



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 20 september 2016\*

[Text rättad genom beslut av den 20 december 2017]

”Överklagande – Program för stabilitetsstöd till Republiken Cypern – Samförståndsavtalet av den 26 april 2013 om särskilda villkor för den ekonomiska politiken, som ingåtts mellan Republiken Cypern och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) – Europeiska kommissionens och Europeiska centralbankens uppgifter – Europeiska unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar – Artikel 340 andra stycket FEUF – Villkor – Skyldighet att säkerställa att detta samförståndsavtal är förenligt med unionsrätten”

I de förenade målen C-8/15 P–C-10/15 P,

angående tre överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 9 januari 2015,

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

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

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

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

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

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

företrädna av A. Paschalides, dikigoros, A. Paschalidou, barrister, och A. Riza, QC, befullmäktigad av C. Paschalides, solicitor,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J.-P. Keppenne och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

\* Rättegångsspråk: engelska.

[I rättad lydelse enligt beslut av den 20 december 2017] Europeiska centralbanken (ECB), företrädd av G. Várhelyi, K. Laurinavičius och O. Heinz, båda i egenskap av ombud, biträdda av H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

svarande i första instans,

meddelar

### DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (referent) och D. Šváby samt domarna A. Rosas, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, M. Vilaras och E. Regan,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 februari 2016,

och efter att den 21 april 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Ledra Advertising Ltd (mål C-8/15 P), Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou och Lilia Papachristofi (mål C-9/15 P) samt Christos Theophilou och Eleni Theophilou (mål C-10/15 P) har yrkat att domstolen ska upphäva de beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 10 november 2014, Ledra Advertising/kommissionen och ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), den 10 november 2014, Eleftheriou och Papachristofi/kommissionen och ECB (T-291/13, ej publicerat, EU:T:2014:978) och den 10 november 2014, Theophilou/kommissionen och ECB (T-293/13, ej publicerat, EU:T:2014:979) (nedan gemensamt kallade de överklagade besluten). Genom dessa beslut slog tribunalen fast att talan i vissa delar inte kunde tas upp till sakprövning och att den i övriga delar var ogrundad, varvid talan avsåg dels ogiltigförklaring av punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet av den 26 april 2013 om särskilda villkor för den ekonomiska politiken, som ingåtts mellan Republiken Cypern och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) (nedan kallat samförståndsavtalet av den 26 april 2013), dels ersättning för den skada som klagandena påstod sig ha åsamkats med anledning av att nämnda punkter hade införts i samförståndsavtalet och att Europeiska kommissionen hade åsidosatt sin övervakningsskyldighet.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *ESM-fördraget*

- 2 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). Detta fördrag trädde i kraft den 27 september 2012.

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. Denna europeiska stabilitetsmekanism (*ESM*) kommer att överta de uppgifter som för närvarande fullgörs av Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (*EFSSF*) och Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (*EFSM*) för att vid behov ge finansiellt stöd till medlemsstater i euroområdet.”

4 Enligt artiklarna 1, 2 och 32.2 i ESM-fördraget 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.

5 I artikel 4.1, 4.3 och 4.4 första stycket 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 (ECB)] 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. ...”

6 I artikel 5.3 i ESM-fördraget föreskrivs 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”.

7 I artikel 6.2 i ESM-fördraget anges att ”[d]en 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 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.”

9 Förfarandet för att bevilja stabilitetsstöd till en ESM-medlem beskrivs i artikel 13 i ESM-fördraget på följande sätt:

”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 [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 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.”

### ***Samförståndsavtalet av den 26 april 2013***

<sup>10</sup> Punkterna 1.23–1.27 i samförståndsavtalet av den 26 april 2013 finns under rubriken ”Omstrukturering och resolution av Cyprus Popular Bank och Bank of Cyprus”. Nämda punkter (nedan kallade de omtvistade punkterna) har följande lydelse:

”1.23 Efter nämnda bedömning av det bokföringsmässiga och det ekonomiska värdet framkom att de två största bankerna på Cypren 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 [filialen till Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (nedan kallad Cyprus Popular Bank)] i Förenade kungariket, så överfördes samtliga insättningar till [den brittiska filialen till Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd (nedan kallat Bank of Cyprus)]. Anknutna tillgångar integrerades i Bank of Cyprus.
- 1.26 För det andra övertar Bank of Cyprus – genom ett förfarande för uppköp och övertagande av skulder – de cypriotiska tillgångarna i Cyprus Popular Bank till deras rätta värde samt garanterade insättningar och exponering som omfattas av nödlikviditetsstöd till nominellt värde. Icke garanterade insättningar i Cyprus Popular Bank kommer att behållas i den gamla enheten. Värdet på de överförda tillgångarna kommer att vara större än de överförda förpliktelserna så att skillnaden motsvarar Cyprus Popular Bank rekapitalisering av Bank of Cyprus med 9 procent av de överförda riskvägda tillgångarna. Bank of Cyprus rekapitaliseras för att i slutet av programmet nå ett kärnprimärkapital 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 garanterade insättningar i Bank of Cyprus 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 Cyprus Popular Bank. Delar av de kvarvarande icke garanterade insättningarna i Bank of Cyprus 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 Bank of Cyprus och Cyprus Popular Banks 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 ECB och IMF senast i mitten av april 2013. I enlighet med denna värdering och om så är nödvändigt, kommer ytterligare en konvertering av icke garanterade 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 Bank of Cyprus skulle bedömas vara överkapitaliserad i förhållande till målet, kommer köp av egna aktier genomföras i syfte att återbetala insättarna motsvarande det överkapitaliserade beloppet.”

### *Nationell rätt*

- 11 Enligt punkterna 3.1 och 5.1 i O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (lagen om resolution av kreditinstitut och andra värdepappersinstitut) av den 22 mars 2013 (EE, bilaga I (I), nr 4379, 22.3.2013) (nedan kallad lagen av den 22 mars 2013) har Kentriki Trapeza tis Kyprou (den cypriotiska centralbanken) (nedan kallad CCB) getts ansvaret att gemensamt med Ypourgeio Oikonomikon (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. I 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.
- 12 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 Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd, förvaltningsakt nr 103EE, bilaga III(I), nr 4645, 29.3.2013, s. 769 (nedan kallad dekret



nr 103) föreskriver en rekapitalisering av Bank of Cyprus – vilken bland annat skulle bekostas av dess icke garanterade insättare, dess aktieägare och dess obligationsinnehavare – för att banken skulle kunna fortsätta att tillhandahålla banktjänster. Icke garanterade insättningar konverterades därmed till aktier i Bank of Cyprus (motsvarande 37,5 procent av varje icke garanterad insättning), till konvertibler med möjlighet för Bank of Cyprus 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.

- 13 Enligt punkterna 2 och 5 i To Peri tis Polisis Orisimenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 (2013 års dekret om försäljning av delar av verksamheten vid Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, förvaltningsakt nr 104, EE, bilaga III(I), nr 4645, 29.3.2013, s. 781) (nedan kallat dekret nr 104), skulle vissa tillgångar och skulder, inbegripet insättningar under 100 000 euro, överföras från Cyprus Popular Bank till Bank of Cyprus senast den 29 mars 2013 kl. 06.10. Insättningar över 100 000 euro behölls hos Cyprus Popular Bank i avvaktan på dess likvidation.

### **Bakgrund till tvisterna**

- 14 Under de första månaderna 2012 fick vissa banker som var etablerade på Cypern ekonomiska svårigheter. Detta gällde bland annat Cyprus Popular Bank och Bank of Cyprus. 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.
- 15 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, kommissionen jämte ECB och IMF och, å andra sidan, cypriotiska myndigheter.
- 16 Republiken Cypern och övriga medlemsstater med euro som valuta träffade en politisk överenskommelse i mars 2013 angående ett förslag till samförståndsavtal. I en förklaring av den 16 mars 2013 välkomnade Eurogruppen denna överenskommelse och angav vissa planerade anpassningsåtgärder, bland annat införande av en skatt på banksinsättningar. 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 påskynda de pågående förhandlingarna.
- 17 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.
- 18 Den 19 mars 2013 förkastade det cypriotiska parlamentet den cypriotiska regeringens lagförslag angående införandet av en skatt på alla banksinsättningar i Cypern. Därefter antog parlamentet lagen av den 22 mars 2013.
- 19 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.

- 20 Den 25 mars 2013 beslutade CCB:s ordförande att inleda ett resolutionsförfarande för Bank of Cyprus och Cyprus Popular Bank. Den 29 mars 2013 offentliggjordes två dekret som antagits med stöd av lagen av den 22 mars 2013, nämligen dekreten nr 103 och nr 104.
- 21 Klagandena hade gjort insättningar i Bank of Cyprus eller Cyprus Popular Bank vid tidpunkten då dessa dekret trädde i kraft. Genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i dekreten medförde en väsentlig minskning av värdet på insättningarna. Klagandena har ingett precisa beräkningar i dessa avseenden.
- 22 Vid sammanträde den 24 april 2013 beslutade ESM-rådet följande:
- Det beslutades att Republiken Cypern skulle beviljas ett stabilitetsstöd i form av en finansiell stödfacilitet 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 på ESM:s vägnar.
- 23 Samförståndsavtalet undertecknades den 26 april 2013 av Republiken Cyperns finansminister, ECB:s ordförande och kommissionens vice ordförande O. Rehn, på ESM:s vägnar.
- 24 Den 8 maj 2013 godkände ESM:s styrelse avtalet om en finansiell stödfacilitet samt ett förslag om 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). En andra del av stödet, motsvarande 1,5 miljarder euro, betalades ut den 27 september 2013.

### **Förfarandena vid tribunalen och de överklagade besluten**

- 25 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 24 maj 2013 väckte klagandena talan i tre mål och yrkade att tribunalen skulle
- förplikta kommissionen och ECB att till klagandena erlagga skadestånd motsvarande värdeminskningen på deras respektive insättningar,
  - ”i övrigt och/eller alternativt” ogiltigförklara de omtvistade punkterna,
  - handlägga målen skyndsamt, och i avvaktan på handläggningen, förordna om ”de interimistiska åtgärder som är nödvändiga enligt artikel [279 FEUF] för att bevara [deras] ställning utan att det påverkar det stabilitetsstöd som beviljats [Republiken Cypern]”.
- 26 Genom separata handlingar som inkom till tribunalens kansli den 24 september och den 1 oktober 2013 framställde kommissionen och ECB en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i tribunalens rättegångsregler.
- 27 Tribunalen ogillade i de överklagade besluten respektive talan i dess helhet, eftersom den i vissa delar inte kunde tas upp till sakprövning och det var uppenbart att den i övriga delar var ogrundad.

### **Parternas yrkanden**

- 28 Klagandena har yrkat att domstolen ska

- upphäva de överklagade besluten i den del de avser de två första yrkandena vid tribunalen, nämligen skadeståndsyrkandet och/eller yrkandet om ogiltigförklaring av de omtvistade punkterna, och
  - återförvisa målen till tribunalen.
- 29 Kommissionen och ECB har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandena, och
  - förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 30 Genom beslut av domstolens ordförande den 21 augusti 2015 förenades målen C-8/15 P–C-10/15 P vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

### **Prövning av överklagandena**

- 31 Klagandena har åberopat en grund som avser fel som tribunalen begått vid prövningen av villkoren för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar.
- 32 Kommissionen och ECB anser att överklagandena inte kan tas upp till sakprövning. De har tillagt att överklagandena i vart fall inte kan vinna bifall såvitt avser den enda grund som åberopats.

### ***Upptagande till prövning***

- 33 Kommissionen och ECB har gjort gällande att överklagandena inte kan tas upp till sakprövning, eftersom klagandena i huvudsak endast har återgett grunder och argument som redan anförts vid tribunalen och eftersom de har bestritt tribunalens bedömningar av faktiska omständigheter avseende de olika bevis som lagts fram.
- 34 Ett överklagande ska, enligt artikel 256 FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, vara begränsat till rättsfrågor och grunda sig på bristande behörighet hos tribunalen, på rättegångsfel vid tribunalen som kränker klagandens intressen eller på att tribunalen har åsidosatt unionsrätten (se, bland annat, dom av den 4 september 2014, Spanien/kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 35 Dessutom följer det av artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i domstolens stadga och av artiklarna 168.1 d och 169.2 i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för yrkandet om upphävande (se, bland annat, dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkt 34, och dom av den 4 september 2014, Spanien/kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punkt 43).
- 36 Det krävs i synnerhet enligt artikel 169.2 i rättegångsreglerna att det genom åberopade grunder och argument avseende rättsliga omständigheter i detalj ska anges på vilka punkter klaganden anser att tribunalens avgörande är felaktigt.
- 37 Ett överklagande som endast upprepar eller ordagrant återger grunder och argument som redan har anförts vid tribunalen, inbegripet sådana som avser omständigheter som tribunalen uttryckligen har underkänt, uppfyller således inte de krav som följer av dessa bestämmelser. Ett sådant överklagande



utgör nämligen endast en begäran om omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, vilket faller utanför domstolens behörighet (se dom av den 4 september 2014, Spanien/kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

- 38 När en klagande har ifrågasatt tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten kan emellertid de rättsfrågor som prövades av tribunalen på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan åberopats vid tribunalen, skulle nämligen överklagandeinstitutet förlora en del av sin betydelse (se dom av den 4 september 2014, Spanien/kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 39 I förevarande fall avser klagandena med sin grund att styrka att de överklagade besluten saknar motivering eller att det finns brister i beslutens motivering och att ifrågasätta tribunalens uttryckliga besvarande av rättsfrågor, vilka kan prövas av domstolen i ett mål om överklagande.
- 40 Även om klagandenas argumentering i överklagandena saknar en fast struktur, kan det konstateras att det däri, enligt artikel 169.2 i domstolens rättegångsregler, anges på vilka punkter klagandena anser att de överklagade besluten är felaktiga. Överklagandena innehåller även argument som avser rättsliga omständigheter, vilket innebär att domstolen kan göra sin lagenlighetsprövning.
- 41 Av detta följer att överklagandena kan tas upp till sakprövning.

### ***Prövning i sak***

#### *Klagandenas argument*

- 42 Klagandena har påtalat att tribunalen gjort en felaktig rättstillämpning genom att, i punkt 45 i de överklagade besluten, endast slå fast att de uppgifter som kommissionen och ECB hade tilldelats inte innebar utövande av något eget beslutsfattande. Tribunalen har därigenom åsidosatt artikel 13.4 i ESM-fördraget genom att bortse från att kommissionen hade undertecknat samförståndsavtalet av den 26 april 2013 trots att det innehöll ett rättsstridigt villkor. Det var således kommissionen och ECB som i verkligheten var ansvariga för skuldnedskrivningen ("bail-in") för de berörda cypriotiska bankerna.
- 43 Klagandena har påpekat att de vid tribunalen hade hävdat att det var de villkor som var förbundna med den finansiella stödfacilitet som Republiken Cypern beviljats och det sätt på vilket kommissionen och ECB framställt krav på dessa villkor som var den verkliga orsaken till värdeminskningen på deras insättningar. Kommissionen och ECB hade nämligen tvingat denna medlemsstat att anta dekreten nr 103 och nr 104, under överinseende av de tjänstemän vid dessa institutioner som omedelbart ingripit i detta syfte. Klagandena har preciserat att Republiken Cypern hade ingett en begäran om en finansiell stödfacilitet för att rekapitalisera Cyprus Popular Bank och Bank of Cyprus, och inte för att genomföra en resolution av dem genom en förhastad användning av skuldnedskrivningsverktyget. Enligt klagandena var kommissionens och ECB:s ursprungliga ståndpunkt däremot att detta verktyg skulle användas.
- 44 Klagandena har påtalat att tribunalen inte bemötte de argument som de framställt för att visa att nämnda institutioner spelade en avgörande roll vid antagandet av samförståndsavtalet av den 26 april 2013 och, följaktligen, vid uppkomsten av den ekonomiska skadan med anledning av rekapitaliseringen av Bank of Cyprus och resolutionen av Cyprus Popular Bank.
- 45 Klagandena har även gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den prövade deras argument att kommissionen hade underlåtit att säkerställa att samförståndsavtalet av den 26 april 2013 var förenligt med unionsrätten.

- 46 Klagandena har således kritiserat tribunalen för att inte på ett korrekt sätt ha beaktat påståendet att kommissionen hade förhållit sig passiv, trots att det framgår, av punkt 164 i domen av den 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), att de uppgifter som kommissionen tilldelas i ESM-fördraget medför att den kan säkerställa att de samförståndsavtal som ingås av ESM är förenliga med unionsrätten, såsom föreskrivs i artikel 13.3 och 13.4 i detta fördrag, och, av punkt 174 i domen, att det samförståndsavtal som förhandlas fram med den medlemsstat som begärt stabilitetsstöd ska vara fullt förenligt med unionsrätten, enligt artikel 13.3 i samma fördrag. Domstolen har således slagit fast att de villkor som är förbundna med den finansiella stödfaciliteten ska vara förenliga med unionsrätten.
- 47 Tillämpningen av en sådan skuldnedskrivning som den som avses i de omtvistade punkterna utgör, enligt klagandena, en uppenbar överträdelse av rätten till egendom, i strid med artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.
- 48 Kommissionen och ECB har bestritt klagandenas argument.

#### *Domstolens bedömning*

- 49 Klagandena har med sin grund ifrågasatt tribunalens bedömning av den roll som kommissionen och ECB hade vid antagandet av samförståndsavtalet av den 26 april 2013. Klagandena har även gjort gällande att det var dessa institutioner som i verkligheten låg bakom den skuldnedskrivning som genomfördes på Cypern, och att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den prövade deras argument att kommissionen hade underlåtit att säkerställa att samförståndsavtalet av den 26 april 2013 var förenligt med unionsrätten.
- 50 Denna grund avser för det första punkterna 44–47 i de överklagade besluten. Tribunalen konstaterade i dessa punkter att det inte var kommissionen och ECB som hade antagit samförståndsavtalet av den 26 april 2013. Tribunalen förklarade att den därför inte var behörig att pröva respektive skadeståndstalan i den mån den grundade sig på att de omtvistade punkterna var rättsstridiga. Grunden avser för det andra punkterna 48–54 i de överklagade besluten. Tribunalen slog i dessa punkter fast att klagandena inte hade visat att den skada som de ansåg sig ha lidit hade orsakats av kommissionens åsidosättande av en påstådd skyldighet att säkerställa att samförståndsavtalet av den 26 april 2013 var förenligt med unionsrätten.
- 51 Tribunalen påpekade i punkt 44 i de överklagade besluten att samförståndsavtalet av den 26 april 2013 ingicks gemensamt av ESM och Republiken Cypern och att kommissionen, i enlighet med artikel 13.4 i ESM-fördraget, enbart undertecknade samförståndsavtalet på ESM:s vägnar. Tribunalen grundade sig härpå på punkt 161 i domen av den 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), och erinrade i punkt 45 i besluten om att även om ESM-fördraget ger kommissionen och ECB vissa uppgifter avseende genomförandet av de mål som fastställs i detta fördrag, innebär de uppgifter som kommissionen och ECB där tilldelas inte något eget beslutsfattande. Tribunalen tillade att de åtgärder som dessa två institutioner vidtar inom ramen för detta fördrag endast binder ESM.
- 52 Såsom framgår av Eurogruppens förklaring av den 27 juni 2012 hade kommissionen och ECB fått i uppdrag att tillsammans med de cypriotiska myndigheterna förhandla fram ett makroekonomiskt anpassningsprogram som skulle fastställas i ett samförståndsavtal. Kommissionen och ECB har, genom att delta i förhandlingarna med de cypriotiska myndigheterna och därvid bidra med sitt tekniska kunnande, rådgivning och vägledning, handlat inom gränserna för sina befogenheter enligt artikel 13.3 i ESM-fördraget. Ett sådant deltagande av kommissionen och ECB, enligt denna bestämmelse, i det förfarande som ledde till att samförståndsavtalet av den 26 april 2013 ingicks medför inte att det kan anses att samförståndsavtalet har antagits av dessa institutioner.

- 53 Såsom domstolen underströk i punkt 161 i domen av den 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), innebär nämligen de uppgifter som kommissionen och ECB tilldelas i ESM-fördraget, även om de är viktiga, inte något eget beslutsfattande. Dessutom binder de åtgärder som dessa två institutioner vidtar inom ramen för detta fördrag endast ESM.
- 54 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 53 i sitt förslag till avgörande är det dessutom så, att den omständigheten att en eller flera unionsinstitutioner kan spela en viss roll inom ramen för ESM inte påverkar ESM-akternas art, eftersom dessa akter inte hör till unionens rättsordning.
- 55 Även om detta konstaterande kan påverka förutsättningarna för att ta upp en talan om ogiltigförklaring till sakprövning enligt artikel 263 FEUF, hindrar det emellertid inte att ett rättsstridigt handlande – i förekommande fall i samband med antagandet av ett samförståndsavtal på ESM:s vägnar – kan göras gällande mot kommissionen och ECB i samband med en skadeståndstalan enligt artikel 268 och artikel 340 andra och tredje styckena FEUF.
- 56 De uppgifter som kommissionen och ECB tilldelas i ESM-fördraget innebär inte att de befogenheter som dessa institutioner har enligt EU-fördraget och EUF-fördraget ändrar karaktär (dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 162).
- 57 Vad särskilt avser kommissionen, framgår det av artikel 17.1 FEU att denna ”ska främja unionens allmänna intresse” och ”övervaka tillämpningen av unionsrätten” (dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 163).
- 58 De uppgifter som kommissionen tilldelas i ESM-fördraget medför dessutom att den är skyldig säkerställa att de samförståndsavtal som ingås av ESM är förenliga med unionsrätten, såsom föreskrivs i artikel 13.3 och 13.4 i detta fördrag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 164).
- 59 Såsom kommissionen själv har medgett som svar på en fråga vid förhandlingen behåller den, inom ramen för ESM-fördraget, följaktligen sin roll som fördragets väktare, enligt artikel 17.1 FEU. Kommissionen bör därför avhålla sig från att underteckna ett samförståndsavtal som den misstänker är oförenligt med unionsrätten.
- 60 Av detta följer att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning vid tolkningen och tillämpningen av artikel 268 och artikel 340 andra och tredje styckena FEUF när den, i punkterna 46 och 47 i de överklagade besluten, förklarade sig sakna behörighet att pröva en skadeståndstalan som grundar sig på att de omtvistade punkterna är rättsstridiga, varvid tribunalen enbart baserade sig på konstaterandet att det varken var kommissionen eller ECB som formellt hade antagit nämnda punkter.
- 61 Följaktligen ska överklagandena bifallas och de överklagade besluten upphävas.

### **Prövning av talan vid tribunalen**

- 62 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. Så är fallet här.
- 63 Domstolen kan nämligen avgöra klagandenas yrkande enligt artikel 268 och artikel 340 andra och tredje styckena FEUF om ersättning för den skada som de påstår sig ha lidit till följd dels av att de omtvistade punkterna hade införts av kommissionen och ECB i samförståndsavtalet av den

26 april 2013, dels av att kommissionen, i samband med antagandet av detta samförståndsavtal, i strid med sin övervakningsskyldighet hade underlåtit att säkerställa att nämnda avtal var förenligt med unionsrätten.

- 64 Enligt fast rättspraxis förutsätter unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket 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 institutionens handlande och den åberopade skadan (dom av den 14 oktober 2014, *Giordano/kommissionen*, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 65 Såvitt avser det första villkoret har domstolen vid upprepade tillfällen preciserat att det fordras att det har visats att det skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge rättigheter till enskilda rättssubjekt (se, bland annat, dom av den 4 juli 2000, *Bergaderm och Goupil/kommissionen*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkt 42, och dom av den 10 juli 2014, *Nikolaou/revisionsrätten*, C-220/13 P, EU:C:2014:2057, punkt 53).
- 66 Den rättsregel som klagandena hävdar att kommissionen inte iakttagit vid antagandet av samförståndsavtalet av den 26 april 2013 utgörs av artikel 17.1 i stadgan. Denna bestämmelse, i vilken det anges att var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, är en rättsregel som har till syfte att ge rättigheter till enskilda rättssubjekt.
- 67 Även om medlemsstaterna inte tillämpar unionsrätten inom ramen för ESM-fördraget, vilket innebär att stadgan inte riktar sig till dem i det hänseendet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, *Pringle* C-370/12, EU:C:2012:756, punkterna 178–181), understryker domstolen att stadgan däremot riktar sig till unionsinstitutionerna, även – såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 85 i sitt förslag till avgörande – när de handlar utanför unionens rättsliga ramar. Kommissionen är vid antagandet av ett sådant samförståndsavtal som det från den 26 april 2013 för övrigt skyldig – enligt både artikel 17.1 FEU, som ger kommissionen allmänna befogenheter att övervaka tillämpningen av unionsrätten, och enligt artikel 13.3 och 13.4 i ESM-fördraget, som föreskriver att kommissionen ska säkerställa att de samförståndsavtal som ingås av ESM är förenliga med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punkterna 163 och 164) – att säkerställa att ett sådant avtal är förenligt med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan.
- 68 Det ska följaktligen undersökas huruvida kommissionen har bidragit till en tillräckligt klar överträdelse av klagandenas rätt till egendom, i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan, vid antagandet av samförståndsavtalet av den 26 april 2013.
- 69 Den rätt till egendom som garanteras i denna bestämmelse i stadgan är inte en absolut rättighet och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar för att tillgodose mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen (se dom av den 16 november 2011, *Bank Melli Iran/rådet*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 113, och dom av den 12 maj 2016, *Bank of Industry and Mine/rådet*, C-358/15 P, EU:C:2016:338, punkt 55).
- 70 Såsom framgår av artikel 52.1 i stadgan kan rätten till egendom följaktligen inskränkas, under förutsättning att inskränkningarna faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte medför ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i den på detta sätt garanterade rättigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 november 2011, *Bank Melli Iran/rådet*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 114, och dom av den 12 maj 2016, *Bank of Industry and Mine/rådet*, C-358/15 P, EU:C:2016:338, punkt 56).



- 71 Det framgår av artikel 12 i ESM-fördraget att antagandet av ett samförståndsavtal – såsom det som var en följd av förhandlingarna mellan de cypriotiska myndigheterna och bland annat kommissionen – tillgodoser ett mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen, nämligen att trygga stabiliteten hos banksystemet i euroområdet som helhet.
- 72 Finansiella tjänster har nämligen en central funktion i unionens ekonomi. Bankerna och kreditinstituten utgör en väsentlig finansieringskälla för företag som är verksamma på olika marknader. Bankerna är dessutom ofta sammanlänkade med varandra och många banker är verksamma internationellt. Det är skälet till att om en eller flera banker hamnar på obestånd, riskerar det att snabbt sprida sig till andra banker, antingen i den berörda medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Detta riskerar i sin tur att få negativa följdverkningar inom andra sektorer i ekonomin (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 50).
- 73 I förevarande fall avser de åtgärder som fastställs i de omtvistade punkterna bland annat Bank of Cyprus övertagande av garanterade insättningar i Cyprus Popular Bank, konvertering av 37,5 procent av icke garanterade insättningar i Bank of Cyprus till aktier med full röst- och utdelningsrätt samt tillfällig frysning av en annan del av dessa icke garanterade insättningar. Det angavs därtill att om Bank of Cyprus skulle bedömas vara överkapitaliserad i förhållande till målet att nå ett kärnprimärkapital på 9 procent under stress, kommer köp av egna aktier att genomföras i syfte att verkställa återbetalning av det överkapitaliserade beloppet till dem som gjort icke garanterade insättningar.
- 74 Med beaktande av målet att trygga stabiliteten hos banksystemet i euroområdet, och med hänsyn till den överhängande risken för ekonomiska förluster som insättarna vid de båda berörda bankerna skulle ha åsamkats om bankerna hade försatts i konkurs, kan sådana åtgärder inte anses medföra ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i klagandenas rätt till egendom. Åtgärderna kan följaktligen inte anses utgöra omotiverade inskränkningar i denna rättighet (se, analogt, dom av den 10 juli 2003, Booker Aquaculture och Hydro Seafood, C-20/00 och C-64/00, EU:C:2003:397, punkterna 79–86).
- 75 Mot bakgrund av dessa omständigheter kan kommissionen inte anses ha bidragit till en överträdelse av klagandenas rätt till egendom, som garanteras i artikel 17.1 i stadgan, genom att tillåta antagandet av de omtvistade punkterna.
- 76 Av detta följer att det första villkoret för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar inte är uppfyllt i förevarande fall. Klagandenas skadeståndsyrkanden ska därför ogillas, eftersom de saknar rättslig grund.

### **Rättegångskostnader**

- 77 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör saken slutligt. Enligt artikel 138.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 gäller i mål om överklagande, ska domstolen besluta om fördelningen av rättegångskostnaderna om det finns flera tappande parter.
- 78 Överklagandena ska bifallas, medan respektive talan vid tribunalen ska ogillas. Följaktligen ska Ledra Advertising, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou och Eleni Theophilou samt kommissionen och ECB bära sina rättegångskostnader.



Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **De beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 10 november 2014, Ledra Advertising/kommissionen och ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), den 10 november 2014, Eleftheriou och Papachristofi/kommissionen och ECB (T-291/13, ej publicerat, EU:T:2014:978), och den 10 november 2014, Theophilou/kommissionen och ECB (T-293/13, ej publicerat, EU:T:2014:979) upphävs.**
- 2) **Respektive talan vid tribunalen i mål T-289/13, T-291/13 och T-293/13 ogillas.**
- 3) **Ledra Advertising Ltd, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou och Eleni Theophilou samt Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) ska bära sina rättegångskostnader, såväl de som uppkommit vid tribunalen som de som uppkommit vid domstolen i målen om överklagande.**

Underskrifter