Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 21 april 2016[1]

Förenade målen C-105/15 P–C-109/15 P

Konstantinos Mallis och Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),
Petros Chatzithoma och Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)
mot
Europeiska kommissionen,

Europeiska centralbanken (BCE)

”Överklagande — Program för stabilitetsstöd till Republiken Cypern — Avtal mellan länderna i Eurogruppen och de cypriotiska myndigheterna, bland annat angående en omstrukturering av banksektorn i Republiken Cypern — Den cypriotiska centralbankens genomförande av denna del av avtalet — Talan om ogiltigförklaring”

I – **Inledning**

1. Klagandena i mål C-105/15 P Konstantinos Mallis och Elli Konstantinou Malli, mål C-106/15 P Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, mål C-107/15 P Petros Chatzithoma och Elenitsa Chatzithoma, mål C-108/15 P Lella Chatziioannou och mål C-109/15 P Marinos Nikolaou (nedan kallade Mallis m.fl.), har genom respektive överklagande yrkat att domstolen ska upphäva beslut Mallis och Malli/kommissionen och ECB (T-327/13, EU:T:2014:909), beslut Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/kommissionen och ECB (T-328/13, EU:T:2014:906), beslut Chatzithoma/kommissionen och ECB (T-329/13, EU:T:2014:908), beslut Chatziioannou/kommissionen och ECB (T-330/13, EU:T:2014:904) och beslut Nikolaou/kommissionen och ECB (T-331/13, EU:T:2014:905) (nedan kallade de överklagade besluten). Genom dessa beslut ogillade tribunalen deras respektive talan mot Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) om ogiltigförklaring av Eurogruppens förklaring av den 25 mars 2013 angående, bland annat, en omstrukturering av banksektorn på Cypern (nedan kallad den omtvistade förklaringen). Denna omstrukturering var ett villkor för att Republiken Cypern skulle beviljas ett finansiellt stabilitetsstöd genom Europeiska stabilitetsmekanismen (nedan kallad ESM).

1 — Originalspråk: franska.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionens primärrätt*

2. I artikel 137 FEUF anges att ”[n]ärmare bestämmelser för möten mellan ministrar i de medlemsstater som har euron som valuta ska fastställas i ett protokoll om Eurogruppen.”

3. I protokoll nr 14 om Eurogruppen (nedan kallat protokoll nr 14) anges följande:

”Artikel 1

Ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta ska hålla informella sammanträden. Dessa ska äga rum vid behov för att diskutera frågor förknippade med det särskilda ansvar som de delar när det gäller den gemensamma valutan. Kommissionen ska delta i sammanträdena. Europeiska centralbanken ska inbjudas att delta i dessa sammanträden, som ska förberedas av företrädarna för finansministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta och kommissionen.

Artikel 2

Ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta ska med en majoritet av dessa medlemsstater välja en ordförande för två och ett halvt år.”

B – *ESM-fördraget*

4. Fördraget om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen (nedan kallat ESM-fördraget) ingicks den 2 februari 2012 i Bryssel (Belgien) 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. Av artiklarna 1 och 2 och 32.2 följer att de fördragsslutande parterna, det vill säga de medlemsstater som har euron som valuta, sinsemellan ska inrätta en internationell finansinstitution, ESM, som ska vara en juridisk person. ESM-fördraget trädde i kraft den 27 september 2012, sedan det ratificerats av samtliga signatärstater.

5. 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 (EFSF) och Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) för att vid behov ge finansiellt stöd till medlemsstater i euroområdet.”

6. I artikel 3 i ESM-fördraget, med rubriken ”Syfte”, anges följande:

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

7. I artikel 4.1 i ESM-fördraget, med rubriken ”Struktur och röstregler”, föreskrivs följande:

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

8. Artikel 5 i ESM-fördraget, med rubriken ”ESM-rådet”, har följande lydelse:

”1. Varje medlem av ESM ska utse en ledamot och en suppleant, vilka när som helst får entledigas. Ledamoten ska vara den medlem i ESM-medlemmens regering som ansvarar för finansfrågor. Vid ledamotens frånvaro ska suppleanten ha full behörighet att agera i ledamotens ställe.

2. ESM-rådet ska antingen besluta att Eurogruppens ordförande enligt protokoll (nr 14) om Eurogruppen i bilaga till [FEU] och FEUF ska vara ordförande för ESM-rådet eller bland sina medlemmar utse en ordförande och en vice ordförande för två år. …

3. Den ledamot av [kommissionen] som har ansvar för ekonomiska och monetära frågor och ordföranden för Europeiska centralbanken samt Eurogruppens ordförande (om denne inte är ordförande för eller en ledamot av ESM-rådet) får delta i ESM-rådets möten som observatörer.”

…

6. ESM-rådet ska i samförstånd besluta om följande:

…

f) Beviljande av stabilitetsstöd från EMS, däribland villkoren om den ekonomiska politiken i det samförståndsavtal som avses i artikel 13.3 [i ESM-fördraget] och valet av instrument och de ekonomiska formerna och villkoren, i enlighet med artiklarna 12–18 [i ESM-fördraget].

g) Beviljande av ett mandat för [kommissionen] att tillsammans med Europeiska centralbanken förhandla om de villkor avseende den ekonomiska politiken som i enlighet med artikel 13.3 [i ESM-fördraget] är förknippade med allt finansiellt stöd.

…”

9. I artikel 12 i ESM-fördraget, med rubriken ”Principer”, 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.”

10. Artikel 13 i ESM-fördraget, med rubriken ”Förfarande för beviljande av ett stabilitetsstöd”, har följande lydelse:

”1. En ESM-medlem får rikta en begäran om stabilitetsstöd till ESM-rådets ordförande. En sådan begäran ska innehålla uppgifter om tänkbara finansiella stödinstrument. Efter att ha mottagit en sådan begäran ska ESM-rådets ordförande ge […] 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 [i ESM-fördraget].

b) Bedöma huruvida den offentliga skulden är hållbar. När det är ändamålsenligt och möjligt förväntas denna bedömning utföras i samarbete med [Internationella valutafonden (IMF)].

c) Bedöma den berörda ESM-medlemmens faktiska eller potentiella finansieringsbehov.

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

3. Om ett beslut enligt punkt 2 antas ska ESM-rådet ge […] 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. […]kommissionen ska underteckna samförståndsavtalet på ESM:s vägnar, under förutsättning att de villkor som fastställs i [artikel 13.3 i ESM-fördraget] är uppfyllda och ESM-rådet har gett sitt godkännande.

5. Styrelsen ska godkänna avtalet om den finansiella stödfaciliteten, I avtalet ska de finansiella aspekterna av det stabilitetsstöd som ska beviljas anges liksom, i förekommande fall, formerna för utbetalning av den första delen av stödet.

…

7. […]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.”

C – *Samförståndsavtalet av den 26 april 2013*

11. Ett samförståndsavtal (”Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”) (Samförståndsavtalet om särskilda villkor för den ekonomiska politiken) undertecknades den 26 april 2013 av Republiken Cypern och kommissionen i ESM:s ställe. [2]

2 — Den fullständiga texten till samförståndsavtalet finns tillgänglig på engelska på det cypriotiska finansministeriets hemsida med följande adress: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf.

12. I inledningen anges följande:

”Det ekonomiska anpassningsprogrammet ska göra det möjligt att hantera finansiella, skattemässiga och strukturella utmaningar som [Republiken] Cypern står inför såväl på kort som på medellång sikt. Programmets huvudsakliga syften är följande:

— Återupprätta soliditeten i den cypriotiska banksektorn och kundernas och marknadens förtroende genom en djupgående omstrukturering och reducering av finansinstituten samt genom att stärka tillsynen och avhjälpa bristerna på kapital i enlighet med Eurogruppens politiska överenskommelse av den 25 mars 2013.

…”[3]

13. I samförståndsavtalets första avdelning, med rubriken ”Reform av finanssektorn”, föreskrivs följande:”1.26 [Trapeza Kyprou] [Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (Cyperns bank) (nedan kallad Trapeza Kyprou)[4]] ska vidare – genom ett förfarande för uppköp och övertagande av skulder – överta nästan samtliga cypriotiska tillgångar i [LaïkiCyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Folkets bank i Cypern) (nedan kallad Laïki)],[5] till deras rätta värde, liksom dess garanterade insättningar och dess exponering för nödlikviditetsstöd till nominellt värde. Icke garanterade insättningar i [Laïki] ska ligga kvar i den gamla enheten. Målet är att värdet på de överförda tillgångarna ska vara större än de överförda förpliktelserna så att skillnaden motsvarar [Laïkis] rekapitalisering av [Trapeza Kyprou] med 9 procent av de överförda riskvägda tillgångarna. [Trapeza Kyprou] ska 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 [Trapeza Kyprou] 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 [Laïki]. Delar av de kvarvarande icke garanterade insättningarna i [BoC] kommer tillfälligt att frysas.

1.27 För att säkerställa att målen med kapitaliseringen uppnås kommer en mer detaljerad och uppdaterad oberoende värdering att göras av [Trapeza Kyprous] och [Laïkis] tillgångar i slutet av juni 2013. Denna värdering ska utföras i enlighet med kraven i regelverket för avveckling av fallerande banker. För detta ändamål ska referensvillkoren för den oberoende värderingar fastställas i samråd med [Europeiska] kommissionen, ECB och IMF senast i mitten av april 2013. I enlighet med denna värdering kommer, om så är nödvändigt, 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 [Trapeza Kyprou] skulle bedömas vara överkapitaliserad i förhållande till målet, kommer köp av egna aktier att genomföras för att betala tillbaka den del som motsvarar det överkapitaliserade beloppet till insättarna.”

3 — Ej officiell översättning.

4 — Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd kallas ofta vid sitt engelska namn eller initialer, närmare bestämt ”Bank of Cyprus” eller ”BoC”.

5 — Jag anknyter här till det grekiska namnet på LaïkiCyprus Popular Bank Public Co. Ltd, ”Laïki” (”folk” på grekiska).

D – *Unionens sekundärrätt*

14. I rådets beslut 2013/236/EU av den 25 april 2013 riktat till Cypern om särskilda åtgärder för att återställa finansiell stabilitet och hållbar tillväxt [6] (nedan kallat beslut 2013/236), föreskrivs följande:

”Artikel 1

1. För att underlätta den cypriotiska ekonomins återgång till hållbar tillväxt och till finanspolitisk och finansiell stabilitet ska Cypern strikt genomföra ett makroekonomiskt anpassningsprogram (nedan kallat programmet), vars viktigaste aspekter fastställs i artikel 2 i föreliggande beslut. …

Artikel 2

1. De viktigaste målen i programmet ska vara: att återställa stabiliteten i den cypriotiska banksektorn, att fortsätta konsolideringen av de offentliga finanserna samt att genomföra strukturreformer för att främja konkurrenskraft och hållbar och balanserad tillväxt.

…

6. I syfte att återställa den finansiella sektorns sundhet ska Cypern fortsätta att grundligt reformera och omstrukturera banksektorn och förstärka bärkraftiga banker genom att återställa deras kapital, åtgärda deras likvida ställning och förstärka tillsynen över dem. Programmet ska omfatta följande åtgärder och resultat:

…

d) Vidta åtgärder för att minimera kostnaderna för omstrukturering av banker som bärs av skattebetalare. …

…

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Republiken Cypern.”

15. I skäl 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 472/2013 av den 21 maj 2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet [7] (nedan kallad förordning nr 472/2013) anges följande:

”Förenligheten mellan unionens multilaterala ram för övervakning som fastställs i [FEUF] och eventuella politiska villkor kopplade till ekonomiskt bistånd bör fastställas i unionsrätten. …”

6 — EUT L 141, s. 32.

7 — EUT L 140, s. 1. Förordning nr 472/2013 ingår tillsammans med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, s. 11), i den så kallade ”two-pack”-reformen, som är avsedd att stärka den ekonomiska integrationen och konvergensen mellan medlemsstaterna i euroområdet.

16. I förordning nr 472/2013 föreskrivs följande:

”Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

1. Genom denna förordning fastställs bestämmelser för att förstärka den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater som har euron som valuta och som

…

b) begär eller mottar ekonomiskt bistånd från en eller flera medlemsstater eller tredjeländer, [EFSM], [ESM], den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) eller en annan berörd finansiell institution, såsom [IMF].

…

Artikel 5

Information om begäran om ekonomiskt bistånd

En medlemsstat som har för avsikt att begära ekonomiskt bistånd från en eller flera andra medlemsstater eller tredjeländer, ESM, EFSF eller en annan berörd internationell finansiell institution, såsom IMF, ska omedelbart informera ordföranden för Eurogruppens arbetsgrupp, kommissionären med ansvar för ekonomiska och monetära frågor och ECB:s ordförande om sina avsikter.

Efter att ha erhållit en bedömning från kommissionen ska Eurogruppens arbetsgrupp diskutera den planerade begäran i syfte att bland annat granska möjligheterna till ekonomiskt bistånd inom ramen för unionens eller euroområdets befintliga finansieringsinstrument innan den berörda medlemsstaten vänder sig till potentiella långivare.

En medlemsstat som har för avsikt att begära ekonomiskt bistånd från EFSM ska omedelbart informera EFK:s ordförande, kommissionären med ansvar för ekonomiska och monetära frågor och ECB:s ordförande om sina avsikter.

Artikel 6

Utvärdering av den offentliga skuldens hållbarhet

Om en medlemsstat begär ekonomiskt bistånd från EFSM, ESM eller EFSF ska kommissionen i samverkan med ECB och, när det är möjligt, med IMF, bedöma hållbarheten i den berörda medlemsstatens offentliga skuld samt de föreliggande eller potentiella finansieringsbehoven. Kommissionen ska överlämna denna bedömning till Eurogruppens arbetsgrupp, om ekonomiskt bistånd ska beviljas genom ESM eller EFSF, och till EFK om ekonomiskt bistånd ska beviljas genom EFSM.

…

Artikel 7

Makroekonomiskt anpassningsprogram

1. Om en medlemsstat begär ekonomiskt bistånd från en eller flera medlemsstater eller tredjeländer, EFSM, ESM, EFSF eller IMF, ska den i samråd med kommissionen, som samverkar med ECB och, när det är lämpligt, IMF, utarbeta ett utkast till makroekonomiskt anpassningsprogram som ska bygga på och ersätta alla program för ekonomiskt partnerskap i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013 och inbegripa de årliga målen för de offentliga finanserna.

…

Utkastet till makroekonomiskt anpassningsprogram ska till fullo respektera artikel 152 [EUF] och artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen ska muntligen informera ordföranden och vice ordförandena för Europaparlamentets ansvariga utskott om hur förberedelsearbetet med utkastet till makroekonomiskt anpassningsprogram fortskrider. Denna information ska behandlas konfidentiellt.

2. Rådet ska på förslag av kommissionen och med kvalificerad majoritet godkänna det makroekonomiska anpassningsprogram som har utarbetats av den medlemsstat som i enlighet med punkt 1 begär ekonomiskt bistånd.

Kommissionen ska se till att det samförståndsavtal den har undertecknat för ESM:s eller EFSF:s räkning till alla delar är förenligt med det makroekonomiska anpassningsprogram som rådet har godkänt.

…

Artikel 15

Omröstning i rådet

I fråga om de åtgärder som avses i denna förordning, får enbart de rådsmedlemmar som företräder medlemsstater som har euron som valuta rösta, och rösten för den rådsmedlem som företräder den berörda medlemsstaten ska inte beaktas.

En kvalificerad majoritet av de rådsledamöter som avses i första stycket ska fastställas i enlighet med artikel 238.3 a i EUF-fördraget.

Artikel 16

Tillämpning för medlemsstater som mottar ekonomiskt bistånd

Medlemsstater som mottar ekonomiskt bistånd den 30 maj 2013 ska omfattas av den här förordningen från den dagen.

…”

17. Beslut 2013/236 har upphävts och ersatts av rådets genomförandebeslut (EU) 2013/463 av den 13 september 2013 om godkännande av det makroekonomiska anpassningsprogrammet för Cypern och om upphävande av beslut 2013/236/EU [8] (nedan kallat genomförandebeslut 2013/463).

8 — EUT L 250, s. 40.

18. Skäl 6 har följande lydelse:

”Efter det att förordning (EU) nr 472/2013 trätt i kraft ska det makroekonomiska anpassningsprogrammet nu antas i form av rådets genomförandebeslut. För att skapa klarhet och rättssäkerhet bör därför programmet antas på nytt på grundval av artikel 7.2 i förordning (EU) nr 472/2013. Innehållet i programmet bör i sak förbli identiskt med det program som godkändes genom beslut 2013/236/EU, men bör även inbegripa resultaten av den utvärdering som genomfördes i enlighet med artikel 1.2 i [beslut 2013/236]. Samtidigt bör beslut 2013/236/EU upphöra att gälla.”

19. I artikel 2.5 i detta beslut föreskrivs följande:

”I syfte att återställa den finansiella sektorns sundhet ska Cypern fortsätta att grundligt reformera och omstrukturera banksektorn och förstärka bärkraftiga banker genom att återställa deras kapital, åtgärda deras likvida ställning och förstärka tillsynen över dem. Programmet ska omfatta följande åtgärder och resultat:

…

(c) Vidta åtgärder för att minimera kostnaderna för omstrukturering av banker som bärs av skattebetalare. …”

III – **Bakgrund till tvisten**

20. Republiken Cypern har sedan år 2012 successivt utsatts för ett ökande tryck från finansmarknaderna. Bakgrunden har varit en ökad oro vad beträffar de offentliga finansernas hållbarhet och i synnerhet det omfattande statliga stöd som krävts för landets försvagade finanssektor.

21. Kreditvärderingsinstituten har successivt sänkt sin värdering av de cypriotiska statsobligationerna, och därmed har Republiken Cypern inte kunnat återfinansiera sig till räntesatser som varit förenliga med en långsiktigt hållbar budget. Samtidigt har banksektorn blivit allt mer avskuren från finansiering på den internationella marknaden, och stora finansinstitut i landet har drabbats av betydande kapitalunderskott.

22. I början av 2012 drabbades några banker på Cypern av finansiella svårigheter, däribland Laïki och Trapeza Kyprou. Republiken Cypern bedömde då att det var nödvändigt med en rekapitalisering av bankerna.

23. Den 25 juni 2012, med anledning av dessa allvarliga ekonomiska och finansiella störningar, ingav de cypriotiska myndigheterna en begäran om stöd till ordföranden för Eurogruppen. Begäran avsåg ett finansiellt stöd i form av ett lån från EFSF/ESM och IMF i syfte att möjliggöra en återgång till hållbar tillväxt i den cypriotiska ekonomin, säkerställa ett välfungerande banksystem och bevara den finansiella stabiliteten i unionen och euroområdet.

24. Den 27 juni 2012 uppmanade Eurogruppen kommissionen att i samarbete med ECB, de cypriotiska myndigheterna och IMF enas om ett makroekonomiskt anpassningsprogram för Cypern och bland annat ange landets finansieringsbehov samt vidta lämpliga åtgärder för att bevara den ekonomiska stabiliteten i en svår situation där det fanns risk för spridningseffekter till följd av turbulensen på marknaden för statsobligationer.

25. Republiken Cypern och övriga medlemsstater med euron som valuta träffade en politisk överenskommelse i mars 2013 om ett utkast till samförståndsavtal.

26. I en förklaring av den 16 mars 2013 välkomnade Eurogruppen detta avtal och berörde vissa planerade anpassningsåtgärder, bland annat en skatt på banktillgodohavanden. Eurogruppen angav att det mot denna bakgrund fanns principiella skäl att bevilja ett finansiellt stöd för att säkerställa den finansiella stabiliteten i Republiken Cypern och euroområdet och uppmanade de berörda parterna att påskynda de pågående förhandlingarna.

27. Den 18 mars 2013 beslutade Republiken Cypern att bankerna skulle hålla stängt den 19 och den 20 mars 2013. I en förklaring samma dag angav Eurogruppens ordförande att skatten på banktillgodohavanden, tillsammans med det begärda finansiella stödet, skulle användas för att återställa lönsamheten i den cypriotiska banksektorn och således den finansiella stabiliteten i Republiken Cypern. Ordföranden angav emellertid att Eurogruppen ansåg att små insättare borde ges en förmånligare behandling än stora insättare och framhöll vikten av att till fullo garantera tillgodohavanden under 100 000 euro. Slutligen uppmanade ordföranden, för Eurogruppens räkning, de cypriotiska myndigheterna att genomföra de överenskomna åtgärderna skyndsamt.

28. De cypriotiska myndigheterna beslutade att förlänga stängningen av bankerna till och med den 28 mars 2013 för att undvika en anstormning av kunder till bankkontoren.

29. Den 19 mars 2013 förkastade det cypriotiska parlamentet den cypriotiska regeringens lagförslag avseende en skatt på alla banktillgodohavanden i Republiken Cypern. Den 22 mars 2013 antog denna regering en ny lag om sanering av kreditinstitut.

30. Den 25 mars 2013 avgav Eurogruppen den omtvistade förklaringen,[9] i vilken följande angavs:

”Eurogruppen har ingått avtal med de cypriotiska myndigheterna om de väsentliga beståndsdelarna i ett framtida makroekonomiskt anpassningsprogram. Alla medlemsstater som har euron som valuta och de tre institutionerna stöder avtalet.

…

Eurogruppen välkomnar den planerade omstruktureringen av finanssektorn enligt bilaga. Dessa åtgärder ska ligga till grund för ett återställande av bärkraften i finanssektorn. I synnerhet ska alla insatta medel som understiger 100 000 euro garanteras, i enlighet med unionens principer.

…

Eurogruppen uppmanar de cypriotiska myndigheterna och kommissionen att se till att berörda avdelningar slutför samförståndsavtalet tillsammans med ECB och IMF i början av april.

…

Eurogruppen noterar att myndigheterna har beslutat att vidta lämpliga administrativa åtgärder med hänsyn till det unika och exceptionella läget i den cypriotiska finanssektorn och säkerställa att bankerna snarast öppnar igen. Eurogruppen understryker att dessa administrativa åtgärder ska vara tillfälliga, proportionerliga och icke-diskriminerande och att de i enlighet med fördraget ska övervakas noggrant med avseende på räckvidd och varaktighet.

…

9 — Den fullständiga texten till den omtvistade förklaringen finns tillgänglig, enbart på engelska, på kommissionens hemsida (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) och på rådets hemsida (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

Eurogruppen förväntar sig att ESM-rådet ska kunna ge sitt formella godkännande till förslaget att bevilja en finansiell stödfacilitet senast den tredje veckan i april 2013, förutsatt att de nationella förfarandena har slutförts.”

31. Bilagan till den omtvistade förklaringen hade följande lydelse:

”Efter det att [Republiken Cyperns] myndigheter presenterat sina policyplaner, vilka varmt välkomnades av Eurogruppen, nåddes följande överenskommelse:

1. Laïki kommer omedelbart att avvecklas – varvid aktieägarna, obligationsinnehavarna och innehavare av icke garanterade insatta medel kommer att bidra fullt ut – med stöd av ett beslut av Cyperns centralbank [nedan kallad BCC] enligt tillämpning av det nyligen antagna regelverket för avveckling av banker.

2. Laïki delas upp i en avvecklingsdel och en sanerad del. Avvecklingsdelen kommer att avvecklas stegvis.

3. Sedan [Trapeza Kyprous] och Laïkis styrelser beretts tillfälle att yttra sig, kommer den sanerade delen att uppgå i [Trapeza Kyprou] i enlighet med regelverket för avveckling av banker. Denna del kommer att föra med sig [akut likviditetsstöd (ELA)] på [nio] miljarder euro. Enbart insatta medel i [Trapeza Kyprou] som inte omfattas av garantin kommer att frysas till dess att rekapitaliseringen har genomförts, varefter de kan bli föremål för lämpliga villkor.

4. ECB:s råd kommer att tillhandahålla [Trapeza Kyprou] likviditet i enlighet med tillämpliga regler.

5. [Trapeza Kyprou] kommer att rekapitaliseras genom att icke garanterade tillgodohavanden konverteras till egna medel med aktieägarnas och obligationsinnehavarnas fulla medverkan.

6. Konverteringen kommer att genomföras på så sätt att en kapitalandel på 9 procent kommer att garanteras i slutet av programmet.

7. Alla som har garanterade tillgodohavanden i alla banker kommer att åtnjuta fullt skydd i enlighet med tillämplig [unions]lagstiftning.

8. Programkapitalet (upp till [tio] miljarder euro) kommer inte att användas för att rekapitalisera Laïki eller [Trapeza Kyprou].”

32. Samma dag beslutade chefen för CCB) om sanering av Trapeza Kyprou och Laïki.

33. Den 29 mars 2013 offentliggjordes två dekret i detta syfte. [10]

34. I dekret nr 103 föreskrevs att Trapeza Kyprou skulle rekapitaliseras på bekostnad av bland annat aktieägare, obligationshavare och innehavare av icke garanterade tillgodohavanden med avseende på belopp som översteg 100 000 euro. [11]

10 — To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [2013 års dekret om sanering av Trapeza Kyprous eget kapital, administrativ rättsakt nr 103 (dekret nr 103), EE, bilaga III(I), nr 4645, 29 mars 2013, s. 769–780], och To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [2013 års dekret om försäljning av vissa verksamhetsgrenar hos Laïki, administrativ rättsakt nr 104, (dekret nr 104), EE, bilaga III(I), nr 4645, 29 mars 2013, s. 781–788].

11 — Detta saneringsförfarande kallas ofta ”haircut” (nedskrivning av insatta medel) eller ”bail-in” av de cypriotiska bankerna. Begreppet ”bail-out” betyder en räddningsåtgärd som får bekostas av externa investerare eller skattebetalarna. Begreppet ”bail-in” betyder i stället en räddningsåtgärd där bankens borgenärer tvingas acceptera att en del av deras fordringar upphör.

35. I dekret nr 104 föreskrevs att vissa tillgångar och skulder skulle överföras från Laïki till Trapeza Kyprou, däribland tillgodohavanden som understeg 100 000 euro. Tillgodohavanden över 100 000 euro bibehölls hos Laïki i avvaktan på dess likvidation.

36. Saneringsåtgärderna avseende Laïki och Trapeza Kyprou verkställdes i enlighet med dessa dekret den 29 mars 2013 mellan klockan 6.00 och 6.10 på morgonen. Fram till dess hade Mallis m.fl. insatta medel i Trapeza Kyprou eller Laïki, vilka avsevärt minskade i värde till följd av åtgärderna i dekreten. Mallis m.fl. har gjort gällande att de förlorade allt som översteg 100 000 euro.

37. Sedan dekreten nr 103 och 104 hade antagits inledde kommissionen nya diskussioner med de cypriotiska myndigheterna för att slutföra ett samförståndsavtal.

38. ESM-rådet beslutade vid ett sammanträde den 24 april 2013 att

— bekräfta kommissionens och ECB:s uppdrag att göra de bedömningar som anges i artikel 13.1 i ESM-fördraget samt kommissionens uppdrag att tillsammans med ECB och IMF förhandla om samförståndsavtalet med Republiken Cypern,

— i princip bevilja Republiken Cypern ett stabilitetsstöd i form av en finansiell stödfacilitet (nedan kallad FSF) i enlighet med det förslag som lagts fram av ESM:s generaldirektör,

— godkänna utkastet till samförståndsavtal, vilket förhandlats fram av kommissionen, tillsammans med ECB och IMF, och Republiken Cypern,

— uppdra åt kommissionen att underteckna avtalet på ESM:s vägnar.

39. Den 25 april 2013 antog rådet beslut 2013/236 i vilket föreskrevs, i artikel 2.6 d, att de cypriotiska bankernas ”bail-in” ingick i Republiken Cyperns makroekonomiska anpassningsprogram.

40. Samförståndsavtalet undertecknades den 26 april 2013 av Republiken Cyperns finansminister, ECB:s ordförande och kommissionens viceordförande Olli Rehn.

41. Den 8 maj 2013 godkände ESM:s styrelse avtalet om FSF och ett förslag avseende villkoren för utbetalning av den första delen av stödet till Republiken Cypern. Denna del bestod av två utbetalningar, dels två miljarder euro som betalades ut den 13 maj 2013, dels en miljard euro som betalades ut den 26 juni 2013. Den andra delen av stödet, motsvarande 1,5 miljarder euro, betalades ut den 27 september 2013. Andra delar, i storleksordningen 100–600 miljoner euro, betalades ut under perioden december 2013–juli 2015.

42. Den 21 maj 2013 antog rådet förordning nr 472/2013, genom vilken beslut 2013/236 upphävdes och ersattes av genomförandebeslut 2013/463.

IV – **Talan vid tribunalen och de angripna besluten**

43. Genom ansökan som ingavs vid tribunalens kansli den 4 juni 2013 väckte Mallis m.fl. talan i tre mål och yrkade att tribunalen

— i första hand skulle ogiltigförklara den omtvistade förklaringen, ”vilken fick sin slutgiltiga form genom [dekret nr 104] och som antogs av ordföranden för [CCB], i egenskap av företrädare för det [Europeiska centralbankssystemet], genom vilken det beslutades att vissa delar av [Laïki] skulle avyttras, och vilken i huvudsak utgör ett gemensamt beslut av [ECB] och kommissionen”,

— i andra hand skulle slå fast att den omtvistade förklaringen, oberoende av form och beskaffenhet, i huvudsak utgör ett ”gemensamt beslut av [ECB] och/eller kommissionen”,

— i tredje hand skulle ogiltigförklara den omtvistade förklaringen ”oberoende av dess form och beskaffenhet”,

— i fjärde hand skulle ”ogiltigförklara [ECB:s] och/eller kommissionens gemensamma beslut … som fattats via Eurogruppen, oberoende av dess form eller beskaffenhet”, och

— förplikta ECB och/eller kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

44. Genom separata handlingar som inkom till tribunalens kansli den 1 respektive den 9 oktober 2013 anförde kommissionen och ECB en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i tribunalens rättegångsregler. Rådet yrkade att tribunalen skulle

— ogilla talan då den inte kunde tas upp till sakprövning, och

— förplikta Mallis m.fl. att ersätta rättegångskostnaderna.

45. Genom de överklagade besluten ogillade tribunalen talan i samtliga mål, med hänvisning till att respektive talan inte kunde prövas i sak.

46. Trots att Mallis m.fl. yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara Eurogruppens förklaring av den 25 mars 2013 men riktade sin talan mot kommissionen och ECB (vilket bekräftades i deras skriftliga yttranden),[12] prövade tribunalen först, i punkterna 38–50 i de angripna besluten, huruvida kommissionen och ECB kunde anses bära ansvaret för den omtvistade förklaringen.

47. Med stöd av protokoll nr 14, i vilket anges att Eurogruppen ska vara ett informellt sammanträde med ministrarna i euroområdets medlemsstater ”för att diskutera frågor förknippade med det särskilda ansvar som de delar när det gäller den gemensamma valutan”,[13] fann tribunalen i punkt 44 i de överklagade besluten, att det inte var ”möjligt att anse att Eurogruppen [kontrollerades] av kommissionen och ECB och inte heller att den [handlade] på uppdrag av dessa institutioner”.[14]

48. I punkterna 46–50 i de överklagade besluten avvisade tribunalen även tanken att ESM kunde anses bära ansvaret för den omtvistade förklaringen på grund av att den sistnämnda skulle ha kontrollerats av kommissionen och ECB.

49. Tribunalen prövade även, för helhetens skull, i punkterna 51–62 i de överklagade besluten, huruvida den omtvistade förklaringen hade någon rättslig verkan med avseende på tredje part.

50. I detta hänseende fann tribunalen att den omtvistade förklaringen visserligen innehöll formuleringar som kunde uppfattas som kategoriska, bland annat beträffande avvecklingen av Laïki och nedskrivningen av tillgodohavanden som inte var garanterade, men att dessa inte kunde tolkas för sig utan ”i stället borde ses i sitt sammanhang, vilket klart och tydligt framgick av att innebörden av [den omtvistade] förklaringen var av rent informativ art”.[15]

12 — Se punkt 37 i de överklagade besluten.

13 — Artikel 1 i protokoll nr 14.

14 — Punkt 44 i de överklagade besluten.

15 — Punkt 61 i de överklagade besluten.

V – **Förfarandet vid domstolen**

51. Genom överklagandena av den 27 februari 2015, som ingavs till domstolen den 4 mars 2015, har Mallis m.fl. yrkat att domstolen ska

— upphäva de överklagade besluten, och

— upphäva fördelningen av rättegångskostnaderna i första instans.

52. Kommissionen och ECB har genom svaromål yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandena, och

— förplikta sökanden att ersätta samtliga rättegångskostnader.

VI – **Överklagandena**

53. Jag kommer att föreslå att domstolen ska ogilla överklagandena i fråga, men innan jag går in på de grunder som anförts av Mallis m.fl. vill jag inleda med några synpunkter med anledning av de betydelsefulla frågor som väcks genom överklagandena avseende rätten till ett effektivt domstolsskydd, kopplingen till domstolens praxis (dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756 och dom Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400), förhållandet (eller avsaknaden av samband) mellan ESM-systemet och unionsrätten samt domstolens beslut att avgöra dessa överklaganden genom dom (som för övrigt överklagandena i de förenade målen C-8/15 P, C-9/15 P och C-10/15 P avseende talan om ogiltigförklaring och ersättning som hänför sig till samförståndsavtalet) och att tilldela stora avdelningen målet.

A – *Inledande synpunkter*

1. Eurogruppen

54. Eurogruppen anges inte i artikel 263 FEUF första stycket och ingår inte heller bland de sju unionsinstitutioner som anges i artikel 13.1 FEU. Därmed kan Eurogruppens akter endast bli föremål för en talan om ogiltigförklaring om Eurogruppen kan anses vara en rådskonstellation eller ett unionsorgan eller en unionsbyrå.

55. I artikel 137 FEUF anges Eurogruppen uttryckligen, med en hänvisning till protokoll nr 14 i bilaga till FEUF, vad beträffar gruppens sammansättning och formerna för dess sammanträden.

56. Det framgår klart och tydligt av dessa bestämmelser att Eurogruppen består av finansministrarna i medlemsstaterna i euroområdet och att kommissionen och ECB är inbjudna att närvara vid dess sammanträden.

57. I protokoll nr 14 anges att dessa ministrar ”ska hålla informella sammanträden” och att de ska ”välja en ordförande för två och ett halvt år.”

58. I artikel 16.6 EUF föreskrivs för övrigt att rådet ska sammanträda i olika konstellationer vilka anges i en förteckning som antas av Europeiska rådet i enlighet med artikel 236 a FEUF. Enligt denna förteckning, som fastställts genom bilaga I till rådets arbetsordning, [16] ska rådet sammanträda i tio olika konstellationer. [17] Eurogruppen ingår inte bland dessa konstellationer.

59. En koppling mellan Eurogruppen och rådet kan ses i den omständigheten att Eurogruppen vanligtvis sammanträder en gång i månaden, kvällen innan rådet sammanträder i konstellationen ”Ekonomiska och finansiella frågor”, [18] och att ordföranden för arbetsgruppen Eurogruppen [19] har sitt kontor vid rådets generalsekretariat i Bryssel. [20]

60. I FEUF föreskrivs för övrigt särskilda röstningsregler i rådet när det gäller åtgärder som rör de medlemsstater som har euron som valuta. I artikel 136.2 första stycket FEUF föreskrivs nämligen att ”endast de rådsmedlemmar … som företräder medlemsstater som har euron som valuta” får delta i omröstningar om sådana åtgärder. Detta för tankarna till Eurogruppen, inte minst då medlemsstater som inte har euron som valuta inte ens deltar i dessa sammanträden.

61. Trots dessa beröringspunkter anser jag att Eurogruppen inte utgör en rådskonstellation, dels för att den inte betecknas som sådan i FEUF och inte omfattar samtliga unionens medlemsstater, dels på grund av olikheten i rådets och Eurogruppens respektive uppgifter. Eurogruppen är det forum där de medlemsstater som har euron som valuta diskuterar frågor som rör det specifika ansvar de delar när det gäller den gemensamma valutan. [21] Rådets uppgifter, enligt vad som föreskrivs i artikel 16.1 FEU, är betydligt bredare och inbegriper bland annat att tillsammans med parlamentet utöva unionens lagstiftningsbefogenheter och andra beslutsbefogenheter som rådet tilldelats genom EUF-fördraget.

62. Den omständigheten att Eurogruppen inte kan betraktas som en rådskonstellation innebär emellertid inte automatiskt att gruppen inte utgör ett av unionens organ eller en av unionens byråer i den mening som avses i artikel 263 första stycket FEUF.

63. Akter som antagits av ”unionens organ eller byråer” lades visserligen till genom Lissabonfördraget bland de akter mot vilka talan om ogiltigförklaring kan väckas, och syftet var att förhindra att vissa akter skulle kunna undgå en domstolsprövning. Eurogruppen, som inte anges i artikel 263 FEUF, är emellertid inte någon juridisk person.

64. Vare sig EUF-fördraget eller rättspraxis ger något stöd för tanken att avsikten bakom EUF-fördraget var att avstå från det kravet. [22] Varje gång som det i EUF-fördraget anges att artikel 263 FEUF ska vara tillämplig utan att det behöver röra sig om en juridisk person, har de aktuella institutionerna, organen eller byråerna uttryckligen angetts, oavsett om det rört sig om Europeiska rådet (enligt tillägg genom Lissabonfördraget) eller Regionkommittén. [23]

16 — Se rådets beslut (EG) 2009/937 av den 1 december 2009 om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 325, s. 35).

17 — Allmänna frågor, utrikes frågor, ekonomiska och finansiella frågor samt rättsliga och inrikes frågor; sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor, konkurrenskraft: inre marknaden, industri, forskning och rymdfrågor, transport, telekommunikation och energi, jordbruk och fiske, miljö samt utbildning, ungdom, kultur och idrott.

18 — Se rådets hemsida på följande adress: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/.

19 — Arbetsgruppen Eurogruppen är en förberedande instans inför Eurogruppens sammanträden som består av företrädarna i Ekonomiska och sociala kommittén för de medlemsstater som ingår i euroområdet, kommissionen och ECB.

20 — Se rådets hemsida på följande adress: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/.

21 — Artikel 1 i protokoll nr 14.

22 — Se dom Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkterna 58 och 59).

23 — Revisionsrätten anges inte i artikel 263 första stycket FEUF, trots att den enligt artikel 13.1 FEU är en unionsinstitution och inte endast ett organ eller en byrå. Frågan huruvida institutionerna i än högre grad ska betraktas som unionsorgan eller unionsbyråer eller om denna lucka är ett misstag eller ett uttryck för att talan om ogiltigförklaring inte kan väckas mot dess akter ännu inte väckts.

65. Följaktligen anser jag inte att Eurogruppen kan betraktas som ett unionsorgan eller en unionsbyrå i den mening som avses i artikel 263 första stycket FEUF, oavsett om akterna kan anses härröra från en institution som anges i artikel 263 FEUF eller från ett unionsorgan eller en unionsbyrå som är en juridisk person.

66. Denna slutsats skulle visserligen kunna vålla problem med hänsyn till principen om rätten till ett effektivt domstolsskydd,[24] men enbart för det fall att Eurogruppen enligt fördraget kan anta akter med bindande rättsverkan med avseende på tredje part. Så är inte fallet, eftersom Eurogruppen är ett diskussionsforum och inte ett beslutande organ. Det innebär för övrigt att ECB:s deltagande i Eurogruppens sammanträden inte strider mot dess oberoende enligt artikel 282.3 FEUF, vilket unionens institutioner, organ och byråer samt medlemsstaternas regeringar är skyldiga att respektera.

67. Eurogruppens akter kan således inte ogiltigförklaras med stöd av artikel 263 FEUF.

2. ESM och ESM-rådet

68. ESM-fördraget är inte en del av unionens rättsordning. Som domstolen slog fast i punkt 180 i dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), ”tillämpar … inte [medlemsstaterna] unionsrätten … när de inför en stabilitetsmekanism såsom ESM, en mekanism för vilken EU-fördraget och EUF-fördraget inte tilldelar unionen någon specifik befogenhet”.[25]

69. ESM har enligt artikel 4.1 i ESM-fördraget ett råd (som egentligen, enligt artikel 5.1 i ESM-fördraget, utgörs av finansministrarna i de medlemsstater som deltar i ESM), en styrelse och en generaldirektör. Dess högsta ledningsorgan utgörs naturligtvis av ESM-rådet.

70. ESM-rådets ordförande är i princip ordförande för Eurogruppen (artikel 5.2 i ESM-fördraget).

71. Det är således uppenbart att Eurogruppen och ESM-rådet hittills har haft exakt samma sammansättning, eftersom ESM-rådet allt sedan det inrättades har valt att ledas av Eurogruppens ordförande.

72. I artikel 5.3 i ESM-fördraget föreskrivs att kommissionens ledamot med ansvar för ekonomiska och monetära frågor och ECB:s ordförande får delta i ESM-rådets sammanträden som observatörer.

73. En medlemsstat som avser att begära ekonomiskt stöd av ESM måste följa det förfarande som föreskrivs i artikel 13 i ESM-fördraget.

74. Enligt punkt 1 i den artikeln ska denna medlemsstat rikta en begäran om stabilitetsstöd till ordföranden för ESM-rådet, vilken ska ge kommissionen i uppdrag att bedöma ansökan tillsammans med ECB.

75. I artikel 13.2 i ESM-fördraget föreskrivs att ESM-rådet får besluta om ett principiellt beviljande av stabilitetsstöd till en ansökande medlemsstat på grundval av ansökan och kommissionens och ECB:s bedömning av denna ansökan.

24 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande i mål Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, punkt 51), där generaladvokaten anförde följande: ”Även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse som ger enheten i fråga egenskapen av juridisk person, anser jag att ordalydelsen i artikel 263 femte stycket FEUF ger upphov till en mycket stark presumtion i den meningen att det måste finnas ett rättsmedel om institutionerna inrättar en enhet som kan fatta beslut som påverkar individer.”

25 — Se även punkt 105 i den domen.

76. Om ESM-rådet fattar ett sådant beslut, ska det enligt artikel 13.3 i ESM-fördraget ge kommissionen ”i uppdrag att – i samarbete med ECB och, när så är möjligt, tillsammans med IMF – med den berörda [medlemsstaten] förhandla fram ett samförståndsavtal som anger de villkor som är förbundna med den finansiella stödfaciliteten.”

77. Enligt artikel 5.6 g i ESM-fördraget ankommer det på ESM-rådet att i samförstånd fastställa villkoren för den ekonomiska politiken, vilka ska vara förbundna med det finansiella stödet till den medlemsstat som befinner sig i svårigheter.

78. Enligt artikel 13.4 i ESM-fördraget ska kommissionen underteckna samförståndsavtalet på ESM:s vägnar om avtalet uppfyller de villkor som anges i punkt 3 och har godkänts av ESM-rådet.

79. ESM:s styrelse ska sedan godkänna ”avtalet om den finansiella stödfaciliteten”. [26]

80. Därefter ankommer det på den berörda medlemsstaten att vidta de nationella åtgärder som är nödvändiga för att genomföra åtagandena i samförståndsavtalet.

81. I punkt 161 i dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) slog domstolen fast att de uppgifter som kommissionen och ECB tilldelats enligt ESM-fördraget, ”även om de är viktiga, [inte innefattar något] eget beslutsfattande. Dessutom binder de handlingar som dessa två institutioner utför inom ramen för detta fördrag endast ESM.” [27]

82. Enligt artikel 13.4 i ESM-fördraget tycks kommissionen emellertid ha en befogenhet (och en skyldighet, i egenskap av fördragens väktare) att blockera samförståndsavtalet om det inte, enligt vad som krävs i punkt 3 i samma artikel, är förenligt med de åtgärder avseende samordning av den ekonomiska politiken som föreskrivs genom EUF-fördraget. Visserligen är det i högsta grad osannolikt (en ”teoretisk” möjlighet enligt kommissionens uttalande vid förhandlingen) att kommissionen vägrar att verkställa uppdraget att underteckna samförståndsavtalet på ESM:s vägnar, i den mån kommissionen i alla skeden av förfarandet, från den stund medlemsstaten med svårigheter lämnade in ansökan, ska ha sett till att kravet på förenlighet i artikel 13.3 i ESM-fördraget varit uppfyllt. Att det är politiskt osannolikt påverkar emellertid inte den rättsliga slutsatsen. Oavsett detta undertecknar kommissionen samförståndsavtalet enbart på ESM:s vägnar. Som anges i punkt 161 i dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), är det enbart bindande för ESM som följaktligen är ensam ansvarig för de aktuella besluten.

83. I och med att tvister som hänför sig till ESM-fördraget (och således ESM:s akter) endast kan hänskjutas till domstolen i enlighet med det avtalsförfarande (artikel 273 FEUF) som anges i artikel 37.3 i ESM-fördraget, [28] är domstolen för övrigt inte behörig att med stöd av artikel 263 FEUF pröva en talan om ogiltigförklaring mot en akt som antagits av ESM.

84. På motsvarande sätt utgör inte nationella åtgärder som antagits med samförståndsavtalet som enda grund att medlemsstaterna genomför unionsrätten, även om det i artikel 13.3 andra stycket i ESM-fördraget föreskrivs att ”[S]amförståndsavtalet ska vara fullt förenligt med … varje akt i EU-rätten”. [29]

26 — Artikel 13.5 i ESM-fördraget.

27 — Deltagande som observatörer i ESM-rådets sammanträden, förhandling, undertecknande och övervakning av den berörda medlemsstatens genomförande av samförståndsavtalet.

28 — Se dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkterna 170–176).

29 — Se även dom Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 174).

85. Hittills har emellertid åtgärder som är föremål för ett samförståndsavtal inom ramen för ESM även varit föremål för ett mer eller mindre detaljerat rådsbeslut, som rådet antagit i enlighet med ramen för EUF-fördraget.[30] Detta förfarande kan ha dikterats av en fruktan att samförståndsavtalet inte är juridiskt bindande.

86. Den hypotesen har bekräftats genom beslut av vissa nationella domstolar.

87. Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) har till exempel slagit fast att det första respektive det andra samförståndsavtalet som Republiken Grekland undertecknade 2010 respektive 2012 inte utgjorde något internationellt fördrag, eftersom parterna inte tog på sig några ömsesidiga skyldigheter och avtalet inte omfattade någon mekanism för att tvinga de grekiska myndigheterna att leva upp till avtalsvillkoren.[31] Enligt Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) utgjorde samförståndsavtalen endast politiska program som den aktuella medlemsstaten avsåg att genomföra för att få ta del av det ekonomiska stödet.[32] Samförståndsavtalen var med andra ord inga bindande rättsliga instrument.

88. Till stöd för denna slutsats hänvisade Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) till den omständigheten att rådet inte skulle ha antagit beslut 2010/320 om samförståndsavtalen hade varit juridiskt bindande.[33]

89. Dessa rådsbeslut riktade till en medlemsstat gör det i varje fall möjligt att betrakta de nationella åtgärder som antas för att genomföra en medlemsstats åtaganden gentemot ESM som ett genomförande av unionsrätten, även om samförståndsavtalet inte utgör en unionsrättslig rättsakt, förutsatt att dessa åtgärder tas med i det rådsbeslut som antas efter det att samförståndsavtalet har undertecknats.

90. Som tribunalen slog fast i beslut ADEDY m.fl./rådet (T-541/10, EU:T:2012:626, punkt 87) och beslut ADEDY m.fl./rådet (T-215/11, EU:T:2012:627, punkt 99),[34] kan beslut som antas av rådet och som omfattar åtaganden som en medlemsstat i ekonomiska svårigheter gjort i ett samförståndsavtal inte direkt[35] beröra enskilda i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, vilket innebar att en talan mot dem inte kunde tas upp till sakprövning.

30 — Se, vad beträffar Republiken Cyperns fall, beslut 2013/236, i vilket föreskrivs i artikel 2.6 d att det makroekonomiska anpassningsprogrammet ”ska omfatta följande åtgärder och resultat: … Vidta åtgärder för att minimera skattebetalarnas kostnader för bankomstruktureringen.” Denna minskning av skattebetalarnas kostnad innebär att insättarna måste delta och således att deras tillgodohavanden måste skrivas ned. Se även, beträffande Republiken Grekland, rådets beslut 2010/320/EU av den 8 juni 2010, riktat till Grekland i syfte att förstärka och skärpa den finanspolitiska övervakningen samt förelägga Grekland att vidta de åtgärder för att minska underskottet som anses nödvändiga för att komma till rätta med situationen med ett alltför stort underskott (EUT L 145, s. 6), i dess ändrade lydelse, samt rådets beslut 2011/734/EU av den 12 juli 2011 riktat till Grekland i syfte att förstärka och skärpa den finanspolitiska övervakningen samt förelägga Grekland att vidta de åtgärder för att minska underskottet som anses nödvändiga för att komma till rätta med situationen med ett alltför stort underskott (EUT L 296, s. 38), i dess ändrade lydelse.

31 — Se Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltningsdomstolen) (stora avdelningen) 668/2012, punk 27 och Symvoulio tis Epikrateias (stora avdelningen) 2307/2014, punkt 19.

32 — Se Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltnignsdomstolen) (stora avdelningen) 668/2012, punk 27 och Symvoulio tis Epikrateias (stora avdelningen) 2307/2014, punkt 19.

33 — Se Symvoulio tis Epikrateias (Högsta förvaltnignsdomstolen) (plenarförsamling) 668/2012, punkt 27.

34 — Inte överklagade vid domstolen.

35 — Det var per definition inte nödvändigt att pröva huruvida sökandena var individuellt berörda, eftersom villkoren är kumulativa. Jag anser emellertid att klagandena i dessa mål inte heller skulle kunna anses individuellt berörda.

91. Eftersom det anges i artikel 13.3 andra stycket i ESM-fördraget att åtgärder i ett samförståndsavtal ska vara ”fullt förenliga” med unionsrätten och i den mån dessa åtgärder finns med i rådsbeslut är medlemsstaterna emellertid genom artikel 19.1 andra stycket FEU skyldiga att fastställa ”de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd” och som gör det möjligt för domstolarna i den berörda medlemsstaten att ställa tolkningsfrågor till domstolen om giltigheten i dessa beslut och följaktligen om det aktuella makroekonomiska anpassningsprogrammet. [36]

3. Förordning nr 472/2013

92. Vad som anges ovan styrks genom förordning nr 472/2013, även om den tidsmässigt inte är tillämplig på den omtvistade förklaringen.

93. Syftet med denna förordning är, som anges i skäl 3, att fastställa ”[f]örenligheten mellan unionens multilaterala ram för övervakning som fastställs i EUF-fördraget och eventuella politiska villkor kopplade till ekonomiskt bistånd” eller, med andra ord, överensstämmelsen mellan ESM-fördraget och EUF-fördraget.

94. I artiklarna 5–7 specificeras hur kommissionen och ECB ska utföra de uppgifter som de tilldelats genom artikel 13 i ESM-fördraget. Ett utkast till makroekonomiskt anpassningsprogram (annat namn på det samförståndsavtal som avses i artikel 13.3 i ESM-fördraget) ska antas och sedan godkännas av rådet, varvid enbart de medlemsstater som ingår i euroområdet ska ha rösträtt. [37]

95. Artikel 7.4 i förordning nr 472/2013 återspeglar artikel 13.7 i ESM-fördraget och ger trojkan, det vill säga kommissionen ”i samverkan med ECB och, när det är lämpligt, IMF”, uppdraget att övervaka en medlemsstats genomförande av samförståndsavtalet.

96. På samma sätt som det i artikel 13.3 andra stycket i ESM-fördraget föreskrivs att samförståndsavtalet ska vara ”fullt förenligt” med unionsrätten anges i artikel 7.1 sista stycket i förordning nr 472/2013 att det makroekonomiska anpassningsprogrammet ska vara förenligt med artikel 152 FEUF och artikel 28 i stadgan.

97. När förordning nr 472/2013 trädde i kraft upphävdes beslut 2013/236 som riktade sig till Republiken Cypern. Det ersattes med genomförandebeslut 2013/463, genom vilket det makroekonomiska anpassningsprogrammet i beslut 2013/236 antogs på nytt ”[f]ör att skapa klarhet och rättssäkerhet”. [38]

36 — Vad beträffar förevarande mål finns det skäl att notera att insättare som påverkas av nedskrivningen av deras tillgodohavanden enligt praxis från Anotato Dikastirio Kyprou (Republiken Cyperns högsta domstol) inte har något intresse av att väcka talan om ogiltigförklaring av dekret nr 103 och nr 104, eftersom dessa dekret inte avser förbindelser mellan staten och enskilda utan riktar sig till de berörda bankerna, det vill säga Laïki och Trapeza Kyprou (dom Myrto Christodoulou m.fl. mot Kentrikis Trapezas Kyrpou m.fl., mål nr 553/2013 m.fl., 7 juni 2013, och dom Vias Dimitriou m.fl. mot Kentrikis Trapezas Kyprou m.fl., mål nr 1034/2013 m.fl., 9 oktober 2014). Enligt denna rättspraxis får insättare på grundval av sin avtalsförbindelse med banken väcka talan om skadestånd mot banken vid en civil domstol, i vilket förfarande Republiken Cypern kan tilltalas. Mot den bakgrunden är frågan om dekret nr 103 och nr 104 är lagenliga och förenliga med unionsrätten kan ställas för att fastställa bankens och statens skadeståndsansvar. Vid ett första påseende tycks detta tillräckligt för att kraven i artikel 19 FEU ska vara uppfyllda.

37 — Se artikel 15 i förordning nr 472/2013.

38 — Skäl 6 i beslut 2013/436.

98. Även om enskilda inte kan visa att de är direkt berörda av dessa genomförandebeslut,[39] är medlemsstaterna ändå, genom artikel 19.1 andra stycket EUF, skyldiga att fastställa ”de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd”.[40] Som jag förklarar ovan i punkt 91 måste de nationella domstolarna kunna ställa tolkningsfrågor till domstolen om ett genomförandebesluts giltighet och ett makroekonomiskt anpassningsprograms förenlighet med EU-fördraget, de allmänna unionsrättsliga principerna och stadgan.

B – *Den första och den tredje grunden*

1. Parternas argument

99. Genom den första och den tredje grunden har Mallis m.fl. gjort gällande att de överklagade besluten inte innehöll någon motivering av tribunalens ståndpunkt beträffande vilken myndighet som reellt och faktiskt beslutade att skriva ned de insatta medlen i bankerna Laïki och Trapeza Kyprou eller i varje fall framkallade eller föreskrev att de cypriotiska myndigheterna skulle genomföra denna nedskrivning, bland annat genom dekret nr 103 och 104. Tribunalen tog nämligen inte hänsyn till den omständigheten att denna nedskrivning endast var en följd av de bestämmelser och villkor som kommissionen och ECB påförde Republiken Cypern genom den omtvistade förklaringen.

100. Mallis m.fl. har anfört att tribunalen inte prövade deras argument att Eurogruppen inte kan betraktas enbart som ett diskussionsforum. Kommissionen och ECB har inte överfört eller delegerat någon av sina befogenheter till Eurogruppen, och således bör slutsatsen dras att kommissionen och ECB fattar beslut om specifika frågor som rör ESM eller den finansiella stabiliteten genom Eurogruppen.

101. Dessutom anser Mallis m.fl. att det är kommissionen och ECB som egentligen ligger bakom den omtvistade förklaringen. De har i detta avseende anfört att tribunalen inte hade rätt att, som den gjorde, bortse från sitt eget konstaterande i punkt 61 i de överklagade besluten, att den omtvistade förklaringen bestod av en rad formuleringar ”som kunde uppfattas som kategoriska” eller från kommissionens och ECB:s roll enligt ESM-fördraget, att förhandla och underteckna samförståndsavtalet och, tillsammans med ECB, se till att den berörda medlemsstaten genomför de åtgärder som anges i avtalet.

102. Kommissionen har gjort gällande att Mallis m.fl. inte har klargjort vilka punkter i de överklagade besluten som är följden av en felaktig rättstillämpning. Den första grunden för överklagandet kan följaktligen inte tas upp till sakprövning. I varje fall är den ogrundad, eftersom de överklagade besluten är tillräckligt motiverade.

103. Enligt kommissionen har Mallis m.fl. i sina överklaganden gjort gällande, utan att motivera detta, att den omtvistade förklaringen i huvudsak var ett gemensamt beslut av ECB och kommissionen vilka handlade ”genom Eurogruppen”. Tribunalen underkände detta påstående med ett utförligt resonemang.

104. Argumentet att tribunalen inte prövade den omständigheten att Republiken Cypern och inte minst CCB:s chef endast genomförde Eurogruppens beslut är verkningslöst, eftersom det bygger på det felaktiga antagandet att den omtvistade förklaringen antogs av kommissionen och ECB. I varje fall kan argumentet inte tas upp till sakprövning och är utan verkan, eftersom det inte har någon koppling till tribunalens bedömning av den angripna rättsaktens lagenlighet.

39 — Se ovan punkt 90.

40 — Se fotnot 36 i detta förslag till avgörande.

105. ECB har påpekat att Mallis m.fl. har försökt bestrida tribunalens slutsatser om de faktiska omständigheterna. Dessutom råder det ingen tvekan om att denna bedömning av omständigheterna inte är resultatet av någon felaktig rättstillämpning, eftersom Mallis m.fl. enligt ECB inte har grundat sina påståenden på något konkret resonemang eller på rättspraxis.

106. ECB anser i varje fall att Mallis m.fl. i sina överklaganden inte har fört något som helst resonemang till stöd för anklagelsen att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen och ECB inte var de verkliga upphovsmännen till den omtvistade förklaringen. I stället har de endast upprepat de argument som underkändes av tribunalen.

2. Bedömning.

107. Syftet med den första och den tredje grunden är just att bestrida tribunalens slutsats att kommissionen och ECB inte kan hållas ansvariga för den omtvistade förklaringen, och därför bör de prövas tillsammans och anses åsyfta punkterna 41–50 i de överklagade besluten.

108. Vad beträffar huvudsaken blir min slutsats mot bakgrund av vad som anförs ovan i punkterna 54–82 att kommissionen och ECB inte kan hållas ansvariga för den omtvistade förklaringen och att tribunalen inte har gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning i detta avseende. I detta förfarande har kommissionen och ECB nämligen medverkat enbart på uppdrag av ESM-rådet för att genom fullmakt förhandla, övervaka och underteckna samförståndsavtalet. Dessutom, som tribunalen påpekade i punkt 43 i de överklagade besluten, följer det vare sig av bestämmelserna om Eurogruppen eller av omständigheterna att ”denna enhet tilldelades någon delegerad befogenhet av kommissionen eller BCE eller att dessa institutioner har några kontrollbefogenheter i förhållande till Eurogruppen eller kan rikta några rekommendationer, eller än mindre bindande anvisningar, till gruppen”.

109. Sålunda undrar jag (även om det inte påverkar behandlingen av de aktuella överklagandena) om tribunalen inte direkt borde ha förklarat att ansökan inte kunde tas upp till sakprövning, i den mån det stod klart att den riktade sig mot kommissionen och ECB och avsåg ett upphävande av en akt som antagits av Eurogruppen.

110. Som tribunalen fann i punkt 36 i de överklagade besluten medför visserligen inte ”den omständigheten, att någon annan än den som utfärdat den angripna rättsakten av misstag anges i ansökan …, att talan ska avvisas om ansökan innehåller sådana uppgifter som gör det möjligt att utan tvetydighet identifiera den mot vilken talan riktas, såsom till exempel ett angivande av den angripna akten och dess upphovsman.”

111. Det är riktigt att domstolen har förklarat att en talan riktad mot Europeiska investeringsbanken (EIB) och inte mot EIB:s dåvarande råd inte kunde tas upp till sakprövning, då domstolen enligt artikel 180 b i EEG-fördraget var behörig att pröva tvister rörande EIB-rådets beslut.[41] Domstolen fann att ”även om de inledande formuleringarna i ansökan anger banken som svarande, hänvisas tydligt i ansökan till artikel 180 b i EEG-fördraget och det anges i dess inledande formuleringar att föremålet för talan är en ’ogiltigförklaring av ett beslut av bankens råd’. Dessa omständigheter gör det möjligt att utan tvetydighet konstatera att talan har ingetts mot rådet i egenskap av bankens berörda organ och att ansökan uppfyller kraven i artikel 38.1 i rättegångsreglerna”.[42]

41 — Se beslut kommissionen/EIB (85/86, EU:C:1986:292)

42 — Se beslut kommissionen/EIB (85/86, EU:C:1986:292, punkt 6).

112. Domstolen förklarade senare att en talan om ogiltigförklaring av ett direktiv av parlamentet och rådet som hade ingetts av Konungariket Spanien men endast riktade sig mot rådet kunde tas upp till sakprövning.[43] Domstolen fann att ”det förhållandet att ’Europaparlamentets och rådets’ [direktiv 2002/15/EU] anges som föremål för talan om ogiltigförklaring i den ursprungliga versionen av ansökan [innebär] att såväl parlamentet som rådet underförstått men klart angetts som svarande, och detta innebär att det inte är möjligt att ifrågasätta att sökandens avsikt redan från början var att väcka talan mot båda dessa institutioner.”[44]

113. Konungariket Spanien korrigerade för övrigt sin ansökan inom talefristen för att ange parlamentet och rådet som svarande. Således kunde parlamentet delta i förfarandet och föra sin talan.

114. Jag tror inte att förevarande mål innehåller ett sådant ”fel” som det som konstaterades i beslut kommissionen/EIB (85/86, EU:C:1986:292) och i dom Spanien och Finland/parlamentet och rådet (C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497) vilket i de mål i vilka det beslutet och den domen meddelades inte hindrade en korrigering av ansökan. Dessutom, såsom följer av punkt 37 i de överklagade besluten, har Mallis m.fl. insisterat på att deras respektive talan är riktad mot kommissionen och ECB och inte mot Eurogruppen.

115. Således kunde tribunalen visserligen inte i förevarande mål tillämpa det ”fel”-begrepp som framhölls i punkt 36 i de överklagade besluten[45] för att pröva kommissionens och ECB:s ansvar för den omtvistade förklaringen, men däremot skulle tribunalen ha kunnat göra det på grundval av en annan praxis från domstolen.[46]

116. I punkt 14 i dom parlamentet/rådet och kommissionen (C-181/91 och C-248/91, EU:C:1993:271) fann domstolen nämligen att ”det inte [är] tillräckligt att en rättsakt betecknas som ett ’beslut antaget av medlemsstaterna’ för att den skall vara utesluten från prövning enligt artikel [263 FEUF]. För att en sådan rättsakt skall undantas från prövning måste det stå klart att inte rättsakten, med hänsyn till dess innehåll och omständigheterna under vilka den antogs, i själva verket utgör ett beslut fattat av rådet.” Av detta följer, i och med att Eurogruppen inte är ett unionsorgan eller en unionsbyrå, att tribunalen i punkterna 38–50 i de överklagade besluten, på denna grund kunde pröva huruvida kommissionen och ECB kunde anses ansvariga för den omtvistade förklaringen.

117. Följaktligen kan tribunalens bedömning av huruvida kommissionen och EDB kunde anses ansvariga för den omtvistade förklaringen ha varit riktig av ett annat skäl, även om motiveringen vilade på en felaktig rättstillämpning.

118. I varje fall är den första och den tredje grunden för överklaganden ogrundad och bör underkännas.

43 — Se dom Spanien och Finland/parlamentet och rådet (C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — Se dom och Finland/parlamentet och rådet (C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497, punkt 17).

45 — Se ovan punkt 110.

46 — Se punkterna 19 och 20 i dom parlamentet/rådet och kommissionen (C-181/91 och C-248/91, EU:C:1993:271), i vilka domstolen underkände argumentet att den omständigheten att kommissionen hade ansvaret för att förvalta ett särskilt bistånd till Bangladesh var tillräckligt för att rådet skulle anses ha ansvaret för beslutet av medlemsstaternas företrädare att bevilja detta bistånd, eftersom ”[a]rtikel 155 fjärde strecksatsen i fördraget [inte hindrar] medlemsstaterna att uppdra åt kommissionen att svara för samordning av en aktion som de gemensamt åtagit sig på grundval av en rättsakt som deras företrädare församlade i rådet har beslutat.”

C – *Den andra grunden*

1. Parternas argument

119. Genom den andra grunden har Mallis m.fl. anfört att tribunalen felaktigt har underkänt deras argument enligt vilket det omtvistade beslutet är en akt mot vilken talan kan väckas, eftersom den har fått rättsverkan och gett upphov till den rättsliga och faktiska situation som sökandena befinner sig i. Tribunalens resonemang om att Republiken Cypern ensam bar ansvaret för nedskrivningen av tillgodohavandena var för övrigt godtyckligt.

120. Kommissionen har gjort gällande att denna grund inte kan godtas, eftersom tribunalen utförligt har redogjort för skälen till att den angripna akten inte kan få rättsverkan mot tredje part. Detta följer, som tribunalen mycket riktigt har framhållit, både av bestämmelserna om Eurogruppens funktionssätt, vilka inte ger gruppen behörighet att anta rättsligt bindande akter, och av lydelsen i den omtvistade förklaringen, vilken är av rent informativ art.

121. ECB har anfört att klagandena inte har lagt fram några specifika argument för att visa att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att Eurogruppen inte hade befogenhet att anta några bindande bestämmelser och att dess förklaringar följaktligen, per definition, inte hade någon rättsverkan mot tredje part i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Dessutom har ECB erinrat om att det måste framgå av överklagandet exakt vilka rättsliga grunder och argument som åberopas. Mallis m.fl. har emellertid endast gjort gällande att tribunalen borde ha gjort en annan tolkning av ovan angivna stycken, utan att anföra några rättsliga argument i detta avseende. Således bör grunden underkännas eftersom det är uppenbart att den inte kan tas upp till sakprövning.

2. Bedömning

122. Jag vill erinra om att ”anmärkningar som riktas mot överflödiga domskäl i ett avgörande från tribunalen [e]nligt fast rättspraxis inte kan] medföra att domen upphävs och [att de således är] verkningslösa”. [47]

123. I och med att tribunalen endast prövade denna fråga i punkterna 51–62 i de överklagade besluten ”för helhetens skull”, kan den andra grunden, även om den är välgrundad, inte föranleda ett upphävande av de överklagade besluten.

124. Följaktligen rör det sig om en grund som är verkningslös och som inte kan tas upp till sakprövning.

125. För fullständighetens skull, och med hänvisning till punkterna 54–67 i detta förslag till avgörande, vill jag utöver mitt resonemang om huruvida Eurogruppen är ett organ eller en byrå i den mening som avses i artikel 263 första stycket FEUF ändå framhålla att tribunalen inte tycks ha gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den fann att den omtvistade förklaringen inte kunde få någon rättsverkan mot tredje part.

47 — Beslut Schneider Electric/kommissionen (C-188/06 P, EU:C:2007:158, punkt 64). Se även, för ett liknande resonemang, dom Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 148) och dom harmoniseringsbyrån/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, punkterna 56 och 57) samt beslut Piau/kommissionen (C-171/05 P, EU:C:2006:149, punkt 86).

126. Som tribunalen lät förstå i punkt 61 i de överklagade besluten (i vilken det talas om ”formuleringar som kan tyckas kategoriska”) är språket och innehållet i den omtvistade förklaringen visserligen inte helt förenligt med Eurogruppens definition och uppdrag enligt protokoll nr 14, det vill säga ett informellt sammanträde med ministrarna i medlemsstaterna i euroområdet ”för att diskutera frågor förknippade med det särskilda ansvar som de delar när det gäller den gemensamma valutan.”

127. Jag hänför mig bland annat till de delar i den omtvistade förklaringen där Eurogruppen meddelar att en överenskommelse har nåtts med de cypriotiska myndigheterna beträffande de väsentliga delarna i det makroekonomiska anpassningsprogrammet och att Eurogruppen har anmodat kommissionen, ECB och IMF att ta fram ett samförståndsavtal som omfattar dessa delar. [48]

128. Dessa väsentliga delar som avses i den omtvistade förklaringen och i dess bilaga var en insättningsgaranti avseende belopp upp till 100 000 euro, en avveckling av Laïki, en uppdelning av den sistnämnda i en sanerad del och en avvecklingsdel, Trapeza Kyprous övertagande av den sanerade banken och insättarnas deltagande i saneringsförfarandet av dessa båda banker med de icke garanterade beloppen. [49] Mallis m.fl. har bestritt lagenligheten i den sistnämnda delen genom sin talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.

129. Eurogruppen förklarade sig emellertid ”välkomna” omstruktureringsplanen för Republiken Cyperns finanssektor, ”notera” de cypriotiska myndigheternas åtaganden och ”förvänta sig” att ESM-rådet snarast skulle godkänna förslaget till avtal avseende den finansiella stödfaciliteten, ett språk som visar att det inte rörde sig om ett beslut med bindande rättsverkan.

130. För övrigt antogs den omtvistade förklaringen den 25 mars 2013, efter det att det cypriotiska parlamentet den 19 mars 2013 hade underkänt ett lagförslag avseende en skatt på alla banktillgodohavanden i Republiken Cypern, ett villkor som Eurogruppen hade berört i sin förklaring av den 16 mars 2013, genom att anse att beviljandet av finansiellt stöd till Republiken Cypern i princip var motiverat. [50]

131. Jag framhåller även att de cypriotiska myndigheterna omedelbart vidtog nationella åtgärder som möjliggjorde ett genomförande av den politiska överenskommelse som avsågs i den omtvistade förklaringen. Nedskrivningen av värdet på de insatta medlen i Laïki och Trapeza Kyprou föreskrevs nämligen genom dekreten nr 103 och nr 104, vilka antogs av CCB och trädde i kraft den 29 mars 2013. [51]

132. Detta förlopp visar visserligen att Eurogruppen utan tvekan har en avsevärt politisk betydelse och att medlemsstaterna känner sig bundna av de överenskommelser som träffas i detta forum. Det är emellertid inte tillräckligt för att den omtvistade förklaringen ska kunna anses ha några bindande rättsverkningar med avseende på tredje part i den mening som avses i domstolens praxis.

133. Följaktligen delar jag tribunalens uppfattning i punkt 61 i de överklagade besluten, att de åtgärder som beslutas av Eurogruppen ”inte kan tolkas för sig, utan i stället måste ses i sitt sammanhang, vilket tydligt framhäver den rent informativa innebörden av [den omtvistade] förklaringen.”

48 — ”Eurogruppen har ingått en överenskommelse med de cypriotiska myndigheterna om de väsentliga delarna i ett framtida makroekonomiskt anpassningsprogram. Denna överenskommelse stöds av alla medlemsstater som har euron som valuta och av [kommissionen, ECB och IMF] … se till att berörda avdelningar slutför samförståndsavtalet tillsammans med ECB och IMF i början av april …”

49 — Se punkterna 30 och 31 i detta förslag till avgörande.

50 — Se punkterna 25–29 i detta förslag till avgörande.

51 — Se punkterna 32–35 i detta förslag till avgörande.

134. Däremot är saken en annan vad beträffar bestämmelserna i beslut 2013/236 och genomförandebeslut 2013/436,[52] genom vilka Republiken Cyperns åtagande att skriva ned värdet på insatta medel i bankerna i artikel 2.6 d och artikel 2.5 c omvandlas till en rättsligt bindande förpliktelse. Dessa bestämmelser berörs emellertid inte av förevarande överklaganden.

135. Av dessa skäl bör den andra grunden som anförts av Mallis m.fl. till stöd för överklagandena inte godtas.

D – *Den fjärde grunden*

1. Parternas argument

136. Mallis m.fl. har genom den fjärde grunden riktat in sig på förpliktelsen att ersätta rättegångskostnaderna i första instans och gjort gällande att de inte borde vara förpliktade att ersätta rättegångskostnaderna i första instans om överklagandena gillas.

137. Kommissionen har gjort gällande att yrkandet avseende fastställande av rättegångskostnaderna felaktigt har lagts fram av sökandena som en grund för överklagandena.

138. ECB har gjort gällande att grundens syfte är att försena genomförandet av de överklagade besluten och har i detta avseende erinrat om att ett överklagande enligt artikel 278 FEUF och artikel 60 första stycket i domstolens stadga inte har någon suspensiv verkan.

2. Bedömning

139. Som domstolen fann i punkt 65 i beslut Schmoldt m.fl./kommissionen (C-342/04 P, EU:C:2005:562), får ett överklagande ”[e]nligt artikel 58 andra stycket i domstolens stadga ’inte avse endast rättegångskostnadernas storlek och fördelning’. Vidare följer det av fast rättspraxis att när alla andra grunder till stöd för överklagandet har underkänts, skall ett yrkande som avser att förstainstansrättens beslut om rättegångskostnaderna var rättsstridigt avvisas i enlighet med den bestämmelsen”.[53]

140. I och med att den fjärde grunden enbart avser rättegångskostnaderna och att de andra grunderna ska underkännas, kan inte heller den fjärde grunden tas upp till sakprövning.

VII – **Förslag till avgörande**

141. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen ska

— ogilla överklagandena, och

— förplikta Konstantinos Mallis, Elli Konstantinou Malli, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, Petros Chatzithoma, Elenitsa Chatzithoma, Lella Chatziioannou och Marinos Nikolaou att bära sina rättegångskostnader och att till lika delar ersätta kommissionens och ECB:s rättegångskostnader.

52 — Se, för ett liknande resonemang, Symvoulio tis Epikrateias (plenarförsamling) 668/2012, punkt 27 och Symvoulio tis Epikrateias (plenarförsamling) 2307/2014, punkt 19 samt punkterna 86–88 i detta förslag till avgörande.

53 — Se även, för ett liknande resonemang, dom Henrichs/kommissionen (C-396/93 P, EU:C:1995:280, punkterna 65 och 66), dom kommissionen och Frankrike/TF1 (C-302/99 P och C-308/99 P, EU:C:2001:408, punkt 31), dom Freistaat Sachsen m.fl./kommissionen (C-57/00 P och C-61/00 P, EU:C:2003:510, punkt 124) och dom Tralli/ECB (C-301/02 P, EU:C:2005:306, punkt 88).