter som antagits av unionens institutioner, organ eller byråer.
- 57 Sökanden har genom sitt yrkande om ogiltigförklaring av de omtvistade punkterna begärt att samförståndsavtalet delvis ska ogiltigförklaras. Detta avtal har ingåtts av Republiken Cypern och EMS gemensamt.
- 58 Eftersom varken EMS eller Republiken Cypern ingår bland unionens institutioner, organ eller byråer, är tribunalen inte behörig att granska lagenligheten av de akter som dessa parter antagit gemensamt.
- 59 Yrkandet om att de omtvistade punkterna ska ogiltigförklaras kan följaktligen inte upptas till sakprövning.
- 60 Det andra yrkandet ska således avvisas.

Huruvida det tredje yrkandet kan upptas till sakprövning

- 61 Genom sitt tredje yrkande har sökanden begärt att tribunalen ska förordna om interimistiska åtgärder. Det framgår emellertid av artikel 104.3 i rättegångsreglerna att en ansökan om interimistiska åtgärder endast kan upptas till prövning om den har framställts i särskild handling. Så har inte skett i förevarande fall.
- 62 Det tredje yrkandet ska således avvisas.

- 63 Talan ska således ogillas i sin helhet, eftersom den i vissa delar inte kan tas upp till sakprövning och det är uppenbart att den i övriga delar är ogrundad.

Rättegångskostnader

- 64 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och ECB har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska kommissionens och ECB:s yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Ledra Advertising Ltd förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader och att ersätta de rättegångskostnader som Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) åsamkats.**

Luxemburg den 10 november 2014.

Justitiesekreterare
E. Coulon

Ordförande
H. Kanninen