



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
NILS WAHL  
föredraget den 21 april 2016<sup>1</sup>

### Förenade målen C-8/15 P, C-9/15 P och C-10/15 P

**Ledra Advertising Ltd (C-8/15 P),  
Andreas Eleftheriou (C-9/15 P),  
Eleni Eleftheriou (C-9/15 P),  
Lilia Papachristofi (C-9/15 P),  
Christos Theophilou (C-10/15 P),  
Eleni Theophilou (C-10/15 P)**

**mot**

**Europeiska kommissionen**

**Europeiska centralbanken**

”Överklaganden — Europeiska stabilitetsmekanismen — Program för stabilitetsstöd till Cypern — Samförståndsavtalet om särskilda villkor för den ekonomiska politiken, som ingåtts mellan Republiken Cypern och Europeiska centralbanken (ECB), Internationella valutafonden (IMF) och Europeiska kommissionen — Talan om ogiltigförklaring och skadestånd — Kommissionens skyldigheter”

1. Den centrala rättsliga fråga som dessa överklaganden avser är kommissionens och, i mindre grad, Europeiska centralbankens, roll vid förhandlingarna och undertecknandet av det samförståndsavtal som ingåtts mellan Republiken Cypern och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) under 2012–2013 års finanskris (nedan kallat samförståndsavtalet). Prövningen av denna problematik väcker även frågor om kommissionens rättsliga skyldigheter inom ramen för dess verksamhet enligt ESM-fördraget,<sup>2</sup> framför allt mot bakgrund av domen av den 27 november 2012 som meddelades i plenum i målet Pringle (nedan kallad Pringle-domen).<sup>3</sup>

2. Dessa överklaganden gäller tre fall av skadeståndstalan som väckts mot kommissionen och ECB av insättare i två stora cypriotiska banker, Bank of Cyprus (nedan kallad BoC) och Cyprus Popular Bank (nedan kallad CPB). Insättarna hävdar att de har lidit förluster på mellan 480 000 och 1 600 000 euro efter Republiken Cyperns begäran om finansiellt stöd från ESM och omstruktureringen av de båda bankerna. Sökandena begär också att samförståndsavtalet delvis ska ogiltigförklaras på grund av ett påstått åsidosättande av deras äganderätt.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen, som undertecknades av medlemsstaterna i euroområdet den 2 februari 2012, och som trädde i kraft för de första 16 ratificerande medlemsstaterna den 27 september 2012.

3 — Dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

## I – Tillämpliga bestämmelser

### A – ESM-fördraget

3. 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.”

4. I artikel 3 i ESM-fördraget anges följande:

”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.”

5. I artikel 4.1 i ESM-fördraget anges följande:

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

6. I artikel 5.3 i ESM-fördraget anges följande:

”Den 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.”

7. I artikel 6.2 i ESM-fördraget anges följande:

”Den ledamot av Europeiska kommissionen som har ansvar för ekonomiska och monetära frågor och ECB:s ordförande får utse en observatör var [till ESM:s styrelse].”

8. I artikel 12.1 i ESM-fördraget 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.”

9. I artikel 13 i ESM-fördraget (med rubriken "Förfarande för beviljande av stabilitetsstöd") fastställs 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 ECB, göra följande:

- a) Bedöma om det föreligger en risk för den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet, eller i dess medlemsstater, om inte ECB 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 IMF.
- 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 ECB och, när så är möjligt, tillsammans med IMF – 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 ECB och, när så är möjligt, tillsammans med IMF – få i uppdrag att övervaka efterlevnaden av de villkor som är förbundna med den finansiella stödfaciliteten."

B – *Samförståndsavtalet mellan Republiken Cypern och kommissionen*

10. Punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet (med rubriken ”Omstrukturering och resolution av [CPB] 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, innebar överlåtelsen en väsentlig minskning av den korsvisa exponeringen mellan Grekland och Cypern.
- 1.25. När det gäller [CPB:s] 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 [CPB] till deras rätta värde samt försäkrade insättningar och exponering som omfattas av nödlidviditetsstöd till nominellt värde. Icke försäkrade insättningar i [CPB] kommer att behållas i den gamla enheten. Värdet på de överförda tillgångarna kommer att vara större än de överförda förpliktelserna så att skillnaden motsvarar [CPB:s] 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 [CPB]. 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 [CPB:s] tillgångar i [slutet av juni 2013] i enlighet med kraven i regelverket för bankresolution. För detta ändamål ska referensvillkoren för den oberoende värderingen fastställas i samråd med [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 banken skulle bedömas vara överkapitaliserad i förhållande till målet, kommer köp av egna aktier genomföras i syfte att återbetala insättarna motsvarande det överkapitaliserade beloppet.”

## C – Nationell rätt

### 1. Lagen av den 22 mars 2013

11. Enligt punkterna 3.1 och 5.1 i lagen om resolution av kreditinstitut och andra värdepappersinstitut (O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos, nedan kallad lagen av den 22 mars 2013)<sup>4</sup> gavs den cypriotiska centralbanken (CCB) ansvaret att gemensamt med finansministeriet omstrukturera de institut som omfattas av nämnda lag.

12. 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 i allmänhet är fråga om insättningar under 100 000 euro.

### 2. Dekret nr 103 och 104

13. Den 29 mars 2013 antogs dekreten nr 103 och nr 104 med stöd av lagen av den 22 mars 2013.<sup>5</sup>

14. 2013 års dekret om resolution av BoC, administrativ förordning nr 103 (To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No 103, nedan kallad dekret nr 103) föreskrev 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. Enligt detta konverterades icke garanterade insättningar till tre uppsättningar av konvertibler: 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).<sup>6</sup> Dekret nr 103 trädde i enlighet med dess punkt 10 i kraft den 29 mars 2013 kl. 06.00.

15. 2013 års dekret om försäljning av delar av CPB:s verksamhet, administrativ förordning nr 104 (To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No 104, nedan kallad förordning nr 104) föreskrev enligt punkten 2 jämte punkten 5 att vissa tillgångar och skulder, inbegripet insättningar under 100 000 euro, skulle överföras från CPB till BoC. Dessa överföringar genomfördes kl. 06.10 den 29 mars 2013. Insättningar över 100 000 euro behölls hos CPB i avvaktan på bankens likvidation.

## II – Bakgrund till tvisten

16. Under de första månaderna 2012 fick vissa banker som var etablerade på Cypern ekonomiska svårigheter. Detta gällde bland annat CPB och BoC. Republiken Cypern bedömde att det var nödvändigt att rekapitalisera bankerna och framställde för detta ändamål en begäran om finansiellt stöd från EFSF eller ESM. Begäran var ställd till Eurogruppens ordförande.

4 — EE, bilaga I(I), nr 4379, 22.3.2013.

5 — EE, bilaga III(I), nr 4645, 29.3.2013, s. 769–780 och 781–788.

6 — Dessa belopp påverkar inte den nedsättning av värdet på icke garanterade insättningar som slutligen överenskomms.

17. 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 ECB och IMF och, å andra sidan, cypriotiska myndigheter.

18. Republiken Cypern och övriga medlemsstater med euro som valuta träffade en politisk överenskommelse i mars 2013 angående ett förslag till avtal. I en förklaring av den 16 mars 2013 välkomnade Eurogruppen denna överenskommelse 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.

19. Den 18 mars 2013 beslutade Republiken Cypern att bankerna skulle hållas stängda 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.

20. Den 19 mars 2013 förkastade det cypriotiska parlamentet den cypriotiska regeringens lagförslag angående införandet av en skatt på alla banksättningar i Cypern.

21. Den 22 mars 2013 antog det cypriotiska parlamentet lagen av den 22 mars 2013.

22. 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 den omstruktureringsplanen för finanssektorn som nämns i bilaga till denna förklaring. Samma dag beslutade CBC:s ordförande att inleda ett resolutionsförfarande för BoC och CPB. Dekret nr 103 och 104 offentliggjordes den 29 mars 2013.

23. 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.

24. Samförståndsavtalet undertecknades den 26 april 2013 av Republiken Cyperns finansminister, CBC:s ordförande och kommissionens viceordförande O. Rehn, för kommissionens räkning.

25. Den 8 maj 2013 godkände ESM:s styrelse slutligen 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 (2 miljarder euro), dels en utbetalning den 26 juni 2013 (1 miljard euro).

### III – Förfarandet vid tribunalen och de överklagade besluten

26. Talan väcktes vid tribunalen genom tre separata ansökningar som inkom den 24 maj 2013 från i) Ledra Adverstising Ltd (nedan kallat Ledra), ii) A. Eleftheriou, E. Eleftheriou och L. Papachristofi (nedan kallat Eleftheriou m.fl.) och iii) C. Theophilou och E. Theophilou (Theophilou m.fl.) (i detta förslag till avgörande gemensamt kallade klagandena), i vilka de yrkade på dels skadestånd för den skada de påstår sig ha lidit på grund av införandet av punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet, dels ogiltigförklaring av dessa punkter i avtalet.

27. Genom tre beslut av den 10 november 2014 avseende mål T-289/13, Ledra Advertising/kommissionen och ECB,<sup>7</sup> T-291/13, Eleftheriou och Papachristofi/kommissionen och ECB,<sup>8</sup> och T-293/13, Theophilou/kommissionen och ECB<sup>9</sup> (nedan kallade de överklagade besluten) ogillade tribunalen ansökningarna, eftersom de i vissa delar inte kunde tas upp till sakprövning och att det var uppenbart att de i övriga delar var ogrundade.

### IV – Förfarandet och parternas yrkanden

28. Genom de överklaganden som gavs in den 9 januari 2015 har klagandena i huvudsak yrkat att domstolen ska

- upphäva besluten i de överklagade målen med avseende på de båda första yrkandena, det vill säga ersättningsanspråket, och/eller ogiltigförklara de omtvistade punkterna i samförståndsavtalet,
- återförvisa målet till tribunalen och
- förordna att beslut om rättegångskostnaderna ska anstå.

29. I samtliga tre mål har såväl kommissionen som ECB yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandena,
- förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

30. Genom beslut av den 27 juli 2015 förordnade domstolens ordförande om förening av målen C-8/15 P, C-9/15 P och C-10/15 P vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

31. Klagandena, kommissionen och ECB yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 2 februari 2016.

### V – Prövning av grunderna för överklagandet

32. Klagandena har inkommit med praktiskt taget identiska överklaganden och anfört fyra grunder för överklagandet. Tre av dessa grunder gällde tribunalens ogillande av deras första yrkande, det vill säga begäran om skadestånd. Ett yrkande gällde den del av besluten där tribunalen avvisade deras andra yrkande, det vill säga begäran om ogiltighetsförklaring av punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet.

33. Innan jag går närmare in på vart och ett av dessa yrkanden i tur och ordning ska jag emellertid undersöka om överklagandena kan tas upp till sakprövning.

7 — EU:T:2014:981.

8 — EU:T:2014:978.

9 — EU:T:2014:979.

## A – Huruvida överklagandena kan tas upp till sakprövning

### 1. Parternas argument

34. Kommissionen och ECB har framställt en invändning om huruvida överklagandena kan tas upp till sakprövning. Kommissionen hävdar att överklagandena inte är tillräckligt klara, exakta och begripliga för att uppfylla de krav som fastställs i domstolens rättegångsregler (nedan kallade rättegångsreglerna). ECB har för sin del yrkat att överklagandena inskränker sig till att upprepa eller återge argument som tidigare lagts fram vid tribunalen, utan att anföra några nya eller specifika rättsliga argument mot det överklagade beslutet.

### 2. Bedömning

35. Enligt fast rättspraxis framgår det av artikel 256.1 FEUF, av artikel 58 första stycket i domstolens stadga och av artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt vilka de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för yrkandet om upphävande är. Det preciseras i artikel 169.2 i rättegångsreglerna att det genom åberopade grunder och argument avseende rättsliga omständigheter i detalj ska anges på vilka punkter som klaganden anser att tribunalens avgörande är felaktigt.<sup>10</sup> Överklagandena bör dessutom ha en sammanhängande struktur,<sup>11</sup> och grunderna för överklagandet samt yrkandena ska klart och tydligt anges.<sup>12</sup>

36. Dessa krav har inte framställts enbart i formalistiskt syfte, utan är avgörande för att säkerställa principer av grundläggande betydelse såsom rättssäkerhet, en god rättskipning samt skyddet av motpartens rätt till försvar.<sup>13</sup> Detta är i ännu högre grad relevant när det beaktas att domstolen prövar mål på alla de 24 officiella EU-språken och dagligen måste interagera med domstolar, myndigheter och juridiska rådgivare från olika nationella rättssystem, vart och ett med sina bestämmelser, begrepp, traditioner och kulturer.

37. Mot denna bakgrund måste jag konstatera att kommissionen och ECB inte saknar fog för sitt resonemang när det gäller frågan huruvida överklagandena kan tas upp till sakprövning. Frånsett att överklagandena har upprättats och utformats på ett sådant sätt som rent generellt brister i noggrannhet och omsorg, behandlas de rättsliga och faktiska omständigheterna på ett ganska osammanhängande sätt. Den bristfälliga strukturen och avsaknaden av rubriker, innehållsförteckning eller sammanfattning gör det svårt för läsaren att följa den logiska tråden i olika delar av överklagandena.

38. Detta har gjort det svårt att med säkerhet avgöra antal och typ av grunder för överklagandet samt vilket resonemang som anförs. Detta gäller i synnerhet vissa rättsliga och faktiska aspekter som avser själva kärnfrågan i klagandenas mål, exempelvis fastställandet av det agerande som gav upphov till den påstådda ekonomiska förlusten.

39. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att domstolen allvarligt bör överväga möjligheten att överklagandena, helt eller delvis, inte uppfyller de krav som fastställs i domstolens stadga och rättegångsregler enligt ovan.

10 — Se även, bland många, dom av den 3 december 2015, Italien/kommissionen, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punkt 42 och där angiven rättspraxis.

11 — Se, bland annat, beslut Weber/kommissionen, C-107/07 P, EU:C:2007:741, punkterna 26–28.

12 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2014, Telefónica och Telefónica de España/kommissionen, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punkterna 29 och 30 och där angiven rättspraxis.

13 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, MasterCard m.fl./kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punkt 41 och där angiven rättspraxis.



40. Om domstolen, trots klagandenas bristande noggrannhet, skulle dra slutsatsen att överklagandena inte kan avvisas i sin helhet, anser jag att fyra grunder för överklagandet bör tas upp till sakprövning. Tvärtemot vad ECB anför innebär dessa grunder för överklagandet inte enbart en upprepning av de argument som redan har åberopats i första instans utan omfattar kritik av de överklagade besluten.

41. Det är enligt min mening uppenbart att eventuell ytterligare kritik av de överklagade besluten som framförs i överklagandena inte presenteras tillräckligt klart och strukturerat för att kunna beaktas som en korrekt eller självbärande grund för överklagandet. Överklagandena innehåller också ett antal påståenden där klagandena kritiserar de faktiska omständigheter som tribunalen har slagit fast.<sup>14</sup> Men enligt fast rättspraxis utgör bedömningen av de faktiska omständigheterna, med undantag för då tribunalen har missuppfattat den bevisning som åberopats vid den, inte en sådan rättsfråga som är underställd domstolens kontroll.<sup>15</sup> Om dessa påståenden skulle beaktas som en eller flera ytterligare grunder för överklagandet, skulle de ändå inte under några omständigheter kunna tas upp till sakprövning.

## B – Första grunden för överklagandet

### 1. Parternas argument

42. Den första grunden för överklagandet avser punkterna 45 och 46 i de överklagade besluten. Klagandena har gjort gällande att tribunalen har gjort en felaktig rättstillämpning när den slog fast att det inte var kommissionen eller ECB som antog samförståndsavtalet. De gör framför allt gällande att tribunalen underlåtit att beakta kommissionens skyldighet – som det hänvisas till i punkt 164 i Pringle- domen – att se till att de samförståndsavtal som sluts av ESM är förenliga med unionsrätten.

43. Kommissionen hävdar att tribunalen inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när den slog fast att samförståndsavtalet är en folkrättsakt som ingåtts mellan ESM och Republiken Cypern. Enligt ESM-fördraget gavs kommissionen befogenhet att underteckna samförståndsavtalet för ESM:s räkning, men institutionen är inte part i överenskommelsen. Kommissionens eventuella skyldigheter till följd av Pringle- domen påverkar inte i sig den rättsliga karaktären på samförståndsavtalet, vilket enligt klagandena är det som har orsakat deras skada.

44. ECB gör gällande att denna grund inte kan tas upp till sakprövning och att den under alla omständigheter ska ogillas. ECB hävdar att tribunalen gjorde en korrekt bedömning när den slog fast att det inte kunde ha varit kommissionen eller ECB som antog samförståndsavtalet. Bedömningen i de överklagade besluten, att skadeståndstalan inte kunde tas upp till sakprövning, var enligt ECB korrekt.

### 2. Bedömning

45. Denna grund för överklagandet rör i huvudsak frågan om unionen enligt artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF kan hållas ansvarig och vara skyldig att betala skadestånd för skador som orsakats, direkt eller indirekt, av ett samförståndsavtal som slutits av ESM och en medlem av ESM som har begärt finansiellt stöd enligt artikel 13 i ESM-fördraget.

14 — Se, till exempel, punkt 8 i respektive överklagande.

15 — Se dom av den 1 oktober 2014, rådet/Alumina, C-393/13 P, EU:C:2014:2245, punkt 16 och där angiven rättspraxis.

46. I det hänseendet skulle jag vilja erinra om att enligt den bestämmelsen är samförståndsavtalet – som närmare beskriver de villkor som är förbundna med den finansiella stödfacilitet som ska beviljas av ESM – som förhandlas fram av kommissionen, i samarbete med ECB och, när så är möjligt, tillsammans med IMF. Samförståndsavtalet undertecknas av kommissionen, för ESM:s räkning, under förutsättning att ESM-rådet har gett sitt godkännande.

47. Det förefaller viktigt att redan från början framhålla att enligt fast rättspraxis är föremålet för en skadeståndstalan mot unionen ett yrkande om ersättning för en skada som följer av en rättsakt eller av ett otillåtet agerande som en institution är ansvarig för.<sup>16</sup> Enligt artikel 340 FEUF kan varje skada, som orsakats av en institution eller (av dess anställda) under tjänsteutövning, i princip medföra unionens ansvar.

48. Vid tribunalen åberopade klagandena två olika argument till stöd för sitt yrkande att EU-institutionerna var ansvariga för det agerande som orsakade den påstådda skadan.

a) Första argumentet

49. Klagandenas huvudargument i första instans var, så som jag tolkar det, att den påstådda skadan hade orsakats genom undertecknandet av samförståndsavtalet, en akt som de ansåg att kommissionen och ECB var ansvariga för.

50. I punkterna 40–47 i de överklagade besluten framhöll tribunalen att den enligt fast rättspraxis endast är behörig att avgöra tvister angående ersättning av skada som orsakats av unionsinstitutionerna eller av deras anställda under tjänsteutövning. Ett skadeståndsyckande 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. Vidare angav tribunalen att även om ESM-fördraget ger kommissionen och ECB vissa uppgifter avseende genomförandet av de syften som fastställs i fördraget, framgår det av Pringle-domen 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 ESM-fördraget endast ESM. Tribunalen slog därför fast att det inte var kommissionen eller ECB som antog samförståndsavtalet och att tribunalen således inte var behörig att pröva ett skadeståndsyckande i den mån det grundar sig på att vissa bestämmelser i samförståndsavtalet är rättsstridiga.

51. Enligt min mening kan tribunalens argumentation inte kritiseras. ESM-fördraget har visserligen starka kopplingar till EU-fördragen, men det är ostridigt att det utgör en internationell överenskommelse som har slutits utanför unionens rättsliga ramar. Efter slutförda ratificeringsförfaranden i de avtalsslutande staterna trädde avtalet i kraft och genom detta fördrag inrättades då en ny internationell organisation med separat regelverk, uppdrag samt separata institutioner och personal.

52. Genom ESM-fördraget tilldelades vissa EU-institutioner (kommissionen, ECB, rådet och EU-domstolen) specifika uppdrag, vilket samtliga EU-medlemsstater ställde sig bakom.<sup>17</sup> I själva verket hade domstolen redan innan ESM-fördraget undertecknades slagit fast att på de områden där unionen inte har exklusiv befogenhet har medlemsstaterna rätt att utanför unionens ramar tilldela institutionerna uppdrag.<sup>18</sup>

16 — Se dom av den 23 mars 2004, Europeiska ombudsmannen/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, punkt 59 och där angiven rättspraxis.

17 — Se skäl 10 i ESM-fördraget.

18 — Se, särskilt, dom av den 30 juni 1993, parlamentet/rådet och kommissionen, C-181/91 och C-248/91, EU:C:1993:271, punkterna 16, 20 och 22, dom av den 2 mars 1994, parlamentet/rådet, C-316/91, EU:C:1994:76, punkterna 26, 34 och 41, förslag till avgörande av den 10 april 1992 i mål 1/92, EU:C:1992:189, punkterna 32 och 41, och förslag till avgörande av den 8 mars 2011 i mål 1/09, EU:C:2011:123, punkt 75.

53. Det faktum att en eller flera EU-institutioner kan spela en viss roll inom ESM:s rättsliga ram påverkar emellertid inte själva innebörden av ESM-akternas karaktär i sig. Dessa akter ligger utanför EU:s rättsordning. De beslutas av ESM:s egna institutioner och binder endast ESM.<sup>19</sup> EU är inte part i ESM-fördraget (och det är inte heller alla dess medlemsstater). Det följer av artikel 216.2 FEUF att internationella överenskommelser som regel endast är bindande för unionen om unionen varit avtalsslutande part.<sup>20</sup>

54. I detta sammanhang behöver jag knappast påpeka att det inte kan beaktas att unionen efter ESM-fördragets ikraftträdande har övertagit de befogenheter som tidigare utövats av medlemsstaterna och som omfattas av detta fördrag, varvid dessa befogenheter har överförts till unionen.<sup>21</sup> ESM-fördraget är ett instrument för ekonomisk politik, vilket enligt artikel 6 FEUF inte är ett område där EU har exklusiv befogenhet. Inte heller har det specifika område inom vilket ESM-fördraget griper in blivit ett område som omfattas av exklusiv befogenhet genom den lagstiftning som antagits av unionen. Som domstolen konstaterade i Pringle-domen finns det i EUF-fördraget inget som pekar på att unionen har exklusiv befogenhet att bevilja finansiellt stöd till en medlemsstat som drabbats eller hotas av allvarliga finansieringsproblem.<sup>22</sup>

55. Det faktum att vissa av EU-lagstiftningens akter hänvisar till ESM-bestämmelser (och vice versa) kan inte leda till en annan slutsats. Det följer av fast rättspraxis att det förhållandet att en eller flera unionsrättsliga akter kan ha till syfte eller verkan att med unionsrätten införliva vissa bestämmelser i en internationell överenskommelse, som unionen själv inte har godkänt, inte är tillräckligt för att denna internationella överenskommelse ska omfattas av unionsrätten.<sup>23</sup>

56. Vidare erinrar jag om att domstolen nyligen bekräftade att det i EU:s rättsordning inte finns något utrymme för hybridakter som inte föreskrivits i fördragen och som har antagits i ett förfarande som utan åtskillnad innefattade inslag från EU:s egen beslutsprocess och inslag av mellanstatlig art.<sup>24</sup>

57. Slutligen bör jag påpeka att eventuella finansiella konsekvenser av dessa akter ska täckas uteslutande genom ESM-budgeten.<sup>25</sup> Om man tvärtemot godtar klagandenas argument skulle detta i förlängningen innebära – vilket ECB också påpekar – att EU-budgeten påverkas av beslut som fattas inom en internationell organisation i vilken inte alla EU-medlemsstater är parter.

58. Det förhållandet att internationella överenskommelser som slutits av ESM och en medlem av ESM (i det här fallet Republiken Cypern) förhandlas fram av kommissionen och ECB för ESM:s räkning kan inte förändra dessa överenskommelsers faktiska rättsliga karaktär.<sup>26</sup> De utgör nämligen akter som antagits av ESM.

59. Tribunalen gjorde sålunda en korrekt rättstillämpning när den fann att samförståndsavtalet inte kunde hänföras till kommissionen eller ECB.

19 — Jfr Pringle-domen, punkt 161.

20 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkterna 50, 52 och 60–62 och där angiven rättspraxis.

21 — Se dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 63 och där angiven rättspraxis.

22 — Pringle-domen, se särskilt punkt 120.

23 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 63 och där angiven rättspraxis.

24 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2015, kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 51.

25 — Se kapitel 4 i ESM-fördraget.

26 — Jag behöver inte ta upp frågan om ett samförståndsavtal som undertecknats av ESM och en av dess medlemmar är en rättsligt bindande överenskommelse eller enbart utgör en akt med politiskt värde.

b) Andra argumentet

60. Klagandenas alternativa argument på denna punkt föranleder inte heller någon annan bedömning från min sida vad gäller unionens ansvar i detta mål.

61. Klagandena hävdar att deras påstådda skada orsakades av kommissionens underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att säkerställa att samförståndsavtalet var helt förenligt med unionsrätten. I detta avseende hänvisar klagandena till punkterna 164 och 174 i Pringle-domen, där tribunalen slog fast följande: i) "[k]ommissionens delaktighet i ESM-fördraget innebär att den främjar unionens allmänna intresse. De uppgifter som tilldelas kommissionen i ESM-fördraget gör det dessutom möjligt för denna att ... se till att de samförståndsavtal som sluts av ESM är förenliga med [unions]rätten.", och ii) [att] "det samförståndsavtal som förhandlas fram med den medlemsstat som begärt ett stabilitetsstöd [är] fullt förenligt med [unions]rätten".

62. Tribunalen ifrågasatte om detta argument kunde tas upp till sakprövning och behandlade det endast helt kort. Tribunalen konstaterade enbart att den påstådda skadan under alla omständigheter hade uppstått före samförståndsavtalets undertecknande och att det sålunda inte hade fastställts något orsakssamband mellan kommissionens handlande och skadan.<sup>27</sup>

63. Även jag anser att klagandenas andra argument är föga övertygande, alldeles oaktat sakprövningsaspekten och det korrekta i tribunalens resonemang.

64. För att förklara varför ska jag i tur och ordning behandla följande två frågor. För det första ska jag undersöka den premiss som detta argument bygger på, det vill säga att kommissionen omfattas av en rättslig skyldighet att säkerställa att akter som antagits av organ eller organisationer för vars räkning kommissionen agerar utanför unionens ramar respektive unionsrätten, och att om denna skyldighet åsidosätts kan detta medföra ekonomiskt ansvar för unionen. För det andra ska jag undersöka om det kan ha skett en överträdelse av unionsrätten som kommissionen varit skyldig att förhindra under de förhandlingar som ledde fram till att samförståndsavtalet undertecknades.

i) Kommissionens skyldigheter när den agerar utanför unionens ramar och unionens därmed anknutna ansvar

65. Redan från början måste jag påpeka att det vid första anblicken inte uttryckligen framgår av punkt 164 i Pringle-domen att kommissionen skulle ha någon specifik *skyldighet*. Denna punkts formulering tycks antyda att kommissionen kan ingripa i förhandlingarna om ett samförståndsavtal för att se till att avtalet är förenligt med unionsrätten. Men för att verkligen förstå den sanna innebörden av denna punkt anser jag att den måste tolkas i sitt sammanhang.

66. I denna del av Pringle-domen, som rörde kommissionens och ECB:s roller, prövade domstolen om de uppdrag som vissa EU-institutioner tilldelats genom ESM-fördraget var förenliga med EU-fördragen. Ett av de villkor som enligt rättspraxis måste vara uppfyllda för att säkerställa förenlighet är att dessa ytterligare uppdrag "inte innebär att de befogenheter som dessa institutioner har tilldelats genom [EU-fördragen] ändrar karaktär".<sup>28</sup> Vad gäller kommissionen erinrade domstolen i punkt 163 i domen om att det framgår av artikel 17.1 FEU att institutionen "ska främja unionens allmänna intresse" och "övervaka tillämpningen av unionsrätten".

27 — Punkt 54 i de överklagade besluten.

28 — Se den rättspraxis som omnämns i Pringle-domen, punkt 158.

67. Det som sägs i punkt 164 i Pringle-domen måste därför tolkas i ljuset av artikel 17.1 FEU. Domstolen granskade ESM-fördraget och slog fast att fördraget inte innehöll någon bestämmelse som tycktes innefatta krav på att kommissionen skulle utföra uppgifter som kunde kollidera med dess EU-konstitutionella uppdrag att främja unionens intressen och agera som "fördragets väktare". Den roll som kommissionen tilldelas i ESM-fördraget föreföll vara helt i linje med det uppdraget.

68. Vilka konsekvenser har då allt detta för förevarande mål?

69. Jag instämmer med klagandena om att EU-institutionerna ska vara utomordentligt noga med att följa EU-lagstiftningen även när de agerar utanför unionens ramar. Kommissionen tillåts sålunda inte medvetet överträda EU-bestämmelserna ens om den agerar för ESM:s räkning. Kommissionen får inte heller genom sitt agerande bidra till att EU-bestämmelserna överträds av andra enheter eller organ.<sup>29</sup>

70. Däremot instämmer jag inte med klagandena om att denna skyldighet skulle vara så omfattande att den även kan anses inbegripa att kommissionen är skyldig att uppnå ett visst resultat för att förhindra att det uppstår någon potentiell konflikt eller spänning mellan bestämmelserna i en akt som antagits av andra enheter och någon EU-bestämmelse som kan vara tillämplig i denna situation. Möjligen skulle jag kunna tänka mig att kommissionen kan vara skyldig att göra sitt yttersta för att förhindra att en sådan konflikt uppstår.

71. Den omfattande skyldighet vad gäller resultatet som klagandena försöker göra gällande kan inte härledas vare sig från ESM-fördraget eller, än viktigare, från artikel 17.1 FEU i sig.

72. Vad gäller ESM-fördraget måste jag understryka att det i artikel 13.3 i detta fördrag endast anges att samförståndsavtalet ska vara "fullt förenligt med de åtgärder för samordning av den ekonomiska politiken som avses i EUF-fördraget".<sup>30</sup> Varken i ESM-fördraget eller i domstolens tolkning av fördraget i Pringle-domen<sup>31</sup> sägs det något om ett krav på att samförståndsavtalet ska uppvisa fullständig överensstämmelse med hela EU-lagstiftningen.

73. För det första måste de båda begreppen "överensstämmelse" och "förenlighet" hållas isär. Ur rättslig synvinkel har dessa begrepp faktiskt ganska olika innebörd. "Överensstämmelse" förutsätter nämligen att de båda texterna följer varandra och är fullständigt enhetliga, medan det för "förenlighet" räcker att de fungerar tillsammans och inte motsäger varandra.

74. För det andra är åtgärder för samordning av den ekonomiska politiken det enda som uttryckligen anges. Det finns ett skäl till detta: bristande samstämmighet mellan EU-åtgärderna för samordning av den ekonomiska politiken och samförståndsavtalet skulle kunna äventyra effektiviteten för dessa åtgärder, och därmed för samtliga EU-insatser på det området. Att kräva fullständig överensstämmelse mellan samförståndsavtalet och samtliga aspekter av EU-lagstiftningen bedömdes inte som nödvändigt eftersom ESM-systemet inte ingår i EU:s rättsordning.

75. Vidare, vad gäller artikel 17.1 FEU, anser jag att kommissionens skyldigheter när den agerar utanför EU-fördragen generellt sett inte ska vara annorlunda eller mer betungande än när kommissionen agerar inom dessa ramar. Låt mig förklara.

76. I sin roll som "fördragets väktare" är kommissionen inte skyldig att agera mot varje tänkbar överträdelse av unionsrätten som den blir medveten om, utan att bryta mot artikel 17 FEU. Som tribunalen har framhållit i ett antal tidigare beslut har artikel 17 FEU till syfte att allmänt fastställa kommissionens befogenheter. Det är sålunda en bestämmelse av institutionell karaktär och inte någon

29 — Jfr Pringle-domen, punkt 112.

30 — Min kursivering.

31 — Se, särskilt, punkterna 164 och 174 i målet Pringle till vilka klagandena har hänvisat.

rättsregel som har till syfte att ge rättigheter åt enskilda.<sup>32</sup> Det kan således inte påstås att varje överträdelse av en särskild bestämmelse i fördraget som kommissionen gör sig skyldig till, eller underlåter att förhindra att en annan enhet gör sig skyldig till, medför att den allmänna bestämmelsen i artikel 17 FEU åsidosätts.<sup>33</sup>

77. Detta kan sannolikt belysas ytterligare genom en parallell. Enligt det system som infördes genom artiklarna 258–260 FEUF (en av de primära taleformerna som kommissionen använder sig av i sin roll som ”fördragets väktare”) har kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning att besluta om och i så fall när talan ska väckas mot medlemsstater som misstänks för att ha överträtt unionslagstiftningen. Den har samma handlingsutrymme att avgöra i vilka fall talan bör väckas på grund av medlemsstaternas agerande eller underlåtenhet att agera.<sup>34</sup>

78. Det är viktigt att erinra om att kommissionen i dessa förfaranden enbart agerar i unionens allmänna intresse,<sup>35</sup> även om resultatet av dessa förfaranden också indirekt kan gynna enskildas intressen.<sup>36</sup> I sak ger artiklarna 258–260 FEUF inte uttryckligen någon rättighet åt enskilda. Därför kan enskilda inte heller ifrågasätta kommissionens agerande i samband med dessa förfaranden.<sup>37</sup> Framför allt har enskilda i princip ingen rätt att yrka på skadestånd från unionen för den skada de kan ha lidit till följd av kommissionens handlande eller underlåtenhet att handla inom ramen för artiklarna 258 och 260 FEUF. Det enda agerande som de kan ifrågasätta såsom ”orsak till skadan” avser den eller de medlemsstater som har orsakat att unionsbestämmelserna har överträtts.<sup>38</sup> Kommissionen ska emellertid svara för hur den har fullgjort sin roll inför Europaparlamentet som, om detta anses nödvändigt, får rösta igenom ett förslag om misstroendevotum i enlighet med artikel 234 FEUF, varigenom kommissionen tvingas avgå.

79. Samma principer bör enligt min mening tillämpas a fortiori när kommissionen agerar som ”fördragets väktare” utanför unionens rättsliga ramar.

80. Mot bakgrund av artikel 17.1 FEU och Pringle-domen drar jag således slutsatsen att kommissionen inte är skyldig att uppnå ett visst resultat för att förhindra att det uppstår någon potentiell konflikt eller spänning mellan bestämmelserna i en akt som antagits av andra enheter och någon EU-bestämmelse som kan vara tillämplig i denna situation. Vidare har enskilda ingen rätt att yrka på skadestånd från unionen för skador som de påstår sig ha förorsakats genom kommissionens handlande eller underlåtenhet att handla när den agerar som ”fördragets väktare”.

81. Mot denna bakgrund, och för fullständighetens skull, kommer jag också att behandla frågan om undertecknandet av samförståndsavtalet faktiskt skulle kunna ha lett till den överträdelse av unionslagstiftningen som klagandena gör gällande.

32 — Se, främst, tribunalens beslut av den 27 oktober 2008, Pellegrini/kommissionen, T-375/07, EU:T:2008:466, punkt 19 och där angiven rättspraxis.

33 — Se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 25 juni 1998, British Airways m.fl./kommissionen, T-371/94 och T-394/94, EU:T:1998:140, punkt 453.

34 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2002, kommissionen/Luxemburg, C-472/98, EU:C:2002:629, punkterna 34–38, och dom av den 28 oktober 2010, kommissionen/Litauen, C-350/08, EU:C:2010:642, punkt 33.

35 — Se dom av den 11 augusti 1995, kommissionen/Tyskland, C-431/92, EU:C:1995:260, punkt 21 och där angiven rättspraxis.

36 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 67.

37 — Se, bland många, dom av den 14 februari 1989, Star Fruit/kommissionen, 247/87, EU:C:1989:58, punkterna 10–14, och dom av den 17 maj 1990, Sonito m.fl./kommissionen, C-87/89, EU:C:1990:213, punkterna 6 och 7.

38 — Se, främst, beslut av den 23 maj 1990, Asia Motor France/kommissionen, C-72/90, EU:C:1990:230, punkterna 13–15. Se även tribunalens beslut av den 14 januari 2004, Makedoniko Metro och Michaniki/kommissionen, T-202/02, EU:T:2004:5, punkt 43.

ii) Huruvida Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är tillämplig<sup>39</sup>

82. Även om domstolen skulle göra bedömningen att kommissionen, i sin roll som ”fördragets väktare”, har betydligt mer långtgående skyldigheter när den agerar utanför unionens ramar än vad som hävdas ovan, och att en överträdelse av dessa skyldigheter verkligen kan medföra ekonomiskt ansvar för unionens del, skulle ytterligare en fråga behöva behandlas. Det gäller i materiellt hänseende frågan om undertecknandet av samförståndsavtalet medförde en potentiell överträdelse av unionslagstiftningen som kommissionen borde ha förhindrat.

83. I första instans gjorde klagandena gällande att deras grundläggande äganderätt enligt artikel 17 i stadgan skulle ha överträtts i och med att punkterna 1.23–1.27 hade inkluderats i samförståndsavtalet. Men förutom det faktum att klagandena inte gick närmare in på hur de omtvistade punkterna i samförståndsavtalet kunde utgöra en överträdelse av artikel 17 i stadgan,<sup>40</sup> underlät de också att förklara varför stadgan över huvud taget skulle vara tillämplig på samförståndsavtalet.

84. I artikel 51.1 i stadgan föreskrivs att ”[b]estämmelserna i denna stadga riktar sig ... till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen.”

85. Av ovan anförda skäl är det uppenbart att kommissionen ska följa EU-bestämmelserna, särskilt stadgan, när den agerar utanför unionens rättsliga ramar. Artikel 51.1 i stadgan innehåller trots allt inga begränsningar vad gäller stadgans tillämplighet för EU-institutionerna, såsom den gör för medlemsstaterna.<sup>41</sup> I bestämmelsen uppmanas EU-institutionerna dessutom att *främja* tillämpningen av stadgan.

86. Detta innebär emellertid inte att kommissionen är *skyldig* att införa EU-stadgans normer i akter som antagits av andra enheter eller organ när den agerar utanför unionens ramar. Jag måste återigen framhålla att vissa EU-medlemsstater, genom att ingå ESM-fördraget, också utövade den befogenhet som de har bibehållit i fråga om den ekonomiska politiken.

87. Enligt fast rättspraxis är de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall.<sup>42</sup> Enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig stadgans bestämmelser till medlemsstaterna endast när de tillämpar EU-rätten. Det är viktigt att erinra om att begreppet ”tillämpning av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, innebär att det måste föreligga ett visst mått av anknytning utöver det förhållandet att de ämnesområden som avses genom nationell lagstiftning och unionslagstiftning har ett nära samband eller att ett av dessa ämnesområden har en indirekt inverkan på ett annat.<sup>43</sup> Andra frågor som ska beaktas är till exempel huruvida unionslagstiftningen innehåller någon annan materiell bestämmelse (frånsett den som åberopas i stadgan) som medför en skyldighet för de ifrågavarande medlemsstaterna, eftersom den är tillämplig i denna situation.<sup>44</sup>

39 — Nedan kallad stadgan.

40 — I ansökningarna behandlades enbart en potentiell överträdelse av artikel 1 i protokoll 1 till Europakonventionen, utan att göra någon koppling mellan dessa båda bestämmelser.

41 — Jfr Peers, S., ”Towards a New Form of EU Law? The Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review*, 2013, s. 51–53.

42 — Se, bland annat, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19.

43 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 24 och där angiven rättspraxis.

44 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 2014, Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, punkt 33 och där angiven rättspraxis.

88. I Pringle-domen har domstolen redan slagit fast att medlemsstaterna inte tillämpade unionsrätten när de inrättade ESM och att stadgan därför inte är tillämplig på ESM-fördraget.<sup>45</sup> Mot denna bakgrund skulle man kunna ha förväntat sig att klagandena i detta mål förklarade varför den lösningen inte gällde i fråga om samförståndsavtalet. Men inte ens när klagandena ombads att utveckla detta resonemang under förhandlingen kom de med någon förklaring. De tog bara för givet att stadgan var tillämplig på samförståndsavtalet. Framför allt hänvisade inte klagandena till någon unionsrättslig bestämmelse som genom sin tillämplighet på samförståndsavtalet, skulle medföra att akten omfattades av unionslagstiftningen vid tillämpning av stadgan.

89. Följaktligen anser jag att klagandena inte under några omständigheter har visat att samförståndsavtalet kan utgöra en tillämpning av unionsrätten samt, till följd av detta, att stadgans bestämmelser skulle vara tillämpliga på avtalet.

90. I detta avseende borde institutionerna tillämpa stadgan såsom föreskrivs i artikel 51.1 i stadgan, nämligen i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter. Det finns därför inget som talar för att kommissionen var skyldig att tillämpa stadgans normer på samförståndsavtalet. Det skulle också kunna hävdas att kommissionen inte skulle ha förhindrat en överträdelse av unionsrätten, utan istället skulle ha utvidgat stadgans tillämplighet till ett rättsområde som inte var avsett att regleras genom detta instrument.

91. Stöd för denna slutsats finner jag i flera aktuella beslut från domstolen i mål där enskilda personer hade ifrågasatt olika omstruktureringsåtgärder som vidtagits av de nationella myndigheterna under den senaste ekonomiska krisen. I avsaknad av en förklaring till varför stadgan skulle vara tillämplig på medlemsstaternas åtgärder i det här fallet slog domstolen fast att den inte var behörig att avgöra om åtgärderna var förenliga med stadgan.<sup>46</sup>

#### c) Avslutande synpunkter

92. Jag bedömer klagandenas yrkanden som dåligt underbyggda och skulle endast vilja komplettera med följande synpunkter.

93. Min tolkning av artikel 17.1 FEU samt Pringle-domen innebär inte att ESM-regelverket utgör ett rättsligt vakuum, där det inte är möjligt att ifrågasätta överträdelser av enskildas rättigheter. Denna tolkning innebär enbart att stadgan generellt sett inte utgör det rättsliga instrument som ska användas för att bedöma om de akter som antagits av ESM eller åtgärder som vidtagits av ESM:s institutioner eller deras ombud är lagenliga. I en situation som den som är aktuell för klagandena finns det rättsmedel att tillgå för enskilda som anser att deras rättigheter kan ha överträtts.

94. För det första kan andra nationella och internationella rättighetskataloger<sup>47</sup> vara tillämpliga i deras situation, och andra nationella och internationella domstolar är då sannolikt behöriga att genomföra en sakprövning på grundval av dessa rättsliga instrument.

45 — Se punkterna 178–181 i Pringle-domen.

46 — Se beslut av den 14 december 2011, Cozman, C-462/11 (ej publicerat), EU:C:2011:831, beslut av den 14 december 2011, Corpul Național al Polițiștilor, C-434/11, EU:C:2011:830; beslut av den 7 mars 2013, Sindicato dos Bancários do Norte m.fl., C-128/12, EU:C:2013:149, beslut av den 26 juni 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins, C-264/12, EU:C:2014:2036, och beslut av den 21 oktober 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins, C-665/13, EU:C:2014:2327.

47 — Såsom Republiken Cyperns konstitution och den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.



95. För det andra finns det inom EU:s rättsordning möjligheter till domstolsprövning för att komma till rätta med potentiella överträdelser av unionsrätten som har skett inom ramen för ESM, om sådana överträdelser faktiskt skulle förekomma. Men i dessa fall bör det generellt sett inte vidtas några rättsliga åtgärder mot institutionerna, om de agerar för ESM:s räkning och saknar befogenhet för eget beslutsfattande.

96. Frånsett ovan anförda skäl finns det enligt min mening ytterligare ett antal överväganden som förefaller stödja denna ståndpunkt.

97. Enligt artikel 340 FEUF föreskrivs att "[v]ad beträffar utomobligatoriskt ansvar ska unionen ersätta skada, som orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning, *i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar*."<sup>48</sup>

98. Givet att EU-institutionerna utförde uppgifter som låg utanför unionens ramar bör deras agerande, som i dessa mål ifrågasätts av klagandena, framför allt bedömas i ett folkrättsligt perspektiv. Dessa institutioner agerade i själva verket för en internationell organisation (ESM), vars medlemmar är suveräna stater, i syfte att sluta en internationell överenskommelse (samförståndsavtalet) mellan denna organisation och en av dess avtalslutande stater (Republiken Cypern). Enligt folkrättsliga regler (vars giltighet och värde godtas och erkänns av samtliga EU:s medlemsstater liksom av unionen själv, något som väl egentligen knappast behöver påpekas), ska agerandet av internationella organisationers ombud generellt sett hänföras till organisationen i sig.

99. I artikel 6.1 i utkastet till artiklar om internationella organisationers ansvar (Draft Articles on the responsibility of international organisations, nedan kallade utkastet till artiklar)<sup>49</sup> föreskrivs till exempel att "[a]gerandet av ett organ eller ett ombud för en internationell organisation i samband med att det fullgör organets eller ombudets uppgifter ska enligt internationell rätt anses utgöra en handling från organisationens sida, oavsett vilken ställning organet eller ombudet har i förhållande till organisationen". Det är emellertid viktigt att erinra om att artikel 7 i utkastet till artiklar, också innehåller tillägget att "[a]gerandet av ett statligt organ eller ett ombud för en internationell organisation som har ställts till förfogande för en annan internationell organisations räkning, ska, enligt internationell rätt, bedömas som en handling av denna sistnämnda organisation om organisationen i fråga utövar faktisk kontroll över detta agerande".

100. Jag menar att dessa bestämmelser kan tjäna som inspiration i detta mål. Det är ostridigt att kommissionen och ECB är institutioner för en internationell organisation (EU) och har ställts till förfogande för en annan organisations (ESM) räkning. Vid förhandlingarna och/eller undertecknandet av samförståndsavtalet, agerade de för ESM-rådets räkning och under deras faktiska kontroll. För dem förefaller det sålunda föreligga en sådan situation som beskrivs i artikel 7 i utkastet till artiklar. De har agerat som "ombud"<sup>50</sup> för ESM.

101. I enlighet med de principer som följer av utkastet till artiklar anser jag därför att kommissionens och ECB:s agerande vid förhandlingarna och/eller undertecknandet av samförståndsavtalet i princip bör hänföras till den internationella organisation för vars räkning de utförde dessa uppgifter (ESM), och inte till den ursprungliga internationella organisationen (EU). Läget skulle emellertid kunna vara ett annat om en person kan påvisa att en EU-institution som har agerat utanför unionens ramar har begått en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som kan medföra skada för personen i fråga. Så

48 — Min kursivering.

49 — Antogs av FN:s folkrättskommission vid dess 63:e session, 2011, och överlämnades till generalförsamlingen som en del av kommissionens rapport om arbetet vid denna session (A/66/10) (*Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two).

50 — Begreppet "ombud för en internationell organisation" definieras i mycket vid bemärkelse i artikel 2 d i utkastet till artiklar: det omfattar varje "tjänsteman eller annan person eller enhet som inte utgör ett organ och som av organisationen har fått i uppdrag att fullgöra, eller hjälpa till att fullgöra, en av dess uppgifter, och genom vilken organisationen sålunda agerar".

skulle till exempel vara fallet om kommissionen eller ECB felaktigt offentliggjorde konfidentiell eller oriktig information, vilket skulle kunna medföra skada för vissa fysiska eller juridiska personer.<sup>51</sup> Detta skulle vara handlingar som kunde hänföras till kommissionen eller ECB själva. I detta förfarande förefaller emellertid det rättsliga och faktiska sammanhanget vara ett annat.

102. Genom att åberopa kommissionens påstådda underlåtenhet att agera avsåg i själva verket klagandena i de aktuella målen att kringgå det faktum att det är ESM och ingen annan som är ansvarig för de akter som mekanismen antar enligt ESM-fördraget.

103. Om det rör sig om faktiska överträdelse av unionsrätten från ESM:s sida, kan sålunda talan generellt sett väckas mot de medlemsstater som är ytterst ansvariga för dessa överträdelse. Men eftersom de agerar utanför unionens ramar kan de inte överträda eventuellt tillämpliga EU-bestämmelse eller under några omständigheter äventyra effektiviteten för en EU-åtgärd som kan påverkas av deras agerande.<sup>52</sup>

104. Inom EU:s rättsordning får därför medlemsstater som fattar beslut i egenskap av ESM-medlemmar hållas ansvariga för de potentiella överträdelse av unionsrätten som har skett i det sammanhanget. En medborgare som anser sig ha utsatts för sådana överträdelse skulle följaktligen ha rätt att väcka talan vid behörig nationell domstol, i enlighet med domstolens rättspraxis om statens skadeståndsansvar för överträdelse av unionsrätten.<sup>53</sup>

105. Dessa principer är på intet sätt typiska enbart för folkrätten, utan gäller även för relationerna mellan huvudmän och ombud i många nationella rättssystem, såväl civilrättsliga, handelsrättsliga och förvaltningsrättsliga, både i och utanför EU. Traditionellt sett är huvudmannen ansvarig (externt) för eventuella felaktigheter som dess ombud begår mot tredje man när ombudet agerar för huvudmannens räkning. Men skulle ombudet ha agerat utan den befogenhet som krävs kan ombudet därefter hållas skadeståndsansvarig (internt) för att ersätta huvudmannen för den skada han har lidit.<sup>54</sup>

106. Min slutsats förefaller bekräftas ytterligare av en lång rad mål i domstolen där det slås fast att i de fall då unionen och en medlemsstat har ett gemensamt utomobligatoriskt ansvar ska de enskilda personer som påstår sig ha lidit skada först väcka talan vid de behöriga nationella domstolarna om det är medlemsstaternas myndigheter som bär det huvudsakliga eller primära ansvaret för de påstådda överträdelse.<sup>55</sup> I de aktuella målen förefaller denna princip vara tillämplig a fortiori, eftersom klagandena inte påvisade att EU-institutionerna var rättsligt ansvariga, ens delvis,<sup>56</sup> för den akt som påstås ha medfört den åberopade skadan.

107. Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde tribunalen inte någon felaktig rättstillämpning när den slog fast att samförståndsavtalet inte hade antagits av kommissionen eller ECB samt att unionen sålunda inte var ansvarig enligt artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF för att det i samförståndsavtalet inkluderats vissa punkter som påstås strida mot stadgan. Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

51 — Se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 18 december 2009, Arizmendi m.fl./rådet och kommissionen, T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 och T-484/04, EU:T:2009:530, punkterna 61–71.

52 — Den principen följer framför allt av artikel 4.3 FEU. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet ("ERTA"), 22/70, EU:C:1971:32 punkterna 21 och 22, och dom av den 5 november 2002, kommissionen/Luxemburg, C-472/98, EU:C:2002:629, punkt 85.

53 — Rättspraxis som inleddes genom dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl., C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428; och dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79.

54 — För såväl ett historiskt som ett jämförande perspektiv, se Müller-Freienfels, W., "Agency – Law", i *Encyclopædia Britannica*, 2016, hämtat från <http://www.britannica.com/topic/agency-law>.

55 — Detta är min tolkning av dom av den 14 juli 1967, Kampffmeyer m.fl./kommissionen, 5/66, 7/66, 13/66–16/66 och 18/66–24/66, EU:C:1967:31; och dom av den 12 april 1984, Unifrex/kommissionen och rådet, 281/82, EU:C:1984:165.

56 — Unionen kan emellertid inte ha något solidariskt ansvar enbart för att en EU-institution bistår de nationella myndigheterna med rådgivning eller icke-bindande vägledning. Jämför för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 1986, Krohn Import-Export/kommissionen, 175/84, EU:C:1986:85, och dom av den 10 maj 1978, Société pour l'exportation des sucres/kommissionen, 132/77, EU:C:1978:99.

## C – Andra grunden för överklagandet

### 1. Parternas argument

108. Den andra grunden för överklagandet avser punkt 43 i de överklagade besluten. Klagandena kritiserar här tribunalen för att inte ha beaktat vissa uttalanden av Jörg Asmussen, som vid den aktuella tidpunkten var ledamot av ECB:s direktion. Klagandena hävdar att Jörg Asmussen vid ett möte den 15 mars 2013 skulle ha sagt till Cyperns president att ”om inte Cypern gick med på de ställda kraven om att landet måste åtgärda underskottet i fråga om hållbar skuldsättning, skulle ECB dra in banklikviditeten till Cypern framöver”.<sup>57</sup> Tribunalen bortsåg följaktligen från en avgörande faktisk omständighet när den slog fast att samförståndsavtalet var en akt som skulle hänföras till ESM (och inte till kommissionen och ECB) och därför inte kunde ligga till grund för ett skadeståndsansvar för unionens del.

109. Kommissionen hävdar att denna grund för överklagandet är ett nytt rättsligt och faktiskt argument som anfördes för första gången i klagandenas svar i första instans. Man kan nog hävda att det varken är en aspekt som har kommit upp under förfarandet eller en kompletterande grund. Tribunalen gjorde sålunda rätt i att avvisa klagandenas anklagelser på denna punkt. Jörg Asmussens påstådda ”om inte-krav” förändrar emellertid inte det faktum att samförståndsavtalet är bindande enbart för ESM och inte för unionen.

### 2. Bedömning

110. Det förefaller som om Jörg Asmussens påstådda uttalande utgör bevisning som klagandena tagit fram till stöd för sitt påstående att samförståndsavtalet hade antagits av kommissionen och ECB, samt att EU till följd av detta borde hållas skadeståndsansvarigt för den påstådda skada som klagandena orsakats på grund av detta.

111. Genom denna grund för överklagandet kritiserar följaktligen klagandena tribunalens bevisvärdering.

112. Oavsett om denna bevisning inkom till tribunalen i tid eller inte, anser jag därför att denna grund för överklagandet ska avvisas. Domstolen får inte pröva bevisning eller bevisuppgift från första instans, med undantag för de fall då tribunalen har missuppfattat bevisningen.

113. I dessa mål ifrågasätter klagandena emellertid endast tribunalens underlåtenhet att beakta bevisning, men åberopar inte att bevisningen skulle ha missuppfattats.

114. Det är under alla omständigheter riktigt som kommissionen och ECB påpekar, att vad Jörg Asmussen än har sagt i sin privata eller officiella funktion under mötet med Cyperns president, kan detta inte ha någon betydelse för samförståndsavtalets rättsliga karaktär. Det är ESM som är ytterst ansvarig för innehållet i den akten.

115. Den andra grunden för överklagandet kan sålunda inte tas upp till sakprövning och ska under alla omständigheter ogillas.

<sup>57</sup> — Klagandena hänvisar till detta uttalande som ”om inte-kravet”.

## D – Tredje grunden för överklagandet

### 1. Parternas argument

116. Den tredje grunden för överklagandet avser punkt 54 i de överklagade besluten. Klagandena ifrågasätter tribunalens slutsats att det inte förelåg något orsakssamband mellan skadan som de påstår sig ha förorsakats och kommissionens påstådda underlåtenhet att agera. Tribunalen fann att den påstådda minskningen av värdet på klagandenas insättningar orsakades av ikraftträdandet av dekret nr 103, vilket skedde innan samförståndsavtalet undertecknades. Klagandena ansåg framför allt att tribunalen gjort en felaktig bedömning av begreppet ”konditionalitet”. I samförståndsavtalet föreskrivs nämligen inte bara vissa villkor som Cypern måste uppfylla framöver, utan även vissa villkor som Cypern redan hade uppfyllt.

117. Kommissionen tillbakavisar klagandenas påståenden om felaktig rättstillämpning, i synnerhet påståendet om att rekapitaliseringen av BoC och CPB genom resolutionsåtgärder hörde till de villkor som krävdes enligt artikel 13 i ESM-fördraget. Enligt kommissionen agerade de cypriotiska myndigheterna helt självständigt när de beslutade att anta dessa åtgärder.

118. ECB hävdar för sin del att sökandena i huvudsak begär en ny prövning av bevisningen, utan att lägga fram något argument för att det skulle ha skett en felaktig rättstillämpning. Detta faller utanför domstolens behörighet i ett överklagande.

### 2. Bedömning

119. Enligt min mening kan överklagandet inte bifallas, såvitt avser denna grund. Oavsett om tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den tolkade och tillämpade begreppet orsakssamband, skulle denna felaktighet inte kunna leda till att de överklagade besluten upphävdes.

120. Såsom förklarades i samband med den första grunden för överklagandet kan EU-institutionerna inte hållas ansvariga för det handlande som påstås ha orsakat skadan. Mot denna bakgrund finns det därför ingen anledning att fastställa om de tre villkor som krävs för att utlösa unionens utomobligatoriska ansvar<sup>58</sup> är uppfyllda eller ej.

## E – Fjärde grunden för överklagandet

### 1. Parternas argument

121. Den fjärde grunden för överklagandet avser punkt 54 i de överklagade besluten. Klagandena har i huvudsak hävdad att tribunalen har gjort en felaktig rättstillämpning när den avvisade deras begäran om delvis ogiltigförklaring av samförståndsavtalet. De gör gällande att om domstolen godtar de argument de har lagt fram i de tre första grunderna för överklagandet, skulle det följa att även den fjärde grunden för överklagandet var väl underbyggd.

122. Mot bakgrund av den argumentation som lagts fram i samband med övriga grunder för överklagandet anser såväl kommissionen som ECB att överklagandet inte heller kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

58 — För dessa villkor se, bland många, dom av den 25 mars 2010, *Sviluppo Italia Basilicata/kommissionen*, C-414/08 P, EU:C:2010:165, punkt 138.

## 2. Bedömning

123. När det gäller inlagor till domstolen är det i högsta grad en dygd att vara koncis, men en dödssynd att vara alltför kortfattad. Denna grund för överklagandet – som i överklagandena har utvecklats i en enda kortfattad punkt – balanserar på den tunna skiljelinjen däremellan.

124. Man kan nog med fog säga att det vore tämligen exceptionellt om ett fall av påstådd felaktig rättstillämpning från tribunalens sida skulle kunna identifieras, förklaras och åskådliggöras så tydligt och uttömmande i en enda punkt av en ansökan.

125. Det är kanske inte nödvändigt att diskutera om denna grund för överklagandet kan tas upp till sakprövning, eftersom jag anser att det är så uppenbart att den är dåligt underbyggd.

126. Som framgår av fast rättspraxis är unionsdomstolarna inom ramen för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF endast behöriga att granska lagenligheten av sådana akter som antagits av unionens institutioner, organ eller byråer.<sup>59</sup>

127. Samförståndsavtalet slöts av Republiken Cypern och ESM, som ingendera är någon EU-institution. ESM har inrättats av de medlemsstater som har euron som valuta. I Pringle-domen slog domstolen fast att de medlemsstaterna har befogenhet att sinsemellan ingå en överenskommelse avseende införandet av en stabilitetsmekanism.<sup>60</sup> Av fast rättspraxis följer att domstolen i princip inte är behörig att pröva medlemsstaternas åtgärder när de kollektivt utövar sina befogenheter som medlemsstater och inte som medlemmar av rådet.<sup>61</sup>

128. Det stämmer att domstolen i vissa undantagsfall inte har ansett sig behörig att ta upp akter till prövning, trots att dessa akter har antagits av medlemsstaterna församlade i rådet. Det har då berott på att deras innehåll och omständigheterna då de antogs gör att de är att betrakta som rådets akter.<sup>62</sup> Så är emellertid uppenbart inte fallet i dessa mål. Den ifrågasatta akten antogs i enlighet med bestämmelserna i en internationell överenskommelse i vilken unionen inte är part, och genom denna akt inrättades en internationell organisation som är ett eget, oberoende rättssubjekt, åtskilt från unionen.

129. Eftersom samförståndsavtalet inte kan bli föremål för en ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF, ska överklagandet inte heller vinna bifall på den fjärde grunden för överklagandet och därmed ogillas överklagandena i sin helhet.

## VI – Rättegångskostnader

130. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats av den vinnande parten.

131. Om domstolen delar min bedömning beträffande överklagandet, ska klagandena följaktligen enligt artiklarna 137, 138 och 184 i rättegångsreglerna ersätta rättegångskostnaderna både i målet i första instans och i förevarande mål om överklagande.

59 — Se dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkt 42, dom av den 30 juni 1993, parlamentet/rådet och kommissionen, C-181/91 och C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 13, och dom av den 13 juli 2004, kommissionen/rådet, C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 44.

60 — Pringle-domen, punkt 68.

61 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 1993, parlamentet och rådet/kommissionen, C-181/91 och C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 12, och dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, punkterna 38–41.

62 — Se dom av den 30 juni 1993, parlamentet/rådet och kommissionen, C-181/91 och C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 14, och generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i samma mål, EU:C:1992:520, punkterna 20–22.

## VII – Förslag till avgörande

132. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

- ogilla överklagandena,
- förplikta Ledra Advertising Ltd att ersätta rättegångskostnaderna i mål C-8/15 P, såväl i målet i första instans som i förevarande mål om överklagande,
- förplikta Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou och Lilia Papachristofi att ersätta rättegångskostnaderna i mål C-9/15 P, såväl i målet i första instans som i förevarande mål om överklagande, och
- förplikta Christos Theophilou och Eleni Theophilou att ersätta rättegångskostnaderna i mål C-10/15 P, såväl i målet i första instans som i förevarande mål om överklagande.