



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 28. maj 2020¹

Forenede sager C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P

**Rådet for Den Europæiske Union
mod
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
og de andre parter, hvis navne fremgår af bilag I²
Europa-Kommissionen,
Den Europæiske Centralbank (ECB),
Eurogruppen
Den Europæiske Union (sag C-597/18 P)
og
Rådet for Den Europæiske Union
mod
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
og de andre parter, hvis navne fremgår af bilag II³
Europa-Kommissionen,
Den Europæiske Centralbank (ECB),
Eurogruppen
Den Europæiske Union (sag C-598/18 P)
og
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
og de andre parter, hvis navne fremgår af bilag I (sag C-603/18 P)
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
og de andre parter, hvis navne fremgår af bilag II
(sag C-604/18 P)
mod
Rådet for Den Europæiske Union
Europa-Kommissionen,
Den Europæiske Centralbank (ECB),
Eurogruppen,
Den Europæiske Union (sag C-603/18 P og sag C-604/18 P)**

»Appel – ansvar uden for kontraktforhold – økonomisk og monetær politik – støtteprogram for stabilitet i Cypern – Eurogruppen – retlig karakter – Unionens retsinstansers kompetence«

1 – Originalsprog: italiensk.

2 – – Listen over de andre parter er kun vedlagt i den udgave, der er blevet meddelt parterne.

3 – – Listen over de andre parter er kun vedlagt i den udgave, der er blevet meddelt parterne.

1. Hvilken retlig karakter har Eurogruppen? Hvilken stilling har dette organ inden for den komplekse forfatningsmæssige ramme for den økonomiske og monetære union (herefter »ØMU«)? Kan Eurogruppen kvalificeres som en »institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, og har Unionens retsinstanser derfor kompetence til at påkende erstatningssøgsmål mod Eurogruppen i henhold til denne bestemmelse for eventuelle angivelige skader forårsaget ved de af dette organ iværksatte handlinger?

2. Dette forslag til afgørelse vil behandle netop disse spørgsmål, som er rejst i to appeller iværksat af Rådet for Den Europæiske Union⁴, støttet af Europa-Kommissionen, til prøvelse af to domme⁵, hvormed Retten forkastede Rådets formalitetsindsigelser angående erstatningssøgsmål mod bl.a. Eurogruppen.

3. Sagerne angående Rådets to ovennævnte appeller, hvorom dette forslag til afgørelse i overensstemmelse med Domstolens anvisninger koncentrerer sig, er blevet forenet med to andre sager⁶, hvori indehavere af indskud eller aktionærer i to cypriotiske banker (nævnt i bilag I og II, herefter »sagsøgerne i første instans«) har appelleret de samme to domme afsagt af Retten. De sidstnævnte har nedlagt påstand om ophævelse af disse domme, for så vidt som Retten forkastede deres erstatningssøgsmål mod Rådet, Kommissionen, Den Europæiske Centralbank (ECB) og Eurogruppen for skader, der angiveligt blev forårsaget ved en række af disse organers handlinger, herunder visse erklæringer fra Eurogruppen⁷.

4. De foreliggende sager har en utvivlsom forfatningsmæssig relevans. De giver nemlig Domstolen lejlighed til at afklare den retlige karakter af Eurogruppen, som er et organ, der givet har en betydelig politisk vægt, men som inden for Unionens forfatningsmæssige/institutionelle ramme udgør det måske mest omdiskuterede og vanskeligst kvalificerbare organ.

I. Retsforskrifter

5. Artikel 137 TEUF bestemmer, at »[d]e nærmere bestemmelser for afholdelsen af møder mellem ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, fastlægges i protokollen vedrørende Eurogruppen«.

6. Protokol nr. 14 vedrørende Eurogruppen, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »protokol nr. 14«), anfører i præambelen, at »DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER, SOM ØNSKER at fremme betingelserne for en stærkere økonomisk vækst i Den Europæiske Union og med henblik herpå at udvikle en stadig tættere samordning af de økonomiske politikker i euroområdet, SOM ER OPMÆRKSOMME PÅ nødvendigheden af at fastlægge særlige bestemmelser med henblik på en styrket dialog mellem de medlemsstater, der har euroen som valuta, indtil euroen bliver valutaen i alle Unionens medlemsstater, ER BLEVET ENIGE OM [bestemmelserne] [...]« i protokollens artikel 1 og 2.

7. Artikel 1 i protokol nr. 14 bestemmer, at »[m]inistrene 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«.

4 – Rådet mod K. Chrysostomides & Co. m.fl. (sag C-597/18 P) og Rådet mod Bourdouvali m.fl. (sag C-598/18 P).

5 – Domme af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486) og Bourdouvali m.fl. mod Rådet m.fl. (T-786/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:487).

6 – K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl. (sag C-603/18 P) og Bourdouvali m.fl. mod Rådet m.fl. (sag C-604/18 P).

7 – Jf. nærmere i detaljer de appellerede dommes præmis 75-79 (sag T-680/13) og præmis 71-75 (sag T-786/14).

8. Artikel 2 i protokol nr. 14 anfører, at »[m]inistrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, vælger med et flertal af disse medlemsstater en formand for to et halvt år«.

II. Faktiske omstændigheder

9. Den detaljerede redegørelse for tvistens baggrund kan findes i de appellerede dommes præmis 10-46.

10. Hvad angår dette forslag til afgørelse skal der blot erindres om, at nogle af Cyperns banker, herunder Cyprus Popular Bank og Bank of Cyprus, i 2012 oplevede alvorlige økonomiske vanskeligheder som følge af den finanskrisen, der begyndte i 2011.

11. Republikken Cypern greb ind for at støtte sit banksystem og fremsendte i juni 2012 en anmodning om finansiel støtte til Eurogruppens formand, hvilket førte til, at på den ene side Kommissionen i samarbejde med ECB og Den Internationale Valutafond (IMF) og på den anden side de cypriotiske myndigheder forhandlede om et aftalememorandum som en del af et makroøkonomisk tilpasningsprogram.

12. Dette aftalememorandum blev godkendt af Styrelsesrådet for Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM) den 24. april 2013, underskrevet den 26. april 2013 og godkendt af det cypriotiske parlament den 30. april 2013.

13. Den 25. april 2013 vedtog Rådet i henhold til artikel 136, stk. 1, TEUF afgørelse 2013/236 rettet til Cypern om specifikke foranstaltninger til genoprettelse af finansiel stabilitet og bæredygtig vækst⁸.

14. Både inden vedtagelsen af aftalememorandummet og efter dets underskrivelse og godkendelse afgav Eurogruppen en række offentlige erklæringer vedrørende den finansielle støtte til Republikken Cypern.

15. Nærmere bestemt oplyste Eurogruppen ved erklæring af 25. marts 2013 bl.a., at den var nået frem til en aftale om de væsentligste elementer i et fremtidigt makroøkonomisk tilpasningsprogram, som alle medlemsstater, der har euroen som valuta, samt Kommissionen, ECB og IMF støttede. Ved erklæring af 13. maj 2013 hilste Eurogruppen afgørelsen fra ESM's styrelsesråd om at godkende første tranche af støtten velkommen og bekræftede, at Republikken Cypern havde truffet de i aftalememorandummet af 26. april 2013 fastsatte foranstaltninger. Ved erklæring af 13. september 2013 udtrykte Eurogruppen tilfredshed med dels, at Kommissionen, ECB og IMF havde afsluttet det første kontrolbesøg, dels, at Bank of Cyprus var trådt ud af afviklingsproceduren.

III. Proceduren for Retten og de appellerede domme

16. Ved stævninger indleveret til Retten henholdsvis den 20. december 2013 (sag T-680/13) og den 1. december 2014 (sag T-786/14) anlagde sagsøgerne i første instans de ovenfor i punkt 3 nævnte erstatningssøgsmål mod bl.a. Eurogruppen.

17. Ved særskilte processkrifter⁹ fremsatte Rådet, Kommissionen og ECB i proceduren for Retten formalitetsindsigelser i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement.

18. Med de appellerede domme forkastede Retten de af sagsøgerne i første instans anlagte søgsmål og pålagde dem at betale sagsomkostningerne.

8 – EUT 2013, L 141, s. 32.

9 – Jf. de appellerede dommes præmis 50-55.

IV. Parternes påstande

19. I sag C-597/18 P og sag C-598/18 P, hvorom dette forslag til afgørelse koncentrerer sig, har Rådet nedlagt påstand om, at de dele af de appellerede domme, hvorved Retten forkastede Rådets formalitetsindsigelser angående erstatningssøgsmålene mod Eurogruppen, ophæves, og at sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

20. I de nævnte sager har sagsøgerne i første instans nedlagt påstand om at appellen forkastes, og at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

21. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet gives medhold i sine appeller, og at sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale sagsomkostningerne for begge instanser.

22. Republikken Finland, der fik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande ved kendelse af 21. februar 2019 fra Domstolens præsident, har nedlagt påstand om, at Domstolen giver Rådet medhold i sine appeller og ophæver de appellerede domme, for så vidt som erstatningssøgsmålene anlagt af sagsøgerne i første instans mod Eurogruppen blev antaget til realitetsbehandling.

V. Gennemgang af appellerne

23. I sine appeller, hvorom dette forslag til afgørelse som anført koncentrerer sig, har Rådet bestridt Rettens ræsonnement i de appellerede domme (i præmis 106-114 i dommen i sag T-680/13 og præmis 102-110 i dommen i sag T-786/14) og den heraf følgende konklusion, at Eurogruppen skal betragtes som en »institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, og at dens skadelige adfærd derfor kan tilskrives Unionen.

A. Rettens ræsonnement i den relevante del af de appellerede domme

24. Retten fastslog først og fremmest, at udtrykket »institution«, der anvendes i artikel 340, stk. 2, TEUF, ifølge retspraksis ikke kun omfatter de i artikel 13, stk. 1, TEU opregnede institutioner, men alle andre EU-organer, -kontorer og -agenturer, der er oprettet ved traktaterne, og som har til formål at bidrage til gennemførelsen af Unionens mål¹⁰.

25. Videre lagde Retten til grund, at den omstændighed, at Domstolen i dom af 20. september 2016, Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:702, herefter »Mallis-dommen«, jf. bl.a. præmis 61), præciserede, at Eurogruppen ikke kan kvalificeres som et af »Unionens organer, kontorer eller agenturer« som omhandlet i artikel 263 TEUF, ikke udelukker, at den kan kvalificeres som en »institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF. I denne forbindelse erindrede Retten om, at annulationssøgsmålet og erstatningssøgsmålet ifølge retspraksis er forskellige og selvstændige retsmidler, der har særlige funktioner. Endvidere fremgår det af retspraksis, at det ikke er nødvendigt, at den påtalte retsakt eller adfærd kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF, for at denne retsakt eller adfærd kan anses for at være af en sådan beskaffenhed, at Unionen kan drages til ansvar uden for kontraktforhold¹¹.

10 – De appellerede dommes præmis 106 (sag T-680/13) og præmis 102 (sag T-786/14).

11 – De appellerede dommes præmis 107-110 (sag T-680/13) og præmis 103-106 (sag T-786/14) og den deri nævnte retspraksis.

26. Retten konkluderede derfor, at fastlæggelsen af de EU-enheder, der kan kvalificeres som »institutioner« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, skal ske efter kriterier, som er specifikke for denne bestemmelse, og som afviger fra dem, der anvendes i artikel 263 TEUF. Efter Rettens opfattelse skal det i denne sammenhæng afgøres, om den EU-enhed, som den påtalte retsakt eller adfærd kan tilskrives, er blevet oprettet ved traktaterne og har til formål at bidrage til gennemførelsen af Unionens mål¹².

27. Retten fandt i denne forbindelse, at artikel 137 TEUF og protokol nr. 14 omhandler Eurogruppens eksistens, dens sammensætning, nærmere bestemmelser for afholdelsen af møder og dens funktioner, og at det heraf må udledes, at dette organ er en EU-enhed, der formelt er blevet oprettet ved traktaterne og har til formål at bidrage til gennemførelsen af Unionens mål. Ifølge Retten kan de retsakter og den adfærd, som Eurogruppen udsteder og udviser ved udøvelsen af de beføjelser, som den er tillagt ved EU-retten, derfor tilskrives Unionen¹³.

28. Afslutningsvis bemærkede Retten, at enhver anden løsning vil være i strid med princippet om »retsunionen«, eftersom den vil gøre det muligt at oprette enheder i Unionens retsorden, hvis retsakter og adfærd Unionen ikke kan drages til ansvar for¹⁴.

B. Kort sammenfatning af parternes argumenter

29. I sine appeller har Rådet fremsat et enkelt anbringende, hvormed det har gjort gældende, at Rettens konklusion i de appellerede domme, ifølge hvilken Eurogruppens retsakter kan medføre, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, er baseret på flere retlige fejl.

30. Først og fremmest anlagde Retten en fejlagtig fortolkning af Mallis-dommen og den i de appellerede domme nævnte retspraksis. Det fremgår på ingen måde heraf, at det på baggrund af det simple forhold, at Eurogruppen nævnes i traktaterne, kan udledes, at den er en »institution« som omhandlet i artikel 340 TEUF. Artikel 137 TEUF og protokol nr. 14 begrænser sig til at anerkende Eurogruppen, og opretter den ikke, fordi den reelt blev oprettet af Det Europæiske Råd i 1997.

31. Retten kunne således ikke med føje konstatere, at Eurogruppen er en juridisk person, eller at den har beføjelser, som den er tillagt ved traktaterne, som påkrævet ifølge den af Retten nævnte retspraksis. Det er ikke muligt på baggrund af den simple tilstedeværelse af bestemmelser om eksistensen af og nærmere bestemmelser for afholdelsen af et uformelt møde at udlede, at Eurogruppen er tillagt beføjelser. Retten tilsidesatte således princippet om kompetencefordeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU.

32. Afslutningsvis medfører Unionens retsinstansers manglende kompetence til at påkende erstatningsøgsmål mod Eurogruppen ingen problemer med hensyn til princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, fordi borgerne har adgang til andre retsmidler. For det første kan Kommissionen drages til ansvar for ESM's retsstridige retsakter, med hensyn til hvilke den har udøvet sine beføjelser¹⁵. For det andet kan borgerne gøre deres rettigheder gældende ved de nationale domstole. For det tredje har Unionens retsinstanser mulighed for at efterprøve Rådets retsakter, der går forud for og fastsætter ESM's betingelser¹⁶.

12 – De appellerede dommes præmis 111 og 112 (sag T-680/13) og præmis 107 og 108 (sag T-786/14). Jf. den nedenfor i fodnote 18 nævnte retspraksis.

13 – De appellerede dommes præmis 113 (sag T-680/13) og præmis 109 (sag T-786/14).

14 – De appellerede dommes præmis 114 (sag T-680/13) og præmis 110 (sag T-786/14).

15 – Rådet har henvist til præmis 56-60 i dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, herefter »Ledra-dommen«).

16 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013 af 21.5.2013 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 (EUT L 140, s. 1), især artikel 7.

33. Kommissionen, der er interveneret til støtte for Rådet, er for det første af den opfattelse, at Eurogruppen ikke er omfattet af anvendelsesområdet *ratione personae* for artikel 340 TEUF, fordi Eurogruppen udgør en uformel samling af ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, og således ikke er en del af Unionens institutionelle ramme. For det andet har Kommissionen gjort gældende, at artikel 263 TEUF og 340 TEUF har samme anvendelsesområde *ratione personae*, og at Retten ikke var i stand til at understøtte sit ræsonnement med tidligere retsafgørelser, hvorefter et organ, hvis retsakter ikke kan anfægtes i medfør af artikel 263 TEUF, derimod kan gøres til genstand for et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 340 TEUF.

34. Den finske regering, der også er interveneret til støtte for Rådet, har gjort gældende, at selv om Eurogruppens eksistens anerkendes i traktaterne, er det forhold, at den nævnes, ikke tilstrækkeligt til, at Eurogruppens status ophøjes til »EU-institution«.

35. Sagsøgerne i første instans har for det første gjort gældende, at Mallis-dommen ikke er relevant, for så vidt som den vedrørte et annullationssøgsmål og ikke et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold. Ifølge retspraksis afhænger muligheden for, at søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold antages til realitetsbehandling, ikke af, at organet har beføjelse til at vedtage bindende retsakter. At nægte, at Unionen kan ifalde ansvar for Eurogruppens retsakter er ensbetydende med at true den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. For det andet har sagsøgerne i første instans bestridt argumentet om, at Eurogruppen ikke er blevet oprettet ved traktaterne. Dens eksistens er nemlig blevet formaliseret ved Lissabontraktaten, nærmere bestemt i artikel 137 TEUF og protokol nr. 14. For det tredje er Eurogruppen ikke alene et uformelt debatforum, men har ansvar for udarbejdelsen af Unionens økonomiske politikker og budgetpolitikker. Endelig har de, hovedsageligt af to grunde, bestridt, at borgerne har adgang til alternative retsmidler til at opnå domstolsbeskyttelse. Kommissionens påtagelse af ansvar ved udøvelse af sine beføjelser kan ikke erstatte Eurogruppens påtagelse af ansvar. Endvidere er muligheden for at anlægge sag ved de nationale domstole ikke tilfredsstillende for borgerne, fordi sådanne sager kun kan vedrøre retsakter, som kan tilskrives de nationale myndigheder, og ikke de, som vedtages af enheder, der er blevet oprettet ved traktaterne.

C. Retlig bedømmelse

1. Indledende betragtninger

36. Rådets appeller rejser spørgsmålet, om Eurogruppen kan kvalificeres som en »institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, og derfor om Unionens retsinstanser har kompetence til at påkende erstatningssøgsmål mod dette organ i henhold til denne bestemmelse for angivelige skader forårsaget ved de af dette organ iværksatte handlinger.

37. Med hensyn til søgsmål om Unionens ansvar uden for kontraktforhold skal det fremhæves, at i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF skal Unionen i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dens institutioner eller af dens ansatte under udøvelsen af deres hverv.

38. I denne forbindelse skal det erindres, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF ifølge fast retspraksis forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som Unionens institutioner lægges til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det hævdede tab¹⁷.

¹⁷ – Ledra-dommen, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis.

39. Ifølge retspraksis er begrebet »institution«, der anvendes i artikel 340, stk. 2, TEUF, mere vidtrækkende end det i artikel 13, stk. 1, TEU. Faktisk skal udtrykket »institution«, der anvendes i artikel 340, stk. 2, TEUF, ikke forstås således, at det kun omfatter de i artikel 13, stk. 1, TEU opregnede EU-institutioner, men således, at det i betragtning af den ved traktaterne indførte ordning med et ansvar uden for kontraktforhold også omfatter alle andre EU-organer, der er oprettet ved traktaterne, og som har til formål at bidrage til gennemførelse af Unionens mål. Derfor må de handlinger, som disse organer iværksætter i forbindelse med udøvelsen af den kompetence, de er tildelt i henhold til EU-retten, tilregnes Unionen i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaterne, og som er fastsat i artikel 340, stk. 2, TEUF¹⁸.

40. For at vurdere, om Eurogruppen kan kvalificeres som en »EU-institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, således at de skadelige konsekvenser af Eurogruppens adfærd kan tilskrives Unionen, er det nødvendigt at afklare den retlige karakter af dette organ og dets stilling inden for ØMU's institutionelle ramme. Med henblik herpå vil jeg først og fremmest analysere ØMU's forfatningsmæssige struktur i lyset af Domstolens praksis (del 2). Jeg vil herefter vurdere Eurogruppen i relation til dens oprettelse, opgaver og konkrete funktion (del 3). På baggrund af resultatet af denne vurdering vil jeg kunne fastlægge den retlige karakter af Eurogruppen og dens forfatningsmæssige kvalifikation (del 4). Afslutningsvis vil jeg redegøre for en række overvejelser om behov med tilknytning til overholdelsen af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse (del 5).

2. ØMU's forfatningsmæssige struktur

41. Helt fra sin oprindelse har ØMU været kendetegnet ved en »asymmetrisk« forfatningsmæssig struktur, henset til dens to bestanddele, dvs. den monetære og økonomiske politik¹⁹. Denne asymmetriske situation har omfattet både kompetencefordelingen og i konsekvens heraf den egentlige forfatningsmæssige og institutionelle struktur.

42. Med hensyn til kompetencefordelingen er det sandt, at Unionen har enekompetence for så vidt angår den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta²⁰, men styringen af de økonomiske politikker, herunder budget- og skattepolitikken, henhører stadig under medlemsstaternes kompetence.

43. I mangel af tildeling af en generel kompetence gennem en egentlig overdragelse af beføjelser, sådan som det er sket hvad angår den monetære politik, udøver Unionen angående den økonomiske politik, i medfør af bestemmelserne i kapitel 1 i afsnit VIII i EUF-traktatens tredje del, alene beføjelser til at samordne medlemsstaternes økonomiske politikker²¹ og – udelukkende hvad angår de medlemsstater, der har euroen som valuta, i kraft af særlige bestemmelser, der gælder for dem – beføjelser til at samordne og overvåge budgetdisciplinen samt til at udarbejde økonomisk-politiske retningslinjer²².

44. Denne asymmetriske kompetencefordeling inden for ØMU har medført en tilsvarende asymmetri i ØMU's forfatningsmæssige og institutionelle organisering, hvorfor ØMU støtter sig på en egen institutionel ligevægt.

18 – Jf. i denne retning dom af 2.12.1992, SGEEM og Etroy mod EIB (C-370/89, EU:C:1992:482, præmis 12-16), og Rettens dom af 10.4.2002, Lamberts mod Ombudsmanden (T-209/00, EU:T:2002:94, præmis 49), stadfæstet ved Domstolens dom af 23.3.2004, Ombudsmanden mod Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

19 – Fastsættelsen af en asymmetrisk struktur for ØMU genfindes allerede i den såkaldte Delors-rapport (Rapport om etablering af Den Økonomiske og Monetære Union i Det Europæiske Fællesskab), som blev offentliggjort den 12.4.1989, og hvis hovedtræk blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Madrid den 26.-27.6.1989, hvor det blev besluttet at indlede overgangen til ØMU i tre faser (jf. i denne forbindelse bl.a. rapportens punkt 16, 17 og 19).

20 – Jf. artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF.

21 – Jf. artikel 5, stk. 1, TEUF.

22 – Jf. artikel 5, stk. 1, andet afsnit, TEUF og kapitel 4 i afsnit VIII i EUF-traktatens tredje del.

45. Til udøvelsen af Unionens enekompetence hvad angår den monetære politik fastsætter traktaterne nemlig en institutionel ramme bestående i ECB og Det Europæiske System af Centralbanker²³, mens helhedsrammen vedrørende den økonomiske politik er mere kompleks.

46. Faktisk finder samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker sted på et område, som nødvendigvis involverer tre adskilte operationelle planer: det nationale plan, EU-planen og det mellemstatslige plan.

47. På nationalt plan iværksættes den økonomiske politik og skattepolitikken, hvorfor medlemsstaterne bevarer denne kompetence. På EU-plan samordnes medlemsstaternes økonomiske politikker og, med hensyn til eurolandene, udøves ovennævnte overvågningsbeføjelser. Det mellemstatslige plan har altid været en af de foretrukne veje til udviklingen af den økonomiske integration mellem medlemsstaterne og udgør stadig i dag et parallelt forløb, som af og til overlapper med EU-planen.

48. Den ovennævnte kompleksitet i ØMU's forfatningsmæssige struktur er blevet endnu stærkere som følge af foranstaltningerne til at afbøde finanskrisen. Unionen og medlemsstaterne har nemlig truffet en række tilpasningsforanstaltninger både inden og uden for Unionens institutionelle og retlige rammer.

49. Medens der inden for Unionens retsorden er blevet truffet flere foranstaltninger med henblik på at forhindre en ny finanskris²⁴, har eurolandene, uden for Unionens institutionelle og retlige rammer, markant styrket det mellemstatslige samarbejde, nærmere bestemt ved at indgå traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme (herefter »ESM-traktaten«) den 2. februar 2012 og traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (herefter »finanspagten«) den 2. marts 2012.

50. Selv om disse foranstaltninger og følgelig deres gennemførelse befinder sig på forskellige planer retligt og institutionelt, dvs. EU-planen på den ene side og det mellemstatslige plan uden for Unionens retlige område på den anden side, henhører de dog under en fælles helhedsramme og er indbyrdes tæt forbundet.

51. Det stærke indbyrdes forhold mellem foranstaltninger på EU-plan og på mellemstatsligt plan har givet anledning til samarbejdsformer inden for ØMU – der i øvrigt allerede fandtes inden krisen – som ligger på grænsen mellem disse to planer og kan henhøre under definitionen »semi-mellemstatslig« metode. Det drejer sig faktisk om et mellemstatsligt samarbejde i den forstand, at det finder sted uden for Unionens retlige og institutionelle ramme. Dog udviser dette samarbejde stærke elementer af forbindelse og gensidig afhængighed såvel med EU-retten som med Unionens institutionelle ramme.

52. Således findes der på det retlige plan en materiel forbindelse mellem EU-retsakterne og de traktater, som medlemsstaterne vedtager på mellemstatsligt plan, i den forstand, at en medlemsstats pligt til at deltage i disse traktater for det første følger direkte af dens status i henhold til EU-retten²⁵, og for det andet at disse retsakter indeholder krydshenvisninger²⁶.

23 – Jf. i denne forbindelse kapitel 2 i afsnit VIII i EUF-traktatens tredje del, 6. afdeling i kapitel 1 i afsnit I i EUF-traktatens sjette del samt protokol nr. 4 om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank. Jf. i denne forbindelse også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 107 ff.).

24 – Der er tale om to sæt foranstaltninger: for det første foranstaltningerne truffet i 2011 som et led i den såkaldte »six-pack« (jf. for nærmere detaljer og henvisninger i Europa-Kommissionens dokument Memo/11/898 af 12.12.2011); for det andet reformen fra 2013, kaldt »two-pack«-reformen, som tager sigte på at styrke den økonomiske integration og konvergensen mellem medlemsstaterne i euroområdet (forordning nr. 472/2013, nævnt i fodnote 16, samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 af 21.5.2013 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 2013 L 140, s. 11)). Disse foranstaltninger er for øjeblikket genstand for revision og diskussion (jf. Kommissionens pressemeddelelse af 5.2.2020, IP/20/170).

25 – Jf. eksempelvis syvende betragtning til ESM-traktaten.

26 – Jf. eksempelvis ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, og finanspagtens artikel 2, som anerkender EU-rettens forrang. Jf. i den modsatte retning eksempelvis forordning nr. 472/2013, som flere steder nævner ESM-traktaten.

53. Endvidere er disse samarbejdsformer fra et institutionelt perspektiv kendetegnet ved EU-institutionernes høje grad af deltagelse i foranstaltninger af mellemstatslig karakter og omvendt. Således varetager Kommissionen og ECB vigtige opgaver inden for rammerne af ESM-traktaten²⁷, og Kommissionen spiller en betydelig rolle i gennemførelsen af finanspagtens bestemmelser²⁸.

54. I en sådan situation, som er forfatningsmæssigt og retligt kompleks og kendetegnet ved indbyrdes forbindelser, kan det derfor være ret vanskeligt at trække en skarp grænse mellem foranstaltninger på mellemstatsligt plan og EU-plan og på tilsvarende måde mellem mellemstatslige organer og EU-organer.

55. I de sidste år har Domstolen i en række sager angående situationer som følge af finanskrisen flere gange haft lejlighed til at vurdere spørgsmål i tilknytning til ØMU's forfatningsmæssige struktur. I sin praksis har Domstolen altid bestræbt sig på at bevare den følsomme forfatningsmæssige og institutionelle ligevægt, som følger af medlemsstaternes valg.

56. I Pringle-dommen²⁹ fandt Domstolens plenum, at ESM-traktaten er forenelig med EU-retten. I denne sag af grundlæggende betydning bemærkede Domstolen bl.a., at EU-retten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne på områder, der ikke hører ind under Unionens enekompetence, overdrager EU-institutionerne varetagelsen af opgaver såsom koordination af en fælles aktion, som medlemsstaterne har iværksat uden for Unionens rammer, forudsat at disse opgaver ikke bevirker, at de beføjelser, disse institutioner har i henhold til EU- og EUF-traktaten, ændrer karakter³⁰.

57. Grundlæggende er endvidere Ledra-dommen³¹ og Mallis-dommen³², hvor Domstolen skulle træffe afgørelse i en faktisk sammenhæng vedrørende den cypriotiske finans- og bankkrise, som er identisk med baggrunden for de sager ved Retten, som gav anledning til de appellerede domme.

58. Nærmere bestemt afklarede Domstolen i Ledra-dommen, at den omstændighed, at de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, ikke indebærer nogen selvstændig beslutningsbeføjelse og kun forpligter ESM, ikke er til hinder for, at disse institutioner kan indstævnes ved Unionens retsinstanser med henblik på at opnå erstatning for skader forvoldt af disse institutioners retsstridige handlinger under udøvelsen af deres hverv. Især bemærkede Domstolen, at Kommissionen, når den handler på mellemstatsligt plan inden for ESM-traktaten, bevarer sin rolle som traktaternes vogter i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU³³.

59. I Mallis-sagen anlagde de respektive sagsøgere derimod annullationssøgsmål til prøvelse af netop Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013, som bl.a. udgør grundlaget for de erstatningssøgsmål, som de nuværende sagsøgere anlagde ved Retten, og som gav anledning til de appellerede domme. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at denne erklæring ikke kunne anses for at være en fælles beslutning fra Kommissionens og ECB's side, og at den omstændighed, at disse to institutioner deltager i Eurogruppens møder, ikke ændrer karakteren af sidstnævntes erklæringer og ikke kan føre til den antagelse, at disse erklæringer er et udtryk for disse to EU-institutioners beslutningsbeføjelse³⁴.

27 – Jf. i denne forbindelse præmis 156 og 157 i dom af 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, herefter »Pringle-dommen«), hvori Domstolen opremser, med de respektive normhenvisninger, de forskellige opgaver, som ESM-traktaten tildeler Kommissionen og ECB.

28 – Jf. finanspagtens artikel 3, stk. 2, artikel 5, stk. 1 og 2, artikel 6, 7, 8 og artikel 12, stk. 1 og 4.

29 – Jf. fodnote 27 ovenfor.

30 – Jf. særligt præmis 55-70 og 155-169.

31 – Jf. fodnote 15 ovenfor.

32 – Jf. punkt 25 ovenfor.

33 – Præmis 53-60, især præmis 59.

34 – Jf. præmis 57 og 60 i Mallis-dommen.

60. Hvad specifikt angår Eurogruppen bemærkede Domstolen i præmis 61 i Mallis-dommen »ikke blot [...], at kvalificeringen »uformel« anvendes i ordlyden af protokol nr. 14 [...], men også, at Eurogruppen ikke indgår blandt de forskellige sammensætninger af Rådet for Den Europæiske Union [...]«³⁵, og at »Eurogruppen derfor hverken [kan] sidestilles med en sammensætning af Rådet eller kvalificeres som et af Unionens organer, kontorer eller agenturer som omhandlet i artikel 263 TEUF«.

61. Det er i ØMU's komplekse forfatningsmæssige struktur, som beskrevet ovenfor og suppleret af Domstolens relevante praksis, at Eurogruppen skal kvalificeres.

3. Eurogruppen

a) Oprettelsen af Eurogruppen og grundene til dens oprettelse

62. Eurogruppen blev formelt oprettet i forbindelse med Det Europæiske Råd i Luxembourg den 12. og 13. december 1997³⁶. I den resolution, som blev vedtaget i denne forbindelse, fastsatte Det Europæiske Råd – efter at have erindret om, at »ØKOFIN-Rådet [er] det centrale organ for samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker og har beføjelse til at handle inden for de relevante områder«, og at »ØKOFIN-Rådet som det afgørende organ i centrum for den økonomiske samordnings- og beslutningsproces virkeliggør [Unionens] enhed og sammenhængskraft« – at »[m]inistrene fra de stater, der deltager i euroområdet, kan mødes uformelt for at drøfte spørgsmål vedrørende det specifikke ansvar, som de har for den fælles valuta«, og at »Kommissionen og eventuelt Den Europæiske Centralbank (ECB) vil blive indbudt til at deltage i møderne«.

63. Grundene til oprettelsen af Eurogruppen kan henføres til to behov som følge af indførelsen af euroen for de EU-medlemsstater, som tager del i den fælles valuta. For det første behovet for øget effektivitet af samordningen af disse staters økonomiske politikker, først og fremmest, men ikke udelukkende, ud fra en makroøkonomisk synsvinkel; for det andet behovet for en forbindelse mellem den monetære og økonomiske politik.

64. Eftersom Rådet, i sin egenskab af EU-institution sammensat af repræsentanter for alle medlemsstater, imidlertid ikke på en effektiv måde kan opfylde disse behov for udvidet samordning og forbindelse – og disse behov alene gør sig gældende for visse af EU-medlemsstaterne – og eftersom man ikke ville berøre den i traktaterne fastsatte institutionelle opbygning eller svække Rådets rolle som institution, foretrak man at oprette et eksklusivt forum af mellemstatslig karakter, hvori finansministrene fra medlemsstaterne i euroområdet kan drøfte spørgsmål i tilknytning til deres interesser, der nu er strengt forbundet som følge af indførelsen af den fælles valuta. Helt fra begyndelsen afspejlede oprettelsen af Eurogruppen derfor eurolandenes vilje til indbyrdes at drøfte spørgsmål, som er specifikke for dem (og altså ikke vedrører de øvrige medlemsstater), og med henblik herpå at mødes uformelt og uden for Rådet for at samordne og harmonisere deres holdninger, dog uden at underminere hverken integriteten af Rådet som centrum for Unionens økonomiske beslutningsproces eller ECB's uafhængighed.

65. Selv om Eurogruppen oprindeligt blev udformet som et mellemstatsligt samordningsinstrument, der placerer sig mellem et helt nationalt plan og EU-planen, har den imidlertid straks erhvervet en væsentlig politisk vægt og er blevet det primære referencepunkt for den økonomiske samordning i euroområdet.

35 – Der er opregnet i bilag I til dettes forretningsorden, vedtaget ved Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1.12.2009 (EUT 2009, L 325, s. 35), hvis liste er omhandlet i artikel 16, stk. 6, TEU.

36 – Det Europæiske Råds resolution af 13.12.1997 om samordningen af den økonomiske politik i ØMU'ens tredje fase og om EF-traktatens artikel 109 og 109 B (EFT 1998, C 35, s. 1, herefter »Det Europæiske Råds resolution fra 1997«, jf. bl.a. punkt 6).

66. Eurogruppen holdt sit første møde i Luxembourg den 4. juni 1998. I sine første leveår handlede Eurogruppen i en form for retlig gråzone, selv om de arbejder, som uformelt blev gjort inden for gruppen, med tiden førte til en række organisatoriske foranstaltninger med det formål at strukturere aktiviteterne og give forummet en strengere karakter for at forbedre gruppens funktion. Herunder hører eksempelvis muligheden for at offentliggøre erklæringer eller pressemeddelelser, når dette opfattes som hensigtsmæssigt³⁷, eller afgørelsen i 2004 om at have en fast formand, der udpeges for en periode på to år³⁸.

b) Eurogruppen efter vedtagelsen af Lissabontraktaten: sammensætning og funktion

67. Først med Lissabontraktaten er Eurogruppen blevet anerkendt i den primære EU-ret, nærmere bestemt i artikel 137 TEUF og protokol nr. 14.

68. Artikel 137 TEUF begrænser sig til at henvise til protokol nr. 14 hvad angår de nærmere bestemmelser for afholdelsen af møder mellem ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta.

69. Protokol nr. 14 har derimod et mere materielt indhold. Først og fremmest erindrer det i præambelen om formålet om at fremme betingelserne for en stærkere økonomisk vækst i Unionen og med henblik herpå at udvikle en stadig tættere samordning af de økonomiske politikker i euroområdet, hvilket nødvendiggør, at der fastlægges særlige bestemmelser med henblik på en styrket dialog mellem de medlemsstater, der har euroen som valuta, indtil euroen bliver valutaen i alle Unionens medlemsstater. Protokollens artikel 1 omhandler sammensætningen af Eurogruppen, præciserer dens uformelle karakter samt formålet med møderne og bestemmer, at Kommissionen og ECB skal deltage i disse møder; i protokollens artikel 2 fastsættes regler for at udpege Eurogruppens formand.

70. Eurogruppen nævnes imidlertid ikke alene i den primære EU-ret, men også i andre retsakter, både i den afledte EU-ret og uden for Unionens retlige ramme.

71. For så vidt angår den afledte EU-ret nævnes Eurogruppen i forordning nr. 473/2013³⁹ og forordningen om Den Fælles Tilsynsmekanisme⁴⁰. For så vidt angår mellemstatslige retsakter nævnes Eurogruppen eller dens formand i både finanspagten⁴¹ og ESM-traktaten⁴².

72. Som anført i artikel 1 i protokol nr. 14 er Eurogruppen sammensat af ministrene⁴³ fra de medlemsstater, der har euroen som valuta⁴⁴.

37 – Eurogruppens første erklæring blev offentliggjort den 8.5.2000 (jf. Agence Europe, 7712, 8./9.5.2000, s. 9).

38 – I de første år fulgte Eurogruppens formandskab Rådets roterende formandskab, men når en medlemsstat uden for euroområdet havde formandskabet for Rådet, blev formandskabet dog varetaget af det næste euroland, der skulle have formandskabet for Rådet.

39 – Jf. fodnote 24 ovenfor. Jf. bl.a. 16., 23. og 34. betragtning samt artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 3 og 5, artikel 8, stk. 1, og hvad angår Eurogruppens formand artikel 15, stk. 1. Forordning nr. 472/2013 nævner Eurogruppens arbejdsgruppe og dens formand (jf. punkt 77 nedenfor).

40 – Jf. artikel 20, stk. 2, 3 og 6, i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15.10.2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63).

41 – Jf. bl.a. artikel 12, stk. 4, hvorefter Eurogruppen pålægges forberedelsen af og opfølgningen på eurotopmøderne, og Eurogruppens formand kan indbydes til at være til stede under eurotopmøderne med henblik herpå.

42 – Jf. i denne forbindelse 11. betragtning samt artikel 5, stk. 2, hvorefter styrelsesrådet kan beslutte at have Eurogruppens formand som formand, stk. 3 og stk. 7, litra b).

43 – I denne sammenhæng skal det fremhæves – sådan som det vil blive uddybet nedenfor i punkt 97 – at ordlyden af både artikel 137 TEUF og artikel 1, første punktum, i protokol nr. 14 adskiller sig fra ordlyden af artikel 16, stk. 2, TEU, der bestemmer, at Rådet består af en repræsentant for hver medlemsstat på »ministerniveau«. Denne ordlydsmæssige forskel medfører, at henset til Eurogruppens »eksklusive karakter« kan, til forskel fra hvad der er tilfældet med hensyn til Rådets møder, alene ministrene, og ikke også statssekretærerne, deltage i Eurogruppens møder. Selv om det ikke er præciseret, mødes, henset til deres kompetence, som regel finansministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta.

44 – Det fremgår af Eurogruppens websted (<https://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/eurogroup/>), at Eurogruppen dog kan mødes i det såkaldt »inkluderende format«, hvori også ministrene fra de øvrige medlemsstater kan deltage i diskussionerne.

73. I medfør af tredje punktum i denne bestemmelse deltager Kommissionen i Eurogruppens møder. Ved ikrafttrædelsen af protokol nr. 14 er Kommissionens deltagelse derfor blevet obligatorisk, i modsætning til tidligere, hvor Kommissionen kun deltog i Eurogruppens møder efter invitation, selv om dens deltagelse i praksis var systematisk⁴⁵.

74. I henhold til fjerde punktum i artikel 1 i protokol nr. 14 »opfordres« ECB til at deltage i disse møder. Vedtagelsen af Lissabontraktaten har derfor ikke påvirket denne institutions fakultative deltagelse – som er knyttet til behovet for denne institutions uafhængighed⁴⁶ – men alene gjort det obligatorisk at indbyde den til at deltage i møderne⁴⁷.

75. Hvor det er hensigtsmæssigt, indbydes i praksis også ESM's administrerende direktør og – i drøftelser om de økonomiske programmer, som det deltager i – IMF⁴⁸ til at deltage i møderne.

76. I medfør af artikel 2 i protokol nr. 14 vælger ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, med et flertal af disse medlemsstater en formand for Eurogruppen for to et halvt år⁴⁹, og denne formand udgør på en måde Eurogruppens ansigt udadtil⁵⁰.

77. Eurogruppen mødes normalt en gang om måneden dagen inden samlingen i ØKOFIN-Rådet, men om nødvendigt holdes yderligere møder. Som afklaret i retsmødet råder Eurogruppen ikke over sit eget sekretariat, men har en fleksibel organisatorisk support, idet den kan henvende sig til Generalsekretariatet for Rådet eller eventuelt til Generalsekretariatet for Kommissionen med hensyn til de til dens funktioner svarende logistiske behov. Eurogruppens møder forberedes af Eurogruppens arbejdsgruppe (*Eurogroup Working Group*), der er et forberedende organ sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne i euroområdet, Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, Kommissionen og ECB.

78. Med hensyn til dagsordenen for møderne bestemmer andet punktum i artikel 1 i protokol nr. 14 udtrykkeligt, at ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, mødes »for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de deler for så vidt angår den fælles valuta«, med henblik på at opnå det i protokollens præambel udtrykte formål at »udvikle en stadig tættere samordning af de økonomiske politikker i euroområdet« inden for rammerne af »en styrket dialog mellem [disse] medlemsstater«.

79. Som Kommissionen har fremhævet i retsmødet, kan Eurogruppen drøfte både spørgsmål, som omfattes af den EU-retlige ramme, og spørgsmål uden for denne ramme.

45 – I Eurogruppen deltager som regel Kommissionens medlem med ansvar for økonomiske og monetære anliggender samt euroen sammen med generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender.

46 – Den fakultative karakter af ECB's deltagelse forklares med behovet for at gøre det muligt for ECB at vurdere, om den eventuelle deltagelse i et specifikt møde kan være forenelig med dens uafhængighed. I praksis deltager ECB altid i Eurogruppens møder. I Eurogruppens møder deltager som regel ECB's formand, men i medfør af artikel 13.2 i statuten for Den Europæiske Centralbank og ECB (protokol nr. 4, der er knyttet til traktaterne) kan formanden udpege en anden person.

47 – Protokol nr. 14 indeholder nemlig ikke længere ordet »eventuelt«, der fandtes i Det Europæiske Råds resolution fra 1997.

48 – Det fremgår af Eurogruppens websted, nævnt ovenfor i fodnote 44.

49 – Formanden vælges med simpelt stemmeflertal af de stemmeberettigede (ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta) og altså ikke af deltagerne.

50 – Hverken protokol nr. 14 eller andre officielle akter specificerer opgaverne for Eurogruppens formand i detaljer. Det fremgår i øvrigt af Eurogruppens websted, at formanden har følgende opgaver: leder Eurogruppens møder og fastsætter dagsordenen for møderne, udarbejder Eurogruppens langsigtede arbejdsprogram, præsenterer resultaterne af Eurogruppens drøftelser for offentligheden og ministrene fra EU-medlemsstaterne uden for euroområdet, repræsenterer Eurogruppen i internationale fora (som eksempelvis G7), orienterer Europa-Parlamentet om Eurogruppens prioriteter (jf. Eurogruppens websted, nævnt ovenfor i fodnote 44). I henhold til ESM-traktatens ovennævnte artikel 5, stk. 2, kan Eurogruppens formand også være formand for ESM's styrelsesråd, hvis rådets medlemmer beslutter i denne retning.

80. Således omfatter EU-retten åbenlyst Eurogruppens drøftelser om eksempelvis medlemsstaternes udkast til budgetplaner eller bedømmelsen af Kommissionens udtalelser om disse udkast og om budgetsituationen og udsigterne for euroområdet som helhed på basis af Kommissionens samlede vurdering i henhold til artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 473/2013. Det samme gør sig gældende for drøftelser om rapporten om udførelsen af de opgaver, som overdrages til ECB i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter, ved anvendelse af artikel 20, stk. 2, 3, 4 og 6, i forordningen om Den Fælles Tilsynsmekanisme⁵¹.

81. Den mellemstatslige retlige ramme, som således ligger uden for EU-retten, omfatter derimod eksempelvis Eurogruppens aktiviteter i relation til eurotopmøderne (*Eurosummit*), som fastsat i finanspagten⁵².

82. Under alle omstændigheder findes der en høj grad af fleksibilitet hvad angår dagsordenen for møderne, hvorfor Eurogruppen frit kan diskutere alle emner, som påvirker den økonomiske situation i euroområdet og derfor kræver samordning mellem eurolandene.

83. Formanden for Eurogruppen orienterer offentligheden om resultaterne af mødet på en pressekonference. Eurogruppen kan desuden udsende skriftlige offentlige erklæringer. I disse mundtlige eller skriftlige erklæringer offentliggøres resultatet af den uformelle politiske aftale, som er indgået vedrørende spørgsmålene drøftet af Eurogruppen.

c) Den uformelle karakter af Eurogruppen

84. Eurogruppens grundlæggende kendetegn er dens uformelle karakter, et krav, som allerede var anført i Det Europæiske Råds resolution fra 1997, og som er gengivet ordret i artikel 1, første punktum, i protokol nr. 14.

85. Den udtrykkelige karakteristik af Eurogruppens møder som »uformelle« afspejler hensigten om at udforme Eurogruppen som et politisk debatforum med begrænset deltagelse⁵³, et fortroligt og fleksibelt forum, som har det formål at skabe særlige betingelser, der fremmer drøftelserne mellem ministrene og hermed yder et afgørende bidrag til at udjævne forskelle og løse potentielle konflikter, og således befordrer indgåelsen af en politisk aftale.

86. Grunden til indførelsen af kravet om den uformelle karakter kan henføres til de to behov knyttet til formålet med oprettelsen og eksistensen af Eurogruppen, som uddybet ovenfor i punkt 63-65. For det første opfylder dette krav behovene med tilknytning til relationerne mellem eurolandene og de øvrige medlemsstater samt viljen til ikke at svække den magt, der ligger hos ØKOFIN-Rådet som det afgørende organ i centrum for den økonomiske samordnings- og beslutningsproces. Af denne grund har Eurogruppen, i sin egenskab af uformelt organ, ingen selvstændig beslutningsbeføjelse, sådan som Domstolen i øvrigt fastslog i Mallis-dommen⁵⁴. For det andet imødekommer kravet om den uformelle karakter bekymringen om at sikre ECB's politiske uafhængighed, især af medlemsstaterne. Den uformelle karakter er derfor en forudsætning for dialogen mellem myndighederne med kompetence for så vidt angår den monetære politik og myndighederne med kompetence for så vidt angår den økonomiske politik inden for ØMU.

51 – Jf. fodnote 40 ovenfor.

52 – Jf. fodnote 41 ovenfor.

53 – I praksis deltager i Eurogruppens møder udelukkende ministrene, Kommissionens medlem, ECB's formand og en enkelt medarbejder, således at antallet af deltagere er markant mere begrænset (omkring 40 personer) i forhold til ØKOFIN-Rådets møder, hvori over 150 personer kan være til stede.

54 – Jf. punkt 60 ovenfor.

87. I øvrigt kræver spørgsmål vedrørende eksempelvis skatte- og budgetmæssige strategier eller forventninger om økonomisk vækst ikke altid umiddelbare afgørelser, men snarere en jævn dialog og en løbende udveksling af synspunkter, som gør hver enkelt minister i stand til fuldt fortroligt at uddybe analysen af sin egen medlemsstats situation, især inden for den europæiske kontekst, og i konsekvens heraf de mulige valg, som forestår.

88. Eurogruppen har alligevel en markant indflydelse på alle planer af styringen af ØMU, sådan som det også har vist sig for nylig⁵⁵; på EU-plan kan Eurogruppen således bestemme ØKOFIN-Rådets afgørelser, ved at eurolandene indtager en samordnet stilling inden for Rådet; på dette plan spiller Eurogruppen også en meget vigtig politisk rolle på de ovenfor i punkt 80 nævnte områder; på nationalt plan kan Eurogruppen samordne foranstaltninger eller indgreb, som iværksættes af de enkelte medlemsstater; og på mellemstatsligt plan udøver Eurogruppen eksempelvis indflydelse, for så vidt som de ministre, som deltager i Eurogruppen, også er medlemmer af ESM's styrelsesråd⁵⁶.

89. Eurogruppen bevarer under alle omstændigheder en rent politisk vægt. I sin egenskab af uformelt organ mangler Eurogruppen egne kompetencer og har heller ingen beføjelse til at sanktionere de medlemmer, som ikke gennemfører de aftalte politiske mål. Det står juridisk set altid de ministre, som deltager i møderne, frit for i Unionens, de nationale eller de mellemstatslige beslutningsorganer at fravige de inden for Eurogruppen indgåede politiske aftaler. Eurogruppens evne til at påvirke den økonomiske styring afhænger af dens evne til at skabe en frivillig respekt for de fælles holdninger. Med andre ord skal resultatet af Eurogruppens drøftelser altid være baseret på reel konsensus⁵⁷.

90. Fraværet af egne kompetencer medfører endvidere, at de inden for Eurogruppen indgåede politiske aftaler nødvendigvis skal gennemføres ved retsakter, som vedtages af andre organer, eksempelvis af Unionen, medlemsstaterne eller mellemstatslige instanser uden for Unionens retlige ramme såsom ESM.

4. Den retlige karakter af Eurogruppen

91. I den ovenfor beskrevne komplekse forfatningsmæssige ramme og i lyset af beskrivelsen i den foregående del, hvilken retlig karakter har da Eurogruppen?

92. Besvarelsen af dette spørgsmål kræver en uddybende analyse af de relevante bestemmelser i traktaterne, læst i lyset af Eurogruppens rolle inden for ØMU's særlige forfatningsmæssige struktur. Eftersom der ikke hersker tvivl om, at Eurogruppen er blevet oprettet som et mellemstatsligt organ uden for Unionens institutionelle og retlige rammer⁵⁸, skal fortolkningen af de relevante primærretlige bestemmelser i EU-retten i denne henseende sigte mod at efterprøve, om Lissabontraktaten blot har anerkendt dette organ eller også har forandret dets retlige karakter, således at Eurogruppen, som nu omfattes af Unionens ovennævnte institutionelle og retlige rammer, kan kvalificeres som en institution som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF.

55 – For nylig har netop Eurogruppen fået til opgave at udarbejde strategier til at håndtere de økonomiske konsekvenser af COVID-19-pandemien. Jf. fælles erklæring fra medlemmerne af Det Europæiske Råd af 26.3.2020, punkt 14.

56 – Jf. ESM-traktatens artikel 5, stk. 1.

57 – For en interessant analyse af Eurogruppens konkrete funktion, med særligt henblik på den uformelle karakter af dens møder, henvises til U. Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. Jf. i denne forbindelse især s. 5.

58 – Som anført ovenfor i punkt 62 blev Eurogruppen oprindeligt oprettet ved en retsakt, som ligger uden for rammerne af EU-retten, af et organ, Det Europæiske Råd, der på tidspunktet for oprettelsen heraf lå uden for Unionens institutionelle ramme.

93. Set i dette perspektiv skal det, ud fra en *ordlydsmæssig* synsvinkel, bemærkes, at både artikel 137 TEUF og bestemmelserne i protokol nr. 14 dels har opretholdt benævnelsen af dette organ som en »gruppe«, uden således at omkvalificere det som et »råd« eller »udvalg«, dels og først og fremmest udtrykkeligt refererer til, at »[m]inistrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta«, mødes »uformelt«⁵⁹. Denne formulering gengiver næsten ordret formuleringen i Det Europæiske Råds resolution fra 1997⁶⁰.

94. Ud over mødernes kvalifikation som »uformelle« møder, som har tilknytning til Eurogruppens specifikke funktion, som jeg vil analysere om lidt⁶¹, mener jeg, at den udtrykkelige henvisning til ministrene fra medlemsstaterne peger på, at deltagerne i Eurogruppens møder handler i deres nationale ministerrolle.

95. Denne fortolkning forstærkes efter min opfattelse af det efterfølgende punktum i samme bestemmelse, hvori det anføres, at der i disse møder skal drøftes »spørgsmål i tilknytning til *det specifikke ansvar, som de deler* for så vidt angår den fælles valuta«. Brug af denne terminologi giver udtryk for, at det ansvar, som møderne handler om, fortsat hviler på de enkelte ministre på grundlag af deres kompetence på nationalt plan og ikke overdrages til det forum, hvori de samles, selv om dette ansvar, som enhver deltager er blevet tildelt på nationalt plan, som følge af indførelsen af den fælles valuta overlapper med de andres.

96. Ordlydsfortolkningen har givetvis ikke afgørende betydning som sådan i et tilfælde som det foreliggende, men synes dog at fremhæve, at ophavsmændene til Lissabontraktaten havde til hensigt at konstatere eksistensen af Eurogruppen som et mellemstatsligt debatforum snarere end at oprette et selvstændigt EU-organ.

97. Denne fortolkning bekræftes tilsyneladende ud fra en *systematisk*⁶² synsvinkel, hvis terminologien i artikel 137 TEUF og protokol nr. 14 sammenlignes med den, der er brugt i andre bestemmelser i traktaterne. Faktisk adskiller terminologien vedrørende Eurogruppen sig åbenlyst for det første fra den, som bruges i relation til sammensætningen af Rådet i artikel 16, stk. 2, TEU, hvorefter »Rådet består af en *repræsentant* for hver medlemsstat på ministerniveau«⁶³. Bestemmelsen om Rådet refererer således ikke til ministrene, når disse handler i deres nationale rolle, men til Rådet i sin egenskab af EU-institution sammensat af repræsentanter for hver enkelt medlemsstat, der indgår i Rådet.

59 – Jf. bl.a. artikel 1, første punktum, i protokol nr. 14.

60 – Den mest betydningsfulde sproglige forskel vedrører det forhold, at formuleringen »[m]inistrene [...] *kan mødes*« er blevet erstattet med nutidsformen »[m]inistrene [...] *mødes*«. Ud fra en ordlydsmæssig synsvinkel tenderer denne ændring efter min opfattelse snarere til at bekræfte den i følgende punkter foreslåede fortolkning, hvorefter protokol nr. 14 ikke giver ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, beføjelse til at mødes, men konstaterer, at de mødes. Den italienske version svarer til den franske, den tyske, den nederlandske og den portugisiske. Den spanske version bruger fremtidsformen »mantendrán«. Den engelske version er derimod mere tvetydig, fordi ordene »may meet« er blevet erstattet med ordene »shall meet«. Imidlertid peger ordet »shall« generelt set på en forpligtelse, der knytter sig til mødets uformelle karakter (shall meet *informally*), hvilket, som nævnt, udgør et grundlæggende kendetegn ved Eurogruppen (jf. punkt 84 ff.)

61 – Jf. punkt 102 nedenfor.

62 – Ud fra en systematisk synsvinkel kan der også lægges vægt på det forhold, der i sig selv ikke er afgørende, men er en indikation, at Eurogruppen ikke nævnes i traktaterne blandt institutionerne, men i kapitlet med specifikke bestemmelser for de medlemsstater, der har euroen som valuta, og i en specifik protokol.

63 – Min fremhævelse.

98. For det andet adskiller terminologien i artikel 137 TEUF og protokol nr. 14 sig endvidere også markant fra den, som er brugt i artikel 136, stk. 2, TEUF og artikel 138, stk. 3, TEUF, der vedrører afgørelser om foranstaltninger, som udelukkende angår de medlemsstater, der har euroen som valuta⁶⁴. I henhold til disse bestemmelser stemmer nemlig »kun de *medlemmer af Rådet, der repræsenterer medlemsstater*, der har euroen som valuta«⁶⁵. Bl.a. artikel 15 i forordning nr. 472/2013 har lignende ordlyd, og i samme retning går artikel 139, stk. 4, TEUF, sammenholdt med samme artikels stk. 1.

99. Brugen af så forskellige terminologier bekræfter efter min opfattelse, at ophavsmændene til Lissabontraktaten, da de ville referere til repræsentanter for de medlemsstater, der har euroen som valuta, når de handler inden for en EU-institution eller et EU-organ, har brugt en anden terminologi end den, som benyttes med hensyn til Eurogruppen.

100. Ud fra en *historisk* synsvinkel kan der ved læsning af akterne fra Konventet om Europas fremtid, hvorfra de omhandlede bestemmelser stammer, endvidere ikke udledes nogen hensigt om at inkludere Eurogruppen i Unionens institutionelle ramme, men snarere indikationer i den modsatte retning⁶⁶.

101. Ud fra en *teleologisk* synsvinkel, der følger af en analyse af Eurogruppens tilblivelse og funktion i ØMU's forfatningsmæssige opbygning, som beskrevet ovenfor, mener jeg, at nævnelser af Eurogruppen i artikel 137 TEUF og protokol nr. 14 sigter mod en formel anerkendelse af en i forvejen uden for Unionens institutionelle ramme eksisterende enhed. Med denne anerkendelse har EU-institutionerne endvidere, formelt med primærretlige bestemmelser, fået tilladelse til at deltage i dette forum, og dette gælder i særlig grad Kommissionen, hvis deltagelse er blevet obligatorisk, og ECB, som hermed obligatorisk skal indbydes. I fraværet af en oprettelse af et selvstændigt beslutningsorgan for eurolandene har denne anerkendelse gjort det muligt at imødekomme de øvrige medlemsstaters behov, navnlig ikke at svække Rådets grundlæggende rolle for så vidt angår den økonomiske samordning.

102. På grundlag af sin stilling uden for Unionens retlige ramme kan Eurogruppen opretholde den uformelle karakter, som udgør en væsentlig forudsætning for dens funktion. Takket være denne uformelle karakter kan Eurogruppen handle som et politisk debatforum, hvor komplekse interesser kan mødes, således at der kan opnås kompromisser mellem de medlemsstater, der har euroen som valuta.

103. Som allerede fremhævet handler Eurogruppen som en koordinerende instans og nærmere bestemt som en »bro« mellem de forskellige planer, hvorpå styringen af ØMU foregår, dvs. dels det nationale plan og EU-planen, hvor koordineringen konkret sker via Kommissionens og ECB's deltagelse, dels det mellemstatslige niveau uden for EU's rammer.

104. Den obligatoriske deltagelse af Kommissionen, der bevarer sin rolle som traktaternes vogter i henhold til artikel 17, stk. 1, TEUF⁶⁷, sigter navnlig mod at påse bl.a., at de i dette debatforum udførte aktiviteter, der har tilknytning til EU-retten, er forenelige hermed. I kraft af princippet om ligebehandling mellem medlemsstaterne har Kommissionen i øvrigt pligt til at være neutral og kan

64 – Artikel 136, stk. 2, TEUF vedrører afgørelser om de i artiklens stk. 1 nævnte foranstaltninger, som udelukkende angår de medlemsstater, der har euroen som valuta. Artikel 138, stk. 3, TEUF omhandler afgørelser om foranstaltninger, som træffes i henhold til samme artikels stk. 2 for at sikre en samlet repræsentation inden for rammerne af de internationale finansielle institutioner og konferencer for de medlemsstater, der har euroen som valuta.

65 – Min fremhævelse.

66 – Jf. eksempelvis »Tysk-fransk bidrag om økonomisk governance« (CONV 470/02), hvori det blev foreslået dels at »recognise the Eurogroup in a Protocol annexed to the Treaty« (min fremhævelse), dels at oprette et Euro-ØKOFIN-Råd sammensat alene af repræsentanter for eurolandene, sådan som det allerede var foreslået af Kommissionen (jf. CONV 391/02). Dette andet forslag, som i det væsentlige ville have oprettet et ad hoc-beslutningsorgan for de medlemsstater, der har euroen som valuta, inden for Unionen, blev ikke tiltrådt.

67 – Jf. analogt præmis 59 i Ledra-dommen.

frembringe en bedre helhedsoversigt over problemerne for euroområdet og en mere balanceret dialog mellem de berørte aktører⁶⁸. Deltagelsen af ECB opfylder det allerede nævnte behov for at sikre en forbindelse mellem den økonomiske og monetære politik inden for ØMU⁶⁹ under overholdelse af ECB's uafhængighed.

105. Den omstændighed, at Eurogruppen nævnes i bestemmelser i den afledte EU-ret, sår efter min opfattelse ikke tvivl om konstateringen af dette organs stilling uden for Unionens institutionelle ramme. På grundlag af disse bestemmelser er Eurogruppen ikke tildelt specifikke beføjelser, men den kan modtage oplysninger og gennemføre informerede drøftelser om spørgsmål, der vedrører de økonomiske politikker i euroområdet eller har relevans for den fælles valuta. I kraft af disse bestemmelser omfattes Eurogruppen givetvis af mekanismerne for tilsyn (*oversight*) og ansvar (*accountability*) fastsat i EU-retten, men i overensstemmelse med den ovenfor i punkt 51-53 nævnte semi-mellemstatslige tilgang opfylder de nævnte bestemmelser behovet for at skabe en forbindelse mellem Unionens kompetencer og de økonomiske politikker, som fortsat er omfattet af medlemsstaternes kompetence.

106. Jeg mener sammenfattende, at Eurogruppen på baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal opfattes som et organ, der er et udtryk for en særlig form for den mellemstatslige karakter af ØMU's forfatningsmæssige struktur⁷⁰. Dette organ er blevet oprettet som et udelukkende mellemstatsligt organ inden for den komplekse ramme for samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker inden for ØMU og fungerer som en forbindelse mellem det statslige plan og EU-planen. Lissabontraktaten har anerkendt Eurogruppens eksistens uden for Unionens retlige ramme og formaliseret Kommissionens og ECB's deltagelse i dens arbejder, men har ikke forandret dens retlige karakter, som har streng tilknytning til dens rolle som »bro« mellem medlemsstaterne og Unionen.

107. På grundlag af ovenstående overvejelser skal det konkluderes, at eftersom Eurogruppen er et organ uden for Unionens institutionelle og retlige rammer, har Unionens retsinstanser ikke kompetence til at påkende erstatningssøgsmål mod dette organ i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF for angivelige skader forårsaget ved de af Eurogruppen iværksatte handlinger. Heraf følger, at idet Retten anerkendte denne kompetence i de appellerede domme, er disse domme behæftet med en retlig fejl og skal ophæves, for så vidt som de anerkender Unionens retsinstansers kompetence til at påkende erstatningssøgsmål mod Eurogruppen.

108. Betragtninger om retsstatsprincippet (eller, for at bruge Rettens ord, princippet om retsunionen) i relation til behov med tilknytning til overholdelsen af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse sår ikke tvivl om denne konklusion. Jeg vil drøfte dette spørgsmål i den følgende del.

5. Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse

109. I de appellerede domme fandt Retten, at manglende anerkendelse af Eurogruppen som EU-enhed vil være i strid med princippet om »retsunionen«, eftersom den vil gøre det muligt at oprette enheder i Unionens retsorden, hvis retsakter og adfærd Unionen ikke kan drages til ansvar for⁷¹.

68 – I sin egenskab af instans, som indsamler og behandler de nødvendige oplysninger for at udøve overvågningen, spiller Kommissionen også en rolle om samordning af de fælles økonomiske udviklinger, således at den er særligt egnet til at foreslå den fælles diagnose af den økonomiske situation i euroområdet. Kommissionen hører Eurogruppen om alle vigtige afgørelser, som henhører under Kommissionens ansvar inden for ØMU.

69 – Jf. punkt 63-68 ovenfor.

70 – Det kan udelukkes, at Eurogruppen er et udtryk for en form for forstærket samarbejde mellem medlemsstaterne, fordi kravene i artikel 20 TEU og artikel 326 TEUF – 334 TEUF ikke er opfyldt, og den er heller ikke sammenlignelig med andre tidligere samarbejdsformer, eksempelvis samarbejdet inden for områderne retlige og indre anliggender i henhold til Maastrichttraktaten.

71 – De appellerede dommes præmis 114 (sag T-680/13) og præmis 110 (sag T-786/14).

110. Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse udgør nemlig et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som nu er bekræftet i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder⁷².

111. Konklusionen vedrørende den retlige karakter af Eurogruppen, hvorefter denne ikke kan kvalificeres som en »institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, påvirker ikke den fulde anvendelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og er ikke i strid med princippet om »retsunionen«. Borgerne sikres nemlig domstolsbeskyttelse, idet de kan anlægge søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold mod de institutioner, der vedtager retsakter og træffer foranstaltninger for at gennemføre og udvikle Eurogruppens konklusioner.

112. Eftersom Eurogruppen ikke har formelle beføjelser, tager de inden for dette forum indgåede politiske aftaler – som fremhævet ovenfor i punkt 90 – form og gennemføres ved retsakter og foranstaltninger fra andre organer, hvad enten disse henhører under Unionen eller er uden for Unionens retlige ramme. Eurogruppens aktivitet ligger derfor forud for vedtagelsen af handlinger fra andre organers side. Eurogruppen deltager i en, om end vigtig, fase af en mere omfattende »*decision making process*«.

113. Det forhold, at Eurogruppen ikke kvalificeres som en »institution« som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF, udelukker ikke Unionens ansvar, når de i punkt 38 anførte betingelser er opfyldt, for handlinger, hvormed Rådet og Kommissionen har gennemført Eurogruppens afgørelser. Borgerne kan anlægge erstatningssøgsmål i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF mod de EU-institutioner – som regel Rådet – som gennemfører de inden for Eurogruppen indgåede aftaler.

114. Hvad særligt angår den foreliggende sag kunne sagsøgerne i første instans først og fremmest anlægge sag mod Rådet for at opnå erstatning for skade som følge af vedtagelsen af afgørelse 2013/236 (i det mindste med hensyn til visse deri fastsatte foranstaltninger) samt mod Kommissionen og ECB som følge af overvågningen af gennemførelsen af det makroøkonomiske tilpasningsprogram for Cypren i henhold til afgørelsens artikel 1, stk. 2⁷³.

115. Endvidere kunne sagsøgerne i kraft af principperne i Ledra-dommen anlægge erstatningssøgsmål mod Kommissionen og ECB for den skade, som de kan have lidt som følge af disse institutioners angiveligt skadevoldende handlinger i forbindelse med forhandling og undertegnelse af aftalememorandummet af 26. april 2013⁷⁴.

116. Således havde sagsøgerne mulighed for at anlægge sag for at opnå erstatning for skader, som de angiveligt blev påført som et led i gennemførelsen af det, som efter deres opfattelse er »handlingsplanen fastsat« i Eurogruppens erklæring af 25. marts 2013⁷⁵.

117. Et erstatningssøgsmål mod Eurogruppen ville tilføje meget lidt i forhold til denne beskyttelsesmulighed. Såfremt et erstatningssøgsmål var tilladt i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF, ville det under alle omstændigheder sigte mod at tilskrive Unionen de skadevoldende handlinger, som dette organ angiveligt har iværksat. Faktisk er det sikkert, at Eurogruppen ikke er en juridisk person⁷⁶,

72 – Jf. bl.a. dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 49).

73 – Jf. de appellerede dommes præmis 192 og 198 (sag T-680/13) og præmis 191 og 197 (sag T-786/14).

74 – Jf. de appellerede dommes præmis 201 og 203 (sag T-680/13) og præmis 200 og 202 (sag T-786/14) og de deri nævnte præmisser i Ledra-dommen.

75 – Jf. punkt 20 i appellen iværksat af sagsøgerne i første instans i sag C-603/18 P.

76 – Jf. i denne forbindelse generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:294, punkt 63).

mens Unionen er den eneste enhed, ud over ECB⁷⁷, der er en selvstændig juridisk person. I konsekvens heraf ville eventuelle skader påført ved Eurogruppens handlinger tilskrives Unionen. Resultatet bliver ikke anderledes, hvis Unionen – som jeg har fremhævet – kan ifalde ansvar for handlinger udført af Rådet og Kommissionen, som gennemfører Eurogruppens afgørelser.

118. Det er endvidere hensigtsmæssigt at analysere Kommissionens deltagelse i Eurogruppens møder.

119. I denne forbindelse vil jeg først og fremmest fremhæve, at for at afgøre, om en tilsidesættelse af borgernes rettigheder, som skal være resultatet af en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder⁷⁸, kan tilskrives en EU-institution i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF eller ej, er det af grundlæggende betydning nøjagtigt at identificere den handling fra denne institutions side, som i væsentlig grad har medvirket til tilsidesættelsen. Derfor skal det i begivenhedskæden fastlægges, om den omhandlede tilsidesættelse ville være blevet undgået, hvis den berørte institution havde besluttet at handle anderledes.

120. Domstolen har allerede haft lejlighed til at afklare, at Eurogruppens erklæringer, i hvilke resultaterne af drøftelserne inden for Eurogruppen og de indgåede politiske aftaler offentliggøres, ikke er udtryk for Kommissionens beslutningsbeføjelse⁷⁹, og derfor som sådanne ikke kan tilskrives denne institution.

121. Ifølge Domstolen fremgår det imidlertid af artikel 17, stk. 1, TEU, at Kommissionen »fremmer Unionens almene interesser« og »fører tilsyn med gennemførelsen af EU-retten«⁸⁰, og i forbindelse hermed bevarer Kommissionen i henhold til denne bestemmelse sin rolle som traktaternes vogter, også når den handler uden for Unionens retlige ramme⁸¹.

122. I denne forbindelse skal det bemærkes, at Eurogruppens møder har til formål at muliggøre en stadig tættere samordning af de økonomiske politikker i euroområdet. Med sin deltagelse i disse møder, som efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten er blevet obligatorisk, giver Kommissionen et væsentligt bidrag til drøftelserne inden for Eurogruppen og dens aktiviteter. Under disse betingelser må det antages, at Kommissionen med sin deltagelse i møderne inden for dette organ fremmer Unionens almene interesser⁸².

123. Når Kommissionen deltager i Eurogruppens møder, kan Kommissionen under disse forhold ikke med sin adfærd medvirke til en tilsidesættelse af EU-retten⁸³.

124. I denne sammenhæng vil jeg fremhæve, at EU-institutionerne, også når de handler uden for Unionens retlige ramme, under alle omstændigheder forbliver bundet fuldt ud af EU-retten, herunder chartret om grundlæggende rettigheder⁸⁴.

77 – Jf. artikel 47 TEU og artikel 282, stk. 3, TEUF.

78 – Jf. Ledra-dommen, præmis 65 og den deri nævnte faste retspraksis.

79 – Jf. Mallis-dommen, præmis 57.

80 – Jf. Pringle-dommen, præmis 163, og Ledra-dommen, præmis 57.

81 – Jf. analogt Ledra-dommen, præmis 59.

82 – Jf. analogt Pringle-dommen, præmis 164.

83 – Jf. i denne forbindelse punkt 69 i generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:290).

84 – Jf. Ledra-dommen, præmis 67, samt punkt 69 og 85 i generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:290). Jf. også punkt 176 i generaladvokat Kokotts stillingtagen Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

125. Kommissionens obligatoriske deltagelse i Eurogruppens møder, i forbindelse med hvilken Kommissionen bevarer sin ovennævnte rolle som traktaternes vogter i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, og de opgaver, som den skal udføre i dette forum, gør det muligt for den at påse, at de af Eurogruppen udførte aktiviteter er forenelige med EU-retten, og især chartret⁸⁵.

126. Det følger af ovenstående overvejelser, at det ikke kan udelukkes, at Kommissionen under særlige omstændigheder kan tilskrives de skadelige konsekvenser af, at Kommissionen på grund af passivitet ikke har påset, at Eurogruppens afgørelser var i overensstemmelse med EU-retten⁸⁶. Dette tilføjer en yderligere grad af effektivitet til borgernes domstolsbeskyttelse.

6. Afsluttende overvejelser

127. Jeg mener, at det af ovenstående bedømmelse kan konkluderes, at Retten fejlagtigt erklærede sig kompetent til at påkende erstatningssøgsmål mod Eurogruppen i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF. I konsekvens heraf skal de appellerede domme ophæves for så vidt angår den del, hvor Retten anerkendes denne kompetence.

128. Eftersom sagen i den foreliggende situation efter min opfattelse er moden til påkendelse, kan Domstolen træffe afgørelse vedrørende dette aspekt af tvisten i overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Domstolen. Faktisk fremgår det af den ovenfor i punkt 106 og 107 anførte konklusion, at de af Rådet i første instans fremsatte formalitetsindsigelser angående Eurogruppen skal tages til følge.

129. Hvad angår sagsomkostningerne skal sagsøgerne i første instans – hvis Domstolen er enig i min bedømmelse – opfattes som de tabende parter i sag C-597/18 P og sag C-598/18 P og således pålægges at betale sagsomkostningerne i disse to sager, mens Republikken Finland skal bære sine egne omkostninger⁸⁷.

VI. Forslag til afgørelse

130. På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Dommene afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486) og Bourdouvali m.fl. mod Rådet m.fl. (T-786/14, EU:T:2018:487), ophæves, for så vidt angår den del, hvor de af Rådet for Den Europæiske Union fremsatte formalitetsindsigelser angående Eurogruppen blev forkastet.

85 – Jf. analogt Pringle-dommen, præmis 164. I denne forbindelse skal det imidlertid bemærkes, at i modsætning til tilfældet med ESM-traktaten, hvor artikel 13, stk. 3 og 4, tildeler specifikke opgaver og derfor en beføjelse (pligt) til at blokere hele den proces, som fører til iværksættelsen af de muligvis skadevoldende handlinger (jf. præmis 58 og 59 i Ledra-dommen samt punkt 82 i generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:294), har Kommissionen ikke tilsvarende beføjelser inden for Eurogruppen.

86 – Jf. analogt præmis 64 i Ledra-dommen.

87 – I henhold til artikel 184, stk. 2, artikel 138, stk. 1, og artikel 140, stk. 1, i Domstolens procesreglement, idet de to sidstnævnte artikler finder anvendelse i appelsager i medfør af dette reglementets artikel 184, stk. 1.

- 2) De søgsmål, som blev anlagt i første instans af K. Chrysostomides & Co. m.fl. og af Bourdouvali m.fl., afvises, for så vidt som de er rettet mod Eurogruppen.
- 3) K. Chrysostomides & Co. m.fl. og Bourdouvali m.fl. betaler omkostningerne i forbindelse med appelsagerne C-597/18 P og C-598/18 P.
- 4) Republikken Finland bærer sine egne omkostninger.«