Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 21. april 2016[1]

Forenede sager C-105/15 P – C-109/15 P

Konstantinos Mallis og Elli Konstantinou Malli (sag C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (sag C-106/15 P),
Petros Chatzithoma og Elenitsa Chatzithoma (sag C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (sag C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (sag C-109/15 P)
mod
Europa-Kommissionen,

Den Europæiske Centralbank (ECB)

»Appel — program til støtte for Republikken Cyperns stabilitet — aftale indgået mellem Eurogruppens lande og de cypriotiske myndigheder vedrørende bl.a. omstrukturering af Republikken Cyperns banksektor — Cyperns nationalbanks gennemførelse af denne del af aftalen — annullationssøgsmål«

I – **Indledning**

1. I appelskrifterne har Konstantinos Mallis og Elli Konstantinou Malli i sag C-105/15 P, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou i sag C-106/15 P, Petros Chatzithoma og Elenitsa Chatzithoma i sag C-107/15 P, Lella Chatziioannou i sag C-108/15 P og Marinos Nikolaou i sag C-109/15 P (herefter samlet »Mallis m.fl.«) nedlagt påstand om ophævelse af kendelser Mallis og Malli mod Kommissionen og ECB (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou mod Kommissionen og ECB (T-328/13, EU:T:2014:906), Chatzithoma mod Kommissionen og ECB (T-329/13, EU:T:2014:908), Chatziioannou mod Kommissionen og ECB (T-330/13, EU:T:2014:904) og Nikolaou mod Kommissionen og ECB (T-331/13, EU:T:2014:905) (herefter samlet »de appellerede kendelser«), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank (ECB) i de søgsmål, som var anlagt med påstand om annullation af Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013 om bl.a. den omstrukturering af Republikken Cyperns banksektor (herefter den »omtvistede erklæring«), der blev pålagt som betingelse for indrømmelsen af finansiel stabilitetsstøtte fra den europæiske stabilitetsmekanisme (herefter »ESM«).

1 — Originalsprog: fransk.

II – **Retsforskrifter**

A – *Den primære EU-ret*

2. I henhold til artikel 137 TEUF »[fastlægges d]e nærmere bestemmelser for afholdelsen af møder mellem ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, [...] i protokollen vedrørende Eurogruppen«.

3. Protokol nr. 14 vedrørende Eurogruppen (herefter »protokol nr. 14«) bestemmer:

»Artikel 1

Ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, mødes uformelt. Disse møder finder sted efter behov for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de deler for så vidt angår den fælles valuta. Kommissionen deltager i møderne. Den Europæiske Centralbank opfordres til at deltage i disse møder, som forberedes af repræsentanterne for finansministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, og for Kommissionen.

Artikel 2

Ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, vælger med et flertal af disse medlemsstater en formand for to et halvt år.«

B – *ESM-traktaten*

4. Traktaten om etablering af den europæiske stabilitetsmekanisme mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland (herefter »ESM-traktaten«) blev indgået den 2. februar 2012 i Bruxelles (Belgien). I henhold til traktatens artikel 1 og 2 og artikel 32, stk. 2, opretter de kontraherende parter i denne traktat, dvs. de medlemsstater, der har euroen som valuta, sammen en international finansiel institution, ESM, som er en juridisk person. Efter at alle parter havde ratificeret ESM-traktaten, trådte den i kraft den 27. september 2012.

5. Første betragtning til ESM-traktaten har følgende ordlyd:

»The European Council agreed on 17 December 2010 on the need for euro area Member States to establish a permanent stability mechanism. [ESM] will assume the tasks currently fulfilled by the European Financial Stability Facility [...] and the European Financial Stabilisation Mechanism (»EFSM«) in providing, where needed, financial assistance to euro area Member States.«

6. ESM-traktatens artikel 3 med overskriften »Purpose« bestemmer:

»The purpose of the ESM shall be to mobilise funding and provide stability support under strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen, to the benefit of ESM Members which are experiencing, or are threatened by, severe financing problems, if indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States. For this purpose, the ESM shall be entitled to raise funds by issuing financial instruments or by entering into financial or other agreements or arrangements with ESM Members, financial institutions or other third parties.«

7. ESM-traktatens artikel 4, der har overskriften »Structure and voting rules«, fastsætter følgende i stk. 1:

»The ESM shall have a Board of Governors and a Board of Directors, as well as a Managing Director and other dedicated staff as may be considered necessary.«

8. ESM-traktatens artikel 5, der har overskriften »Board of Governors«, bestemmer:

»1. Each ESM Member shall appoint a Governor and an alternate Governor. Such appointments are revocable at any time. The Governor shall be a member of the government of that ESM Member who has responsibility for finance. The alternate Governor shall have full power to act on behalf of the Governor when the latter is non present.

2. The Board of Governors shall decide either to be chaired by the President of the Euro Group, as referred to in Protocol (No 14) on the Euro Group annexed to the [TEU] and to the TFEU or to elect a Chairperson and a Vice-Chairperson from among its members for a term of two years [...].

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

[…]

6. The Board of Governors shall take the following decisions by mutual agreement:

[…]

f) to provide stability support by the ESM, including the economic policy conditionality as stated in the memorandum of understanding referred to in Article 13 (3) [of the EMS Treaty], and to establish the choice of instruments and the financial terms and conditions, in accordance with Articles 12 to 18 [of the EMS Treaty];

g) to give a mandate to the […] Commission to negotiate, in liaison with the ECB, the economic policy conditionality attached to each financial assistance, in accordance with Article 13 (3) [of the EMS Treaty]

[…]«

9. ESM-traktatens artikel 12, der har overskriften »Principles«, definerer de principper, som gælder for stabilitetsstøtte, og fastsætter følgende i stk. 1:

»If indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States, the ESM may provide stability support to an ESM Member subject to strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen. Such conditionality may range from a macro-economic adjustment programme to continuous respect of pre-established eligibility conditions.«

10. ESM-traktatens artikel 13, der har overskriften »Procedure for granting stability support«, fastsætter:

»1. An ESM Member may address a request for stability support to the Chairperson of the Board of Governors. Such a request shall indicate the financial assistance instrument(s) to be considered. On receipt of such a request, the Chairperson of the Board of Governors shall entrust the […] Commission, in liaison with the ECB, with the following tasks:

a) to assess the existence of a risk to the financial stability of the euro area as a whole or of its Member States, unless the ECB has already submitted an analysis under Article 18(2) [of the EMS Treaty]

b) to assess whether public debt is sustainable. Wherever appropriate and possible, such an assessment is expected to be conducted together with the [International Monetary Fund (IMF)]

c) to assess the actual or potential financing needs of the ESM Member concerned.

2. On the basis of the request of the ESM Member and the assessment referred to in paragraph 1, the Board of Governors may decide to grant, in principle, stability support to the ESM Member concerned in the form of a financial assistance facility.

3. If a decision pursuant to paragraph 2 is adopted, the Board of Governors shall entrust the […] Commission – in liaison with the ECB and, wherever possible, together with the IMF – with the task of negotiating, with the ESM Member concerned, a memorandum of understanding (an »MoU«) detailing the conditionality attached to the financial assistance facility. The content of the MoU shall reflect the severity of the weaknesses to be addressed and the financial assistance instrument chosen. In parallel, the Managing Director of the ESM shall prepare a proposal for a financial assistance facility agreement, including the financial terms and conditions and the choice of instruments, to be adopted by the Board of Governors.

The MoU shall be fully consistent with the measures of economic policy coordination provided for in the TFEU, in particular with any act of [EU] law, including any opinion, warning, recommendation or decision addressed to the ESM Member concerned.

4. The […] Commission shall sign the MoU on behalf of the ESM, subject to prior compliance with the conditions set out in paragraph 3 [of Article 13 of the ESM Treaty] and approval by the Board of Governors.

5. The Board of Directors shall approve the financial assistance facility agreement detailing the financial aspects of the stability support to be granted and, where applicable, the disbursement of the first tranche of the assistance.

[…]

7. The […] Commission – in liaison with the ECB and, wherever possible, together with the IMF – shall be entrusted with monitoring compliance with the conditionality attached to the financial assistance facility.«

C – Aftalememorandummet af 26. april 2013

11. Den 26. april 2013 undertegnede Republikken Cypern og Kommissionen på vegne af ESM et aftalememorandum (»Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality« (aftalememorandum om den særlige økonomiske konditionalitetspolitik)) [2].

12. I forordet anføres følgende:

»The economic adjustment programme will address short- and medium-term financial, fiscal and structural challenges facing [the Republic of Cyprus]. The key programme objectives are:

— to restore the soundness of the Cypriot banking sector and rebuild depositors' and market confidence by thoroughly restructuring and downsizing financial institutions, strengthening supervision and addressing expected capital shortfalls, in line with the political agreement of the Eurogroup of 25 March 2013

[…]« [3]

13. I første afsnit med overskriften »Financial sector reform« fastsætter aftalememorandummet:»1.26. Second, [Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (Cyperns Bank (herefter »Trapeza Kyprou«) [4]] is taking over – via a purchase and assumption procedure – almost the entire Cypriot assets of [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Cyperns Folkebank) (herefter »Laïki«) [5]] at fair value, as well as the latter's insured deposits and Emergency Liquidity Assistance exposure at nominal value. The uninsured deposits of [Laïki] will remain in the legacy entity. The aim is for the value of the transferred assets to be higher than the transferred liabilities with the difference corresponding to the recapitalisation of [Trapeza Kyprou] by [Laïki] amounting to 9% of the risk-weighted assets transferred. [Trapeza Kyprou] is being recapitalised to reach a core tier one ratio of 9% under the adverse scenario of the stress test by the end of the programme, which should help to restore confidence and normalise funding conditions. The conversion of 37.5% of the uninsured deposits in [Trapeza Kyprou] into class A shares with full voting and dividend rights provides the largest part of the capital needs with additional equity contributions from the legacy entity of [Laïki]. Part of the remaining uninsured deposits of [Trapeza Kyprou] will be frozen temporarily until the completion of the independent valuation referred to in the paragraph below.

1.27. Third, to ensure that the capitalisation targets are met, a more detailed and updated independent valuation of the assets of [Trapeza Kyprou] and [Laïki] will be completed, as required by the bank resolution framework, by end June 2013. To this end, no later than mid-April 2013, the terms of reference of the independent valuation exercise will be agreed in consultation with the [European Commission], the ECB, and the IMF. Following that valuation, and if required, an additional conversion of uninsured deposits into class A shares will be undertaken to ensure that the core tier one capital target of 9% under stress by end-programme can be met. Should [Trapeza Kyprou] be found to be overcapitalised relative to the target, a share-reversal process will be undertaken to refund depositors by the amount of over-capitalisation.«

2 — Aftalememorandummets fulde tekst findes på engelsk på Republikken Cyperns Finansministeriums (Ypourgeío Oikonomikón) websted (på følgende adresse: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf).

3 — Denne fodnote er ikke relevant for den danske version af forslaget til afgørelse.

4 — Trapeza Kyprou Dimosia Etairia Ltd omtales ofte ved sit engelske navn eller engelske initialer, dvs. »Bank of Cyprus« eller »BoC«.

5 — Jeg anvender det græske navn for Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, »Laïki« (på græsk »folkebank«).

D – *Afledt EU-ret*

14. Rådets afgørelse 2013/236/EU af 25. april 2013 rettet til Cypern om specifikke foranstaltninger til genoprettelse af finansiel stabilitet og bæredygtig vækst[6] (herefter »afgørelse 2013/236«) bestemmer følgende:

»Artikel 1

1. For at lette den cypriotiske økonomis tilbagevenden til bæredygtig vækst og finanspolitisk og finansiel stabilitet gennemfører Cypern nøje et makroøkonomisk tilpasningsprogram (i det følgende benævnt »programmet«), hvis hovedelementer er fastlagt i artikel 2 i denne afgørelse. [...]

Artikel 2

1. De vigtigste mål i programmet er følgende: genoprettelse af en sund cypriotisk banksektor, videreførelse af den igangværende finanspolitiske konsolidering og gennemførelse af strukturreformer for at fremme konkurrenceevnen og en bæredygtig og afbalanceret vækst.

[…]

6. For at genskabe en sund finansiel sektor viderefører Cypern en gennemgribende reform og omstrukturering af banksektoren og styrker levedygtige banker ved at genoprette deres kapital, tackle deres likviditetssituation og styrke banktilsynet. Programmet lægger op til følgende foranstaltninger og resultater:

[…]

d) iværksættelse af foranstaltninger for at minimere skatteydernes omkostninger i forbindelse med omstrukturering af banker [...]

[…]

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Republikken Cypern.«

15. Tredje betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013 af 21. maj 2013 om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet[7] (herefter »forordning nr. 472/2013«), fastsætter:

»Behovet for fuld overensstemmelse mellem Unionens multilaterale ramme for overvågning, der er fastlagt i TEUF, og de politiske vilkår, der kan være knyttet til finansiel bistand, bør forankres i EU-retten. […]«.

6 — EUT L 141, s. 32.

7 — EUT L 140, s. 1. Sammen med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 af 21. maj 2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet (EUT L 140, s. 11) er forordning nr. 472/2013 en del af den såkaldte »two-pack«-reform, som tager sigte på at styrke den økonomiske integration og konvergensen mellem medlemsstaterne i euroområdet.

16. Forordning nr. 472/2013 bestemmer:

»Artikel 1

Genstand og anvendelsesområde

1. Denne forordning fastsætter bestemmelser til styrkelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater, der har euroen som valuta, når disse medlemsstater:

[…]

b) anmoder om eller modtager finansiel bistand fra en eller flere andre medlemsstater eller tredjelande, [EFSM], [ESM], Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF) eller en anden relevant international finansiel institution såsom [IMF].

[…]

Artikel 5

Oplysninger om påtænkte anmodninger om finansiel bistand

En medlemsstat, der agter at anmode om finansiel bistand fra en eller flere andre medlemsstater eller tredjelande, ESM, EFSF, eller en anden relevant finansiel institution, såsom IMF, underretter straks formanden for Eurogruppens arbejdsgruppe, medlemmet af Kommissionen med ansvar for økonomiske og monetære anliggender og formanden for ECB om sine hensigter.

Efter at have modtaget en vurdering fra Kommissionen drøfter Eurogruppens arbejdsgruppe den påtænkte anmodning, bl.a. med henblik på at undersøge mulighederne inden for rammerne af Unionens eller euroområdets eksisterende finansielle instrumenter, inden den pågældende medlemsstat henvender sig til potentielle långivere.

En medlemsstat, der agter at anmode om finansiel bistand fra EFSM, underretter straks formanden for EFC, medlemmet af Kommissionen med ansvar for økonomiske og monetære anliggender og formanden for ECB om sin hensigt.

Artikel 6

Vurdering af holdbarheden af den offentlige gæld

Anmoder en medlemsstat om finansiel bistand fra EFSM, ESM eller EFSF, foretager Kommissionen sammen med ECB og, når det er muligt, IMF en vurdering af holdbarheden af den pågældende medlemsstats offentlige gæld og dens faktiske eller potentielle finansieringsbehov. Kommissionen forelægger denne vurdering for Eurogruppens arbejdsgruppe, hvis den finansielle bistand skal ydes inden for rammerne af ESM eller EFSF, og til EFC, hvis den finansielle bistand skal ydes inden for rammerne af EFSM.

[…]

Artikel 7

Makroøkonomisk tilpasningsprogram

1. Anmoder en medlemsstat om finansiel bistand fra en eller flere andre medlemsstater eller tredjelande, EFSM, ESM, EFSF eller IMF, udarbejder den i samråd med Kommissionen, der arbejder sammen med ECB og, hvor det er hensigtsmæssigt, med IMF, et udkast til makroøkonomisk tilpasningsprogram, der bygger på og erstatter eventuelle økonomiske partnerskabsprogrammer i henhold til forordning (EU) nr. 473/2013 og endvidere indeholder årlige budgetmål.

[…]

Udkastet til makroøkonomisk tilpasningsprogram skal fuldt ud overholde artikel 152 i TEUF og artikel 28 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Kommissionen underretter mundtligt formanden og næstformændene for Europa-Parlamentets kompetente udvalg om fremskridtene i udarbejdelsen af udkastet til makroøkonomisk program. Denne underretning behandles som fortrolig.

2. Det makroøkonomiske tilpasningsprogram udarbejdet af den medlemsstat, der anmoder om finansiel bistand i henhold til stk. 1, godkendes af Rådet med kvalificeret flertal efter forslag fra Kommissionen.

Kommissionen sikrer, at det aftalememorandum, som den undertegner på vegne af ESM eller af EFSF, er i fuld overensstemmelse med det makroøkonomiske tilpasningsprogram, som Rådet har godkendt.

[…]

Artikel 15

Afstemning i Rådet

For så vidt angår de foranstaltninger, der er omhandlet i denne forordning, må kun de medlemmer af Rådet, som repræsenterer medlemsstater, der har euroen som valuta, deltage i afstemningen, og Rådet handler uden at tage stemmeafgivningen fra det medlem i Rådet, der repræsenterer den berørte medlemsstat, i betragtning.

Et kvalificeret flertal af de i stk. 1 nævnte medlemmer af Rådet beregnes i overensstemmelse med artikel 238, stk. 3, litra a), i TEUF.

Artikel 16

Anvendelse på medlemsstater, der modtager finansiel bistand

Medlemsstater, der modtager finansiel bistand den 30. maj 2013, er omfattet af denne forordning fra nævnte dato.

[…]«

17. Afgørelse 2013/236 blev ophævet ved og erstattet af Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/463/EU af 13. september 2013 om godkendelse af Cyperns makroøkonomiske tilpasningsprogram og om ophævelse af afgørelse 2013/236/EU[8] (herefter »gennemførelsesafgørelse 2013/463«).

8 — EUT L 250, s. 40.

18. Sjette betragtning hertil har følgende ordlyd:

»Efter at forordning (EU) nr. 472/2013 er trådt i kraft, skal det makroøkonomiske tilpasningsprogram nu vedtages i form af en gennemførelsesafgørelse fra Rådet. Af hensyn til klarheden og retssikkerheden bør programmet godkendes på ny på basis af artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 472/2013. Grundlæggende set bør programmet forblive identisk med det, der blev godkendt ved [afgørelse 2013/236], men også indeholde resultaterne af den undersøgelse, der er blevet gennemført i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, i nævnte afgørelse. Samtidig bør [afgørelse 2013/236] ophæves.«

19. Denne afgørelses artikel 2, stk. 5, bestemmer:

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

[…]

c) iværksættelse af foranstaltninger for at minimere omkostninger i forbindelse med omstrukturering af banker, der pålægges skatteyderne [...]«

III – **Tvistens baggrund**

20. Fra 2012 kom Republikken Cypern under stadig større pres på de finansielle markeder på baggrund af den voksende bekymring med hensyn til de offentlige finansers holdbarhed, herunder de påkrævede betydelige offentlige foranstaltninger til støtte for den svækkede finansielle sektor.

21. Efter at kreditvurderingsbureauerne ved flere lejligheder havde nedklassificeret de cypriotiske statsobligationer, kunne landet ikke længere refinansiere sig selv til en rente, der kunne garantere finanspolitisk holdbarhed på lang sigt. Parallelt hermed blev banksektoren i stigende grad afskåret fra finansiering på de internationale markeder, og en række større institutioner var blevet klart underkapitaliserede.

22. I de første måneder af 2012 kom nogle af Cyperns banker, herunder Laïki og Trapeza Kyprou, i finansielle vanskeligheder. Republikken Cypern vurderede, at en rekapitalisering af disse var nødvendig.

23. I lyset af disse alvorlige økonomiske og finansielle forhold anmodede de cypriotiske myndigheder den 25. juni 2012 officielt Eurogruppens formand om finansiel støtte i form af et lån fra EFSF/ESM samt støtte fra IMF med henblik på at støtte genopretningen af en bæredygtig økonomisk vækst i Cypern, sikre et velfungerende banksystem og bevare den finansielle stabilitet i Unionen og i euroområdet.

24. Den 27. juni 2012 opfordrede Eurogruppen Kommissionen til sammen med ECB, de cypriotiske myndigheder og IMF at nå til enighed om et makroøkonomisk tilpasningsprogram for Republikken Cypern, som bl.a. præciserede landets finansieringsbehov, og træffe passende foranstaltninger til at beskytte den finansielle stabilitet i en meget udfordrende situation, hvor der var risiko for negative afsmittende virkninger fra turbulensen på markedet for offentlig gæld.

25. Republikken Cypern og de øvrige medlemsstater, der har euroen som valuta, nåede frem til en politisk aftale om et udkast til et aftalememorandum i marts 2013.

26. I en erklæring af 16. marts 2013 hilste Eurogruppen denne aftale velkommen og redegjorde for nogle af de fastsatte tilpasningsforanstaltninger, herunder indførelse af en afgift på bankindskud. Eurogruppen oplyste, at en finansiel støtte, der ville kunne sikre Republikken Cyperns og euroområdets finansielle stabilitet, på denne baggrund i princippet var berettiget, og opfordrede de berørte parter til at fremskynde de igangværende forhandlinger.

27. Den 18. marts 2013 beordrede Republikken Cypern bankerne lukket den 19. og den 20. marts 2013. I en erklæring af samme dato anførte formanden for Eurogruppen, at afgiften på bankindskud kombineret med den finansielle støtte, der var anmodet om, ville blive anvendt til at genoprette den cypriotiske banksektors levedygtighed og dermed Republikken Cyperns finansielle stabilitet. Han præciserede imidlertid, at det var Eurogruppens holdning, at de små indskydere skulle behandles anderledes end de store indskydere, idet han understregede, hvor vigtigt det var at sikre indskud på under 100 000 EUR fuldt ud. Endelig opfordrede formanden for Eurogruppen på dennes vegne de cypriotiske myndigheder til hurtigt at gennemføre de aftalte foranstaltninger.

28. De cypriotiske myndigheder besluttede at forlænge lukningen af bankerne til den 28. marts 2013 for at undgå et stormløb mod dem.

29. Den 19. marts 2013 forkastede det cypriotiske parlament den cypriotiske regerings lovforslag om indførelse af en afgift på alle bankindeståender i Republikken Cypern. Den 22. marts 2013 vedtog det cypriotiske parlament en ny lov om sanering af kreditinstitutter.

30. Den 25. marts 2013 udsendte Eurogruppen den omtvistede erklæring [9], der fastsætter:

»The Eurogroup has reached an agreement with the Cypriot authorities on the key elements necessary for a future macroeconomic adjustment programme. This agreement is supported by all euro area Member States as well as the three institutions.

[…]

The Eurogroup welcomes the plans for restructuring the financial sector as specified in the annex. These measures will form the basis for restoring the viability of the financial sector. In particular, they safeguard all deposits below EUR 100 000 in accordance with EU principles.

[…]

The Eurogroup requests the Cypriot authorities and the Commission, in liaison with the ECB, and the IMF to finalise the MoU at staff level in early April.

[…]

The Eurogroup takes note of the authorities' decision to introduce administrative measures, appropriate in view of the present unique and exceptional situation of Cyprus' financial sector and to allow for a swift reopening of the banks. The Eurogroup stresses that these administrative measures will be temporary, proportionate and non-discriminatory, and subject to strict monitoring in terms of scope and duration in line with the Treaty.

[…]

9 — Den omtvistede erklærings fulde tekst foreligger kun på engelsk på Kommissionens websted (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) og på Rådets websted (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

The Eurogroup expects that the ESM Board of Governors will be in a position to formally approve the proposal for a financial assistance facility agreement by the third week of April 2013 subject to the completion of national procedures.«

31. Bilaget til den omtvistede erklæring er affattet således:

»Following the presentation by the Cyprus authorities of their policy plans, which were broadly welcomed by the Eurogroup, the following was agreed:

1. Laïki will be resolved immediately – with full contribution of equity shareholders, bond holders and uninsured depositors – based on a decision by the Central Bank of Cyprus, using the newly adopted Bank Resolution Framework.

2. Laïki will be split into a good bank and a bad bank. The bad bank will be run down over time.

3. The good bank will be folded into [Trapeza Kyprou], using the Bank Resolution Framework, after having heard the Boards of Directors of [Trapeza Kyprou] and Laïki. It will take 9bn Euros of [emergency liquidity assistance (ELA)] with it. Only uninsured deposits in [Trapeza Kyprou] will remain frozen until recapitalisation has been effected, and may subsequently be subject to appropriate conditions.

4. The Governing Council of the ECB will provide liquidity to the [Trapeza Kyprou] in line with applicable rules.

5. [Trapeza Kyprou] will be recapitalised through a deposit/equity conversion of uninsured deposits with full contribution of equity shareholders and bond holders.

6. The conversion will be such that a capital ratio of 9% is secured by the end of the programme.

7. All insured depositors in all banks will be fully protected in accordance with the relevant EU legislation.

8. The programme money (up to 10bn Euros) will not be used to recapitalise Laïki and [Trapeza Kyprou].«

32. Den samme dag underlagde direktøren for Cyperns nationalbank Trapeza Kyprou og Laïki en saneringsprocedure.

33. Den 29. marts 2013 blev to dekreter med henblik herpå offentliggjort [10].

34. Dekret nr. 103 omhandlede en rekapitalisering af Trapeza Kyprou, som bl.a. skulle betales af dens aktionærer, dens kreditorer, der sad inde med obligationer, og dens indskydere af garanterede indskud for de beløb, der oversteg 100 000 EUR [11].

10 — Det drejer sig om dekret af 2013 om sanering ved hjælp af Trapeza Kyprous egenkapital, generel administrativ retsforskrift nr. 103 (To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 (dekret nr. 103), EE, bilag III(I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 769-780), og dekret af 2013 om frasalg af visse af Laïkis aktiviteter, generel administrativ retsforskrift nr. 104 (To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 (dekret nr. 104), EE, bilag III(I), nr. 4645, 29.3.2013, s. 781-788).

11 — Denne saneringsprocedure benævnes ofte »haircut« (reducering) af bankindskud eller »bail-in« af de cypriotiske banker. Udtrykket »bail-out« betegner en redningsforanstaltning, som betales af eksterne investorer eller skatteyderne. Udtrykket »bail-in« betegner derimod en redningsforanstaltning, hvor bankens kreditorer forpligtes til at acceptere, at en del af deres fordringer slettes.

35. Hvad angår dekret nr. 104 bestemte dette, at visse aktiver og passiver i Laïki skulle overføres til Trapeza Kyprou, herunder indskud på under 100 000 EUR. Indskud på over 100 000 EUR blev bevaret i Laïki indtil denne banks likvidation.

36. I henhold til disse dekreter blev foranstaltningerne til sanering af Laïki og Trapeza Kyprou udført den 29. marts 2013 mellem kl. 6 og 6.10. Indtil dette tidspunkt var Mallis m.fl. indehavere af indskud i Trapeza Kyprou eller Laïki, hvis værdi blev væsentligt reduceret med gennemførelsen af foranstaltningerne i henhold til nævnte dekreter. Mallis m.fl. har gjort gældende, at de mistede alt ud over 100 000 EUR.

37. Efter vedtagelsen af dekret nr. 103 og nr. 104 indledte Kommissionen nye drøftelser med de cypriotiske myndigheder med henblik på at få afsluttet et aftalememorandum.

38. På et møde den 24. april 2013:

— bekræftede styrelsesrådet for ESM dels, at Kommissionen og ECB havde fået til opgave at gennemføre de i ESM-traktatens artikel 13, stk. 1, omhandlede evalueringer, dels at Kommissionen i samarbejde med ECB og IMF havde fået til opgave at forhandle aftalememorandummet med Republikken Cypern

— besluttede styrelsesrådet for ESM i princippet at yde støtte til Republikken Cyperns stabilitet i form af en finansiel støttefacilitet i overensstemmelse med forslaget fra generaldirektøren for ESM

— godkendte styrelsesrådet for ESM det udkast til aftalememorandum, som Kommissionen, i samarbejde med ECB og IMF, og Republikken Cypern havde forhandlet sig frem til, og

— pålagde styrelsesrådet for ESM Kommissionen at underskrive memorandummet på vegne af ESM.

39. Den 25. april 2013 vedtog Rådet afgørelse 2013/236, som i artikel 2, stk. 6, litra d), bestemte, at »bail-in« af de cypriotiske banker var en del af det makroøkonomiske tilpasningsprogram for Republikken Cypern.

40. Aftalememorandummet blev undertegnet den 26. april 2013 af Republikken Cyperns finansminister, direktøren for Cyperns nationalbank og Olli Rehn, næstformand i Kommissionen.

41. Den 8. maj 2013 godkendte bestyrelsen for ESM aftalen om den finansielle støttefacilitet samt et forslag om retningslinjerne for betaling af første tranche af støtten til Republikken Cypern. Denne tranche blev opdelt i to udbetalinger, som blev gennemført henholdsvis den 13. maj 2013, hvor der blev udbetalt 2 mia. EUR, og den 26. juni 2013, hvor der blev udbetalt 1 mia. EUR. En anden tranche på 1,5 mia. EUR blev udbetalt den 27. september 2013. Desuden er der i perioden fra december 2013 til juli 2015 blevet udbetalt yderligere trancher på mellem 100 og 600 mio. EUR.

42. Rådet vedtog forordning nr. 472/2013 den 21. maj 2013, hvorved afgørelse 2013/236 blev ophævet og erstattet af gennemførelsesafgørelse 2013/463.

IV – **Sagen for Retten og de appellerede kendelser**

43. Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juni 2013 anlagde Mallis m.fl. tre søgsmål med følgende påstande:

— Den omtvistede erklæring, »som blev endelig ved [dekret nr. 104] udstedt af direktøren for Cyperns nationalbank i dennes egenskab af repræsentant for [Det Europæiske System af Centralbanker], hvorved det blev besluttet at »sælge bestemte aktiviteter« i [Laïki], og som i det væsentlige udgør en fælles afgørelse fra [ECB] og Kommissionen, annulleres.

— Subsidiært fastslås det, at den omtvistede erklæring i det væsentlige udgør »en fælles afgørelse truffet af [ECB] og/eller Kommissionen«, uanset hvilken form den antager.

— Endnu mere subsidiært annulleres den omtvistede erklæring, »uanset hvilken form den antager«.

— Mest subsidiært »annulleres den fælles afgørelse truffet af [ECB] og/eller Kommissionen [...] og vedtaget via Eurogruppen, uanset hvilken form den antager«.

— ECB og/eller Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

44. Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 1. og den 9. oktober 2013 nedlagde Kommissionen og ECB i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement påstand om afvisning af sagen. De nedlagde følgende påstande for Retten:

— Sagen afvises.

— Mallis m.fl. tilpligtes at betale sagens omkostninger.

45. Ved de appellerede kendelser fandt Retten, at sagerne i deres helhed skulle afvises.

46. Da Mallis m.fl. havde nedlagt påstand om annullation af Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013, men rettet deres søgsmål mod Kommissionen og ECB (hvilket blev bekræftet i deres skriftlige indlæg) [12], undersøgte Retten først, i de appellerede kendelsers præmis 38-50, om den omtvistede erklæring kunne tilskrives Kommissionen og ECB.

47. På grundlag af protokol nr. 14, hvori det fastsættes, at Eurogruppen er et uformelt møde mellem ministrene i medlemsstaterne i euroområdet, idet de mødes »for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de deler for så vidt angår den fælles valuta« [13], fastslog Retten i de appellerede kendelsers præmis 44, at det ikke var »muligt at fastslå, at Eurogruppen [var kontrolleret] af Kommissionen eller ECB, eller at den [var] bemyndiget af disse institutioner« [14].

48. I de appellerede kendelsers præmis 46-50 afviste Retten ligeledes, at den omtvistede erklæring kunne tilskrives ESM, fordi denne angiveligt var kontrolleret af Kommissionen og ECB.

49. Desuden undersøgte Retten for fuldstændighedens skyld, i de appellerede kendelsers præmis 51-62, spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede erklæring havde retligt bindende virkninger i forhold til tredjeparter.

12 — Jf. de appellerede kendelsers præmis 37.

13 — Artikel 1 i protokol nr. 14.

14 — De appellerede kendelsers præmis 44.

50. Den fastslog i denne henseende, at selv om den omtvistede erklæring indeholdt formuleringer, der ville kunne forekomme kategoriske, navnlig formuleringerne om afviklingen af Laíki og reduceringen af ikke-garanterede bankindskud, kunne disse ikke læses isoleret, men skulle »tværtimod læses i deres sammenhæng, hvoraf det klart fremgår, at den [omtvistede] erklæring er rent informativ« [15].

V – **Retsforhandlingerne for Domstolen**

51. I appelskrifterne af 27. februar 2015, indgivet til Domstolen den 4. marts 2015, har Mallis m.fl. nedlagt følgende påstande:

— De appellerede kendelser annulleres.

— Kendelsernes konklusion om, at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, ophæves.

52. I deres svarskrifter har Kommissionen og ECB nedlagt følgende påstande:

— Appellerne forkastes.

— Appellanterne tilpligtes at betale alle sagens omkostninger.

VI – **Appellerne**

53. Jeg vil indlede med at bemærke, at jeg vil foreslå Domstolen at forkaste de foreliggende appeller, men på grund af den betydning, som de spørgsmål, de rejser, har hvad angår en effektiv domstolsbeskyttelse, deres slægtskab med Domstolens praksis (domme Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) og Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400)), forholdet (eller den manglende forbindelse) mellem ESM-ordningen og EU-retten samt Domstolens beslutning om at afsige dom i disse appeller (ligesom i appellerne i forenede sager C-8/15 P, C-9/15 P og C-10/15 P om annullationssøgsmål og erstatningssøgsmål i forbindelse med aftalememorandummet) og om at henvise dem til Store Afdeling, foranlediger mig til at fremsætte nogle indledende betragtninger, inden jeg behandler de anbringender, som er rejst af Mallis m.fl.

A – *Indledende betragtninger*

1. Eurogruppen

54. Da Eurogruppen ikke er nævnt i artikel 263, stk. 1, TEUF og ikke er en af de syv EU-institutioner, som er anført i artikel 13, stk. 1, TEU, kan dens retsakter eller beslutninger kun gøres til genstand for et annullationssøgsmål, hvis Eurogruppen kan anses for at være en sammensætning af Rådet eller et af Unionens organer, kontorer eller agenturer.

55. Eurogruppen omtales udtrykkeligt i artikel 137 TEUF, som med hensyn til dens sammensætning og de nærmere bestemmelser for afholdelsen af dens møder henviser til protokol nr. 14, der er knyttet som bilag til EUF-traktaten.

56. Det fremgår tydeligt af disse bestemmelser, at Eurogruppen består af finansministrene fra medlemsstaterne i euroområdet, og at Kommissionen og ECB opfordres til at deltage i deres møder.

15 — De appellerede kendelsers præmis 61.

57. Protokol nr. 14 fastsætter, at disse ministre »mødes uformelt«, og at de »vælger [...] en formand for to et halvt år«.

58. Desuden præciserer artikel 16, stk. 6, TEU, at Rådet samles i forskellige sammensætninger, og listen over disse vedtages af Det Europæiske Råd i overensstemmelse med artikel 236, litra a), TEUF. Ifølge denne liste, som indgår i bilag I til Rådets forretningsorden [16], mødes Rådet i ti forskellige sammensætninger [17], som ikke omfatter Eurogruppen.

59. Et forbindelsesled mellem Eurogruppen og Rådet består i, at Eurogruppen normalt mødes en gang om måneden dagen inden samlingen i Rådet for Økonomi og Finans [18], og at formanden for Eurogruppens arbejdsgruppe [19] har kontor i Generalsekretariatet for Rådet i Bruxelles [20].

60. I øvrigt er der i EUF-traktaten fastsat en særlig fremgangsmåde for Rådets afstemning om foranstaltninger vedrørende de medlemsstater, der har euroen som valuta. Artikel 136, stk. 2, første afsnit, TEUF bestemmer således, at »[i] forbindelse med [disse] foranstaltninger [...] stemmer kun de medlemmer af Rådet, der repræsenterer medlemsstater, der har euroen som valuta«, hvilket leder tanken hen på Eurogruppen, idet de medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, ikke engang deltager i disse møder.

61. På trods af disse forbindelsesled mener jeg ikke, at Eurogruppen er en sammensætning af Rådet, ikke kun fordi EUF-traktaten ikke kvalificerer den som sådan, og fordi ikke alle EU-medlemsstater deltager, men også på grund af forskellen mellem de respektive funktioner, som de er tildelt. Eurogruppen er det forum, hvor de medlemsstater, der har euroen som valuta, drøfter »spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de deler for så vidt angår den fælles valuta« [21], mens Rådets funktioner, som fastsat i artikel 16, stk. 1, TEU, er langt mere omfattende og bl.a. omfatter udøvelsen, sammen med Europa-Parlamentet, af Unionens lovgivende funktion samt andre besluttende beføjelser, som EUF-traktaten overdrager Rådet alene.

62. Ikke desto mindre medfører den omstændighed, at Eurogruppen ikke kan anses for en sammensætning af Rådet, ikke automatisk, at den ikke er et af Unionens organer, kontorer eller agenturer som omhandlet i artikel 263, stk. 1, TEUF.

63. Selv om retsakter udstedt af »Unionens organer, kontorer og agenturer« ved Lissabontraktaten blev tilføjet til de retsakter, som kan anfægtes i et annullationssøgsmål, for at undgå, at nogle af disse har retslig immunitet, står det imidlertid tilbage, at Eurogruppen, der ikke er nævnt i artikel 263 TEUF, ikke er en juridisk person.

16 — Jf. Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1.12.2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 325, s. 35).

17 — Almindelige Anliggender, Udenrigsanliggender, Økonomi og Finans, Retlige og Indre Anliggender, Beskæftigelse, Socialpolitik, Sundhed og Forbrugerpolitik, Konkurrenceevne (det indre marked, industri, forskning og rummet), Transport, Telekommunikation og Energi, Landbrug og Fiskeri, Miljø, Uddannelse, Ungdom, Kultur og Sport.

18 — Jf. Rådets websted (på følgende adresse: http://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/eurogroup/).

19 — Eurogruppens arbejdsgruppe forbereder Eurogruppens møder mellem repræsentanterne, inden for Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, for medlemsstaterne i euroområdet, Kommissionen og ECB.

20 — Jf. Rådets websted (på følgende adresse: http://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/).

21 — Artikel 1 i protokol nr. 14.

64. Der er intet i hverken EUF-traktaten eller retspraksis, som giver anledning til at tro, at EUF-traktatens ophavsmænd havde til hensigt at opgive dette krav [22]. Hver gang EUF-traktaten lader artikel 263 TEUF gælde uden at kræve status af juridisk person, anfører den udtrykkeligt de pågældende institutioner, organer, kontorer eller agenturer, hvad enten der er tale om Det Europæiske Råd (som blev tilføjet ved Lissabontraktaten) eller Regionsudvalget [23].

65. Med forbehold af muligheden for, at disse retsakter kan tilskrives en af de i artikel 263 TEUF anførte institutioner eller et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, som er en juridisk person, mener jeg således ikke, at Eurogruppen kan anses for et af Unionens organer, kontorer eller agenturer som omhandlet i artikel 263, stk. 1, TEUF.

66. Denne konklusion kunne ganske vist medføre et problem med hensyn til princippet om effektiv domstolsbeskyttelse [24], men kun hvis Eurogruppen i traktaten havde fået beføjelse til at vedtage retsakter, som har retligt bindende virkninger i forhold til tredjemand, hvilket ikke er tilfældet, da Eurogruppen er et debatforum og ikke et beslutningsorgan. Denne karakteristik indebærer i øvrigt, at ECB's deltagelse i Eurogruppens møder ikke er i strid med dens uafhængighed, som er sikret ved artikel 282, stk. 3, TEUF, og som Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt medlemsstaternes regeringer skal respektere.

67. Eurogruppens retsakter kan følgelig ikke annulleres på grundlag af artikel 263 TEUF.

2. ESM og ESM's styrelsesråd

68. ESM-traktaten er ikke en del af Unionens retsorden. Som Domstolen fastslog i præmis 180 i dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), »[gennemfører] medlemsstaterne ikke EU-retten [...], når de etablerer en stabilitetsmekanisme som ESM, til hvis etablering EU- eller EUF-traktaten […] ikke tildeler Unionen en specifik kompetence« [25].

69. I henhold til ESM-traktatens artikel 4, stk. 1, har ESM et styrelsesråd (i realiteten ESM-medlemsstaternes finansministre som fastsat i ESM-traktatens artikel 5, stk. 1), en bestyrelse og en generaldirektør, idet styrelsesrådet naturligvis er det øverste ledelsesorgan.

70. Formanden for styrelsesrådet er i princippet Eurogruppens formand (ESM-traktatens artikel 5, stk. 2).

71. Det er således åbenbart, at Eurogruppen og ESM's styrelsesråd indtil nu har haft nøjagtig den samme sammensætning, idet styrelsesrådet siden ESM's oprettelse har besluttet, at Eurogruppens formand også er formand for styrelsesrådet.

72. Hvad angår Kommissionen og ECB bestemmer ESM-traktatens artikel 5, stk. 3, at medlemmet af Kommissionen med ansvar for økonomiske og monetære anliggender og formanden for ECB kan deltage i styrelsesrådets møder som observatører.

22 — Jf. dom Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 58 og 59).

23 — Jeg skal bemærke, at Revisionsretten ikke er nævnt i artikel 263, stk. 1, TEUF, selv om den i henhold til artikel 13, stk. 1, TEU er en EU-institution og ikke kun et EU-organ, -kontor eller agentur. Spørgsmålet om, hvorvidt institutionerne så meget mere skal anses for EU-organer, -kontorer eller -agenturer, eller om denne udeladelse er en forglemmelse eller udtryk for, at dens retsakter ikke er genstand for annullationssøgsmål, er endnu ikke blevet stillet.

24 — Jf. i denne retning generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, punkt 51): »Selv om der ikke findes en bestemmelse, der udtrykkeligt giver den pågældende enhed status som juridisk person, mener jeg, at ordlyden af artikel 263, stk. 5, TEUF skaber en meget stærk formodning for, at der, når institutionerne opretter en enhed, der kan træffe beslutninger, som berører enkeltpersoner, skal findes en klageadgang.«

25 — Jf. desuden denne doms præmis 105.

73. Hvis en medlemsstat påtænker at anmode ESM om finansiel støtte, skal den følge den procedure, der er fastsat i ESM-traktatens artikel 13.

74. I henhold til denne artikels stk. 1 skal den pågældende medlemsstat forelægge styrelsesrådets formand en anmodning om stabilitetsstøtte, hvorefter formanden pålægger Kommissionen at vurdere denne i samarbejde med ECB.

75. ESM-traktatens artikel 13, stk. 2, fastsætter, at ESM's styrelsesråd på grundlag af en medlemsstats anmodning om stabilitetsstøtte og Kommissionens og ECB's vurdering heraf kan beslutte i princippet at yde stabilitetsstøtte til denne medlemsstat.

76. I henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, pålægger styrelsesrådet, hvis det træffer en sådan afgørelse, Kommissionen og ECB »and, wherever possible, together with the IMF – […] the task of negotiating, with the [Member State] concerned, a memorandum of understanding […] detailing the conditionality attached to the financial assistance facility«.

77. Det skal præciseres, at det, i henhold til ESM-traktatens artikel 5, stk. 6, litra g), tilkommer styrelsesrådet i enighed at definere den økonomisk-politiske konditionalitet for den finansielle støtte til den medlemsstat, som er i vanskeligheder.

78. I henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 4, undertegner Kommissionen aftalememorandummet på ESM's vegne, hvis det overholder de i stk. 3 omhandlede betingelser og er godkendt af styrelsesrådet.

79. Styrelsesrådet for ESM godkender derefter »the financial assistance facility agreement« [26].

80. Det tilkommer derefter den pågældende medlemsstat at træffe de nødvendige nationale foranstaltninger for at gennemføre de forpligtelser, som er indeholdt i aftalememorandummet.

81. Jeg gør opmærksom på, at Domstolen i præmis 161 i dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) vedrørende de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB i ESM-traktaten, fastslog, at disse opgaver, »hvor betydningsfulde de end er, [ikke indebærer nogen] selvstændig beslutningsbeføjelse. Endvidere forpligter disse to institutioners virksomhed inden for rammerne af denne traktat kun ESM« [27].

82. Jeg bemærker dog, at Kommissionen i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 4, tilsyneladende har en beføjelse (og en pligt i sin egenskab af traktaternes vogter) til at blokere aftalememorandummet, hvis dette ikke, sådan som det kræves i samme artikels stk. 3, er i overensstemmelse med de foranstaltninger til samordning af den økonomiske politik, som er fastsat i EUF-traktaten. Ganske vist er det stærkt usandsynligt (en »teoretisk mulighed«, som Kommissionen anførte under retsmødet), at Kommissionen afviser at udføre sit mandat til at undertegne aftalememorandummet på vegne af ESM, for så vidt som Kommissionen på alle trin i processen, fra medlemsstaten i vanskeligheder anmodede om støtte, har sørget for, at det er i overensstemmelse med ovennævnte foranstaltninger som krævet i ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, men denne politiske usandsynlighed ændrer ikke ved den retlige konstatering. Kommissionen undertegner dog under alle omstændigheder udelukkende på ESM's vegne, og som det fremgår af præmis 161 i dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), forpligter underskriften kun ESM, der således er eneste ophavsmand til de pågældende retsakter.

26 — ESM-traktatens artikel 13, stk. 5.

27 — Deltagelse i styrelsesrådets møder som observatører, forhandling om og undertegnelse og overvågning af den pågældende medlemsstats gennemførelse af aftalememorandummet.

83. Eftersom tvister vedrørende ESM-traktaten (og således ESM-retsakter) kun kan forelægges Domstolen i henhold til en voldgiftsaftale (artikel 273 TEUF) i henhold til ESM-traktatens artikel 37, stk. 3 [28], har Domstolen ikke kompetence til på grundlag af artikel 263 TEUF at afgøre et annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af en retsakt vedtaget af ESM.

84. De nationale foranstaltninger, som vedtages udelukkende på grundlag af aftalememorandummet, udgør således heller ikke medlemsstaternes gennemførelse af EU-retten, selv om ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, andet afsnit, fastsætter, at »[t]he MoU shall be fully consistent with [...] any act of European Union law« [29].

85. De foranstaltninger, som er genstand for et aftalememorandum, der er vedtaget inden for rammerne af ESM, har imidlertid ligeledes hidti, mere eller mindre detaljeret været genstand for en rådsafgørelse, som Rådet har vedtaget inden for rammerne af EUF-traktaten [30], og denne procedure er måske affødt af en frygt for, at aftalememorandummet ikke er juridisk bindende.

86. Denne formodning bekræftes af de afgørelser, som er truffet af visse nationale domstole.

87. Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland) har bl.a., vedrørende det første og andet aftalememorandum undertegnet af Den Hellenske Republik i henholdsvis 2010 og 2012, fastslået, at de ikke var internationale traktater, eftersom parterne ikke påtog sig gensidige forpligtelser og ikke fastsatte en mekanisme med henblik på at forpligte de græske myndigheder til at gennemføre deres vilkår [31]. Ifølge Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) var disse memoranda blot det politiske program, som den pågældende medlemsstat påtænkte at gennemføre for at modtage finansiel støtte [32]. De pågældende memoranda var med andre ord ikke retligt bindende instrumenter.

88. Denne konstatering nåede Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) frem til ud fra den omstændighed, at Rådet ikke ville have vedtaget afgørelse 2010/320, hvis aftalememorandaene havde været retligt bindende [33].

89. Under alle omstændigheder giver disse rådsafgørelser, som er rettet til en medlemsstat, mulighed for at anse de nationale foranstaltninger, som vedtages til gennemførelse af en medlemsstats forpligtelser over for ESM, for en gennemførelse af EU-retten, også selv om aftalememorandummet ikke udgør en EU-retsakt, men for så vidt som disse foranstaltninger gentages i den rådsafgørelse, der vedtages efter undertegnelsen af aftalememorandummet.

28 — Jf. dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 170-176).

29 — Jf. desuden dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 174).

30 — Jf. med hensyn til Republikken Cypern afgørelse 2013/236, hvis artikel 2, stk. 6, litra d), bestemmer, at »[det makroøkonomiske tilpasningsprogram] lægger op til følgende foranstaltninger og resultater: […] iværksættelse af foranstaltninger for at minimere skatteydernes omkostninger i forbindelse med omstrukturering af banker«. Denne minimering af skatteydernes omkostninger forudsætter nødvendigvis indskydernes deltagelse og således en reducering af bankindskud. Jf. desuden, med hensyn til Den Hellenske Republik, Rådets afgørelse 320/320/EU af 8.6.2010 rettet til Grækenland med henblik på at styrke og skærpe den finanspolitiske overvågning og med pålæg om at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, der skønnes nødvendig for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud (EUT L 145, s. 6), som ændret, samt Rådets afgørelse 2011/734/EU af 12.7.2011 rettet til Grækenland med henblik på at styrke og skærpe den finanspolitiske overvågning og med pålæg om at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, der skønnes nødvendig for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud (EUT L 296, s. 38), som ændret.

31 — Jf. Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (plenum) 668/2012, præmis 27, og Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (plenum) 2307/2014, præmis 19.

32 — Jf. Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (plenum) 668/2012, præmis 27, og Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (plenum) 2307/2014, præmis 19.

33 — Jf. Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (plenum) 668/2012, præmis 27.

90. Som Retten imidlertid fastslog i kendelser ADEDY m.fl. mod Rådet (T-541/10, EU:T:2012:626, præmis 87) og ADEDY m.fl mod Rådet (T-215/11, EU:T:2012:627, præmis 99)[34], kan de afgørelser, som Rådet har vedtaget, og som gentager de forpligtelser, den medlemsstat, der er i vanskeligheder, har påtaget sig i aftalememorandummet, ikke berøre[35] private som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, umiddelbart, hvorfor deres annullationssøgsmål måtte afvises.

91. Eftersom ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, andet afsnit, fastsætter, at foranstaltningerne i aftalememorandummet skal være »fully consistent« med EU-retten, og for så vidt som disse foranstaltninger gentages i rådsafgørelserne, er medlemsstaterne imidlertid i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU forpligtet til at tilvejebringe »den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse« ved at give den pågældende medlemsstats domstole mulighed for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af disse afgørelser og følgelig af det pågældende makroøkonomiske tilpasningsprogram[36].

3. Forordning nr. 472/2013

92. Det ovenstående bestyrkes af vedtagelsen af forordning nr. 472/2013, selv om den ikke finder tidsmæssig anvendelse på den omtvistede erklæring.

93. Som det fremgår af tredje betragtning til denne forordning, er dens formål »[at forankre b]ehovet for fuld overensstemmelse mellem Unionens multilaterale ramme for overvågning, der er fastlagt i [EUF-traktaten], og de politiske vilkår, der kan være knyttet til finansiel bistand, [...] i EU-retten«, med andre ord sammenhængen mellem ESM-traktaten og EUF-traktaten.

94. Denne forordnings artikel 5-7 angiver således i detaljer, hvordan Kommissionen og ECB skal udføre de funktioner, de er tildelt ved ESM-traktatens artikel 13, bestemmer, at der skal vedtages et udkast til makroøkonomisk tilpasningsprogram (et andet navn for det i ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, omhandlede aftalememorandum), og at det skal godkendes af Rådet, idet kun medlemsstaterne i euroområdet har stemmeret[37].

95. Artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 472/2013, som afspejler ESM-traktatens artikel 13, stk. 7, overdrager trojkaen, dvs. »Kommissionen [...] sammen med ECB og, når det er hensigtsmæssigt, IMF«, opgaven med at overvåge en medlemsstats fremskridt med gennemførelsen af aftalememorandummet.

96. Ligesom ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, andet afsnit, fastsætter, at aftalememorandummet skal være »fully consistent« med EU-retten, kræves det i artikel 7, stk. 1, sidste afsnit, i forordning nr. 472/2013, at det makroøkonomiske tilpasningsprogram er i overensstemmelse med artikel 152 TEUF og med chartrets artikel 28.

34 — Ikke appelleret til Domstolen.

35 — Det var pr. definition ikke nødvendigt at undersøge, om sagsøgerne var individuelt berørt, da betingelserne er kumulative. Efter min mening kan sagsøgerne i disse sager imidlertid heller ikke anses for at være individuelt berørt.

36 — Hvad angår den foreliggende sag skal det bemærkes, at de indskydere, som var berørt af reduceringen af deres konti, ifølge Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias' (Republikken Cyperns øverste domstol) praksis ikke har nogen interesse i at anlægge et annullationssøgsmål vedrørende dekret nr. 103 og nr. 104, da disse dekreter ikke vedrører forholdet mellem staten og private, men er rettet til de pågældende banker, dvs. Laïki og Trapeza Kyprou (dom af 7.6.2013, Myrto Christodoulou m.fl. mod Kentrikis Trapezas Kyprou m.fl., sag nr. 553/2013 m.fl., og af 9.10.2014, Vias Dimitriou m.fl. mod Kentrikis Trapezas Kyprou m.fl., sag nr. 1034/2013 m.fl.). I henhold til denne retspraksis kan indskyderne på grundlag af deres kontraktforhold med banken anlægge en erstatningssag mod denne ved de civile domstole, og Republikken Cypern kan indstævnes i en sådan procedure. I denne sammenhæng kan spørgsmålet om lovligheden af dekret nr. 103 og nr. 104 og deres overensstemmelse med EU-retten rejses for at fastslå bankens og statens civilretlige hæftelse. Umiddelbart mener jeg ikke, at dette er tilstrækkeligt til at opfylde kravene i artikel 19 TEU.

37 — Jf. artikel 15 i forordning nr. 472/2013.

97. Som følge af ikrafttrædelsen af forordning nr. 472/2013 blev afgørelse 2013/236, der var rettet til Cypern, ophævet og erstattet af gennemførelsesafgørelse 2013/463, hvorved det makroøkonomiske tilpasningsprogram i afgørelse 2013/236 »[a]f hensyn til klarheden og retssikkerheden« blev godkendt på ny [38].

98. Selv om private ikke kan godtgøre, at de er umiddelbart berørt af disse gennemførelsesafgørelser [39], er medlemsstaterne under alle omstændigheder i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU forpligtet til at tilvejebringe »den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse« [40]. Som anført ovenfor i punkt 91 i dette forslag til afgørelse bør de nationale domstole kunne forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål om gennemførelsesafgørelsens gyldighed og det makroøkonomiske tilpasningsprograms overensstemmelse med EUF-traktaten, EU-rettens almindelige principper og chartret.

B – *Det første og det tredje anbringende*

1. Parternes argumenter

99. Med det første og det tredje anbringende har Mallis m.fl. gjort gældende, at de appellerede kendelser mangler en begrundelse for Rettens synspunkt, med hensyn til hvilken myndighed der rent faktisk traf afgørelsen om reducering af indskuddene i bankerne Laïki og Trapeza Kyprou eller under alle omstændigheder forårsagede eller pålagde, at de cypriotiske myndigheder skulle gennemføre denne reducering, bl.a. med vedtagelsen af dekret nr. 103 og nr. 104. Retten tog således ikke hensyn til, at denne reducering udelukkende er resultat af de nærmere bestemmelser og betingelser, som Kommissionen og ECB pålagde Republikken Cypern ved den omtvistede erklæring.

100. Mallis m.fl. har hævdet, at Retten ikke har undersøgt deres synspunkt, nemlig at Eurogruppen ikke kan anses for blot et debatforum. Da den ikke kan betros eller overdrages nogen af Kommissionens eller ECB's beføjelser, kan det heraf udledes, at den er et redskab, som Kommissionen og ECB anvender til at træffe afgørelser om specifikke spørgsmål med tilknytning til ESM eller den finansielle stabilitet.

101. I øvrigt er Kommissionen og ECB ifølge Mallis m.fl. de egentlige ophavsmænd til den omtvistede erklæring. De har i denne henseende hævdet, at Retten hverken, sådan som den gjorde, kunne forbigå sin egen konstatering i de appellerede kendelsers præmis 61, hvorefter den omtvistede erklæring indeholdt formuleringer, »der [ville] kunne forekomme kategoriske«, eller Kommissionens og ECB's rolle i forbindelse med ESM-traktaten, hvorefter Kommissionen forhandler og undertegner aftalememorandummet og sammen med ECB overvåger den pågældende medlemsstats gennemførelse af de foranstaltninger, som er fastsat i memorandummet.

102. Kommissionen har gjort gældende, at Mallis m.fl. ikke har udpeget de præmisser i de appellerede kendelser, som er behæftet med retlige fejl. Det første anbringende bør derfor afvises. Det er under alle omstændigheder grundløst, eftersom de appellerede kendelser er tilstrækkeligt begrundede.

103. Ifølge Kommissionen har Mallis m.fl. i deres appelskrifter, uden at begrunde dette, gjort gældende, at den omtvistede erklæring i det væsentlige var en fælles afgørelse truffet af ECB og Kommissionen, der handlede »gennem Eurogruppen«. Dette synspunkt afviste Retten med udførlige argumenter.

38 — Sjette betragtning til gennemførelsesafgørelse 2013/463.

39 — Jf. punkt 90 i dette forslag til afgørelse.

40 — Jf. fodnote 36 i dette forslag til afgørelse.

104. Argumentet om, at Retten ikke undersøgte den omstændighed, at Republikken Cypern og navnlig direktøren for Cyperns nationalbank blot gennemførte Eurogruppens afgørelser, er ugyldigt, da det bygger på den fejlagtige påstand, at den omtvistede erklæring blev vedtaget af Kommissionen og af ECB. Under alle omstændigheder er der tale om et ugyldigt argument, som bør afvises, da det ikke har nogen forbindelse med Rettens bedømmelse af den anfægtede retsakts lovlighed.

105. ECB har bemærket, at Mallis m.fl. har forsøgt at rejse tvivl om Rettens faktuelle konstateringer. Desuden er der ingen tvivl om, at denne bedømmelse af de faktiske omstændigheder ikke er behæftet med retlige fejl, idet de påstande, som Mallis m.fl. har fremsat, ifølge ECB ikke underbygges af en konkret argumentation eller af retspraksis.

106. ECB mener, at Mallis m.fl. under alle omstændigheder ikke har fremført et eneste argument i deres appelskrifter, som på nogen måde underbygger deres påstand om, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen og ECB ikke er de egentlige ophavsmænd til den omtvistede erklæring, idet de blot har gentaget de argumenter, som Retten afviste.

2. Bedømmelse

107. Da det første og det tredje anbringende netop tager sigte på at anfægte Rettens konklusion, hvorefter den omtvistede erklæring ikke kan tilskrives hverken Kommissionen eller ECB, bør de behandles samlet, idet de overvejende vedrører de appellerede kendelsers præmis 41-50.

108. Hvad angår realiteten foranlediger mine betragtninger i punkt 54-82 i dette forslag til afgørelse mig til at konkludere, at den omtvistede erklæring ikke kan tilskrives Kommissionen eller ECB, og at Retten hvad dette angår ikke har begået en retlig fejl. I denne procedure optræder Kommissionen og ECB nemlig kun som repræsentanter for ESM's styrelsesråd med bemyndigelse til at forhandle, overvåge og med fuldmagt undertegne aftalememorandummet. Som Retten anførte i de appellerede kendelsers præmis 43, fremgår det i øvrigt hverken af reglerne for Eurogruppen eller af de faktiske omstændigheder, at »den [har] fået uddelegeret beføjelser fra Kommissionen eller ECB, [...] og heller ikke, at disse institutioner kan udøve nogen kontrolbeføjelser over for den eller udstede henstillinger til den og slet ikke bindende instrukser«.

109. Ikke desto mindre spørger jeg mig selv (selv om dette ikke ændrer noget ved udfaldet af de foreliggende appeller), om Retten ikke burde have afvist søgsmålet fra starten, for så vidt som den tydeligt var rettet mod Kommissionen og ECB med henblik på annullation af en retsakt udstedt af Eurogruppen.

110. Retten fastslog ganske vist i de appellerede kendelsers præmis 36, at »[e]n fejlagtig angivelse af en anden sagsøgt i stævningen end ophavsmanden til den anfægtede retsakt [...] ikke [medfører], at søgsmålet skal afvises, såfremt stævningen indeholder sådanne oplysninger, som gør det muligt uden tvivl at identificere den part, som søgsmålet er rettet mod, såsom oplysninger i form af angivelse af den anfægtede retsakt og udstederen heraf«.

111. Det er korrekt, at Domstolen antog et søgsmål, der var rettet mod Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og ikke dennes styrelsesråd, til realitetsbehandling på et tidspunkt, hvor Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 180, litra b), havde kompetence til at afgøre tvister vedrørende afgørelser truffet af EIB's Styrelsesråd[41]. Den fastslog, at »Banken [er] nævnt som sagsøgt i stævningens indledning, men der henvises udtrykkeligt til EØF-traktatens artikel 180, litra b), ligesom

41 — Jf. kendelse Kommissionen mod EIB (85/86, EU:C:1986:292).

det i stævningens indledning gøres klart, at der nedlægges påstand om »annullation af den af Bankens Styrelsesråd trufne beslutning«. Det ses derfor klart, at sagen er anlagt mod Styrelsesrådet som Bankens relevante organ, og at stævningen opfylder kravene i procesreglementets artikel 38, stk. 1«[42].

112. I en nyere sag antog Domstolen et annullationssøgsmål til prøvelse af Parlamentets og Rådets direktiv, som var anlagt af Kongeriget Spanien, men udelukkende rettet mod Rådet, til realitetsbehandling[43]. Domstolen fastslog, at »angivelsen af »Europa-Parlamentets og Rådets« [direktiv 2002/15/EU] som annullationssøgsmålets genstand i stævningens oprindelige version [betyder], at både Parlamentet og Rådet stiltiende, men bestemt anføres som sagsøgte, og den kan ikke efterlade tvivl om, at sagsøgerens hensigt oprindeligt har været at anlægge sag mod begge institutioner«[44].

113. Desuden havde Kongeriget Spanien inden søgsmålsfristen ændret sin stævning for at angive Parlamentet og Rådet som sagsøgte, og Parlamentet kunne således deltage i proceduren og forsvare sig.

114. Jeg mener ikke, at den foreliggende sag indeholder en »fejl« som den, der blev fastslået i kendelse Kommissionen mod EIB (85/86, EU:C:1986:292) samt i dom Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet (C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497), og som i de sager, der gav anledning til denne kendelse og denne dom, ikke var til hinder for en ændring af stævningen. Som det fremgår af de appellerede kendelsers præmis 37, fastholdt Mallis m.fl. desuden deres beslutning om at rette deres søgsmål mod Kommissionen og ECB og ikke mod Eurogruppen.

115. Selv om Retten følgelig i den foreliggende sag, sådan som den gjorde opmærksom på i de appellerede kendelsers præmis 36[45], ikke kunne anvende begrebet »fejlagtig« til at undersøge, hvorvidt den omtvistede erklæring kunne tilskrives Kommissionen og ECB, kunne den have lagt en anden retspraksis fra Domstolen[46] til grund herfor.

116. Domstolen havde nemlig i præmis 14 i dom Parlamentet mod Rådet og Kommissionen (C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271) fastslået, at »[d]et forhold, at en retsakt er kvalificeret som »en beslutning vedtaget af medlemsstaterne« [...], ikke [er] tilstrækkeligt til, at den kan unddrages den i [...] artikel [263 TFUE] hjemlede kontrol. Det må desuden efterprøves, om den pågældende retsakt i betragtning af dens indhold og de samlede omstændigheder, hvorunder den er blevet udstedt, ikke i realiteten udgør en beslutning vedtaget af Rådet«. Da Eurogruppen ikke er et af Unionens organer, kontorer eller agenturer, kunne Retten følgelig på dette grundlag, i de appellerede kendelsers præmis 38-50, undersøge, om den omtvistede erklæring kunne tilskrives Kommissionen og ECB.

117. Hvis der var tale om en retlig fejl i Rettens begrundelse af analysen af, hvorvidt Kommissionen og ECB kunne tilskrives den omtvistede erklæring, kunne denne analyse følgelig fremkomme og være baseret på en anden begrundelse.

118. Det første og det tredje anbringende bør under alle omstændigheder forkastes som ugrundede.

42 — Jf. kendelse Kommissionen mod EIB (85/86, EU:C:1986:292, præmis 6).

43 — Jf. dom Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet (C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — Jf. dom Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet (C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 17).

45 — Jf. punkt 110 i dette forslag til afgørelse.

46 — Jf. præmis 19 og 20 i dom Parlamentet mod Rådet og Kommissionen (C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271), hvor Domstolen afviste argumentet om, at den omstændighed, at Kommissionen var blevet overdraget opgaven at forvalte en særhjælp til Bangladesh, var tilstrækkelig til, at Rådet kunne tilskrives den afgørelse om ydelse af denne hjælp, som var vedtaget af repræsentanter for medlemsstaterne, idet »[EF-t]raktatens artikel 155, fjerde led, [...] ikke [er] til hinder for, at medlemsstaterne overdrager Kommissionen at varetage koordinationen af en fælles aktion, som de har iværksat på grundlag af en retsakt vedtaget af repræsentanter for medlemsstaterne forsamlet i Rådet«.

C – *Det andet anbringende*

1. Parternes argumenter

119. Mallis m.fl. har med deres andet anbringende gjort gældende, at Retten uberettiget afviste deres synspunkt, nemlig at den omtvistede erklæring kan anfægtes, da den har retligt bindende virkninger og har medført den retlige og faktiske situation, som sagsøgerne befinder sig i. Desuden støttede Retten det vilkårlige synspunkt, at Republikken Cypern er eneansvarlig for reduceringen af indskuddene.

120. Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet, eftersom Retten gjorde grundigt rede for grundene til, at den anfægtede retsakt ikke kan skabe retligt bindende virkninger i forhold til tredjemand. Som Retten korrekt gjorde opmærksom på, følger dette af såvel bestemmelserne for Eurogruppens funktion, som ikke bemyndiger den til at vedtage retligt bindende retsakter, som af den omtvistede erklærings ordlyd, der er rent informativ.

121. ECB har hævdet, at appellanterne ikke har fremført noget præcist argument, hvorved det kan fastslås, at Retten begik en retlig fejl, da den fandt, at Eurogruppen ikke kunne træffe bindende foranstaltninger, og at dens erklæringer derfor pr. definition ikke skabte bindende retsvirkninger i forhold til tredjemand som omhandlet i artikel 263 TEUF. I øvrigt har ECB gjort opmærksom på, at appellen skal angive nøjagtigt, hvilke retlige anbringender og argumenter der påberåbes. Mallis m.fl. har imidlertid blot hævdet, at Retten skulle have fortolket de ovennævnte passager anderledes, uden at have fremført noget retligt argument i denne henseende. Også dette anbringende skal åbenbart afvises.

2. Bedømmelse

122. Det bemærkes, at »[...] klagepunkter, der er rettet mod overflødige præmisser i en dom afsagt af Retten, [ifølge fast retspraksis] ikke [kan] medføre en ophævelse af denne afgørelse, hvorfor de er uvirksomme« [47].

123. Da Rettens analyse af dette spørgsmål i de appellerede kendelsers præmis 51-62 kun var »for fuldstændighedens skyld«, ville det andet anbringende, selv om det var grundet, ikke medføre en annullation af de appellerede kendelser.

124. Der er således tale om et uvirksomt anbringende, som bør afvises.

125. Ikke desto mindre skal jeg for fuldstændighedens skyld og med henvisning til punkt 54-67 i dette forslag til afgørelse ud over mit ræsonnement vedrørende Eurogruppens egenskab af et af Unionens organer, kontorer eller agenturer i henhold til artikel 263, stk. 1, TEUF bemærke, at jeg ikke mener, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede erklæring ikke kan skabe retsvirkninger i forhold til tredjemand.

126. Som Retten lod forstå i de appellerede kendelsers præmis 61 (der omtaler »formuleringer, der vil kunne forekomme kategoriske«), er den omtvistede erklærings sprog og indhold ganske vist ikke helt i overensstemmelse med den definition af Eurogruppen og dens opgaver, som findes i protokol nr. 14, dvs. et uformelt møde mellem ministrene i medlemsstaterne i euroområdet, idet de mødes »for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de [sidstnævnte] deler for så vidt angår den fælles valuta«.

47 — Kendelse Schneider Electric mod Kommissionen (C-188/06 P, EU:C:2007:158, præmis 64). Jf. desuden i denne retning domme Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 148) og OHMI mod Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, præmis 56 og 57) samt kendelse Piau mod Kommissionen (C-171/05 P, EU:C:2006:149, præmis 86).

127. Jeg henviser bl.a. til de passager i den omtvistede erklæring, hvor Eurogruppen meddeler, at den er nået til enighed med de cypriotiske myndigheder hvad angår hovedelementerne i det makroøkonomiske tilpasningsprogram, og at den har anmodet disse myndigheder samt Kommissionen, ECB og IMF om at færdiggøre et aftalememorandum, som indeholder disse elementer [48].

128. Disse hovedelementer, som blev resumeret i den omtvistede erklæring og i dens bilag, var garantien for bankindskud på op til 100 000 EUR, afviklingen af Laïki, spaltningen af denne i en god og en dårlig bank, Trapeza Kyprous overtagelse af den gode bank, og indskydernes deltagelse i saneringsproceduren for disse to banker i samme omfang som de ikke-garanterede beløb [49], idet det sidstnævnte element blev anfægtet af Mallis m.fl. i deres annullationssøgsmål ved Retten.

129. Imidlertid udtalte Eurogruppen, at den »godtog« omstruktureringsplanen for Republikken Cyperns finansielle sektor, »noterede sig« de af de cypriotiske myndigheder påtagne forpligtelser og »forventede«, at ESM's styrelsesråd hurtigt godkendte forslaget til aftale om den finansielle støttefacilitet, dvs. i et sprog, som viser, at der ikke er tale om en afgørelse med retligt bindende virkninger.

130. Jeg gør desuden opmærksom på, at den omtvistede erklæring blev vedtaget den 25. marts 2013, efter at det cypriotiske parlament den 19. marts 2013 havde forkastet et lovforslag om en afgift på alle bankindeståender i Republikken Cypern, en betingelse, som Eurogruppen havde anført i sin erklæring af 16. marts 2013 ud fra den vurdering, at en finansiel støtte til Republikken Cypern i princippet var berettiget [50].

131. Jeg gør ligeledes opmærksom på, at de cypriotiske myndigheder straks vedtog andre nationale foranstaltninger, der gjorde det muligt at gennemføre den politiske aftale, som var nævnt i den omtvistede erklæring. Reduceringen af bankindskuddene i Laïki og Trapeza Kyprou blev således bestemt ved dekret nr. 103 og nr. 104, som blev vedtaget af Cyperns nationalbank og trådte i kraft den 29. marts 2013 [51].

132. Denne sammenkædning viser ganske vist, at Eurogruppen uden tvivl har en betydelig politisk vægt, og at medlemsstaterne føler sig forpligtede af de aftaler, der indgås i dette forum. Dette er dog ikke tilstrækkeligt til, at den omtvistede erklæring kan anses for at skabe retligt bindende virkninger i forhold til tredjemand som omhandlet i Domstolens praksis.

133. Jeg er derfor enig i Rettens betragtning i de appellerede kendelsers præmis 61, nemlig at de af Eurogruppen trufne foranstaltninger »ikke [kan] læses isoleret, men [...] tværtimod [skal] læses i deres sammenhæng, hvoraf det klart fremgår, at den [omtvistede] erklæring er rent informativ«.

134. Dette er derimod ikke tilfældet med bestemmelserne i afgørelse 2013/236 og gennemførelsesafgørelse 2013/463 [52], som i henholdsvis artikel 2, stk. 6, litra d), og artikel 2, stk. 5, litra c), omsætter Republikken Cyperns løfte om at reducere bankindskud i en retligt bindende forpligtelse. De foreliggende appeller vedrører imidlertid ikke disse bestemmelser.

48 —
– »The Eurogroup has reached an agreement with the Cypriot authorities on the key elements necessary for a future macroeconomic adjustment programme. This agreement is supported by all euro area Member States as well as the [Commission, the ECB and the IMF] [...]. The Eurogroup requests the Cypriot authorities and the Commission, in liaison with the ECB, and the IMF to finalise the MoU at staff level in early April [...].«

49 — Jf. punkt 30 og 31 i dette forslag til afgørelse.

50 — Jf. punkt 25-29 i dette forslag til afgørelse.

51 — Jf. punkt 32-35 i dette forslag til afgørelse.

52 — Jf. analogt Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (plenum) 668/2012, præmis 27, og Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (plenum) 2307/2014, præmis 19, samt punkt 86-88 i dette forslag til afgørelse.

135. Af disse grunde bør det andet anbringende fremsat af Mallis m.fl. forkastes.

D – *Det fjerde anbringende*

1. Parternes argumenter

136. Det fjerde anbringende fremsat af Mallis m.fl. vedrører konklusionen i første instans om, at de tilpligtes at betale sagsomkostningerne, idet de har gjort gældende, at de, hvis appellen tiltrædes, ikke tilpligtes at betale omkostningerne afholdt i første instans.

137. Kommissionen har gjort gældende, at påstanden om fastsættelse af sagsomkostninger med urette af appellanterne er fremsat som et appelanbringende.

138. ECB har gjort gældende, at dette anbringende har til formål at forsinke fuldbyrdelsen af de appellerede kendelser, og har i denne henseende henvist til artikel 278 TEUF og artikel 60, stk. 1, i statutten for Domstolen, hvorefter klager ikke har opsættende virkning.

2. Bedømmelse

139. Som Domstolen fastslog i præmis 65 i kendelse Schmoldt m.fl. mod Kommissionen (C-342/04 P, EU:C:2005:562), »følger det af artikel 58, stk. 2, i statutten for Domstolen, at en »appel [...] ikke [kan] iværksættes alene til forandring af afgørelser om sagsomkostninger eller om disses størrelse«. I øvrigt er det fast retspraksis, at når alle de øvrige anbringender under en appelsag forkastes, må en påstand om, at Rettens afgørelse vedrørende sagsomkostningerne er retsstridig, afvises i medfør af denne bestemmelse« [53].

140. Da det fjerde anbringende udelukkende vedrører sagsomkostningerne, og de øvrige anbringender bør forkastes, skal det fjerde anbringende ligeledes forkastes.

VII – **Forslag til afgørelse**

141. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Appellerne forkastes.

– Konstantinos Mallis, Elli Konstantinou Malli, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, Petros Chatzithoma, Elenitsa Chatzithoma, Lella Chatziioannou og Marinos Nikolaou bærer deres egne omkostninger og fordeler de af Kommissionen og ECB afholdte omkostninger ligeligt imellem sig.«

53 — Jf. desuden i denne retning domme Henrichs mod Kommissionen (C-396/93 P, EU:C:1995:280, præmis 65 og 66), Kommissionen og Frankrig mod TF1 (C-302/99 P og C-308/99 P, EU:C:2001:408, præmis 31), Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen (C-57/00 P og C-61/00 P, EU:C:2003:510, præmis 124), og Tralli mod ECB (C-301/02 P, EU:C:2005:306, præmis 88).