



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 28. mail 2020¹

Liidetud kohtuasjad C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P ja C-604/18 P

Euroopa Liidu Nõukogu

versus

**Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
ja teised pooled, kelle nimed on kantud I lisasse²**

**Euroopa Komisjon,
Euroopa Keskpank (EKP),
eurorühm,
Euroopa Liit (C-597/18 P)**

ja

Euroopa Liidu Nõukogu

versus

**Eleni Pavlikka Bourdouvali,
ja teised pooled, kelle nimed on kantud II lisasse³**

**Euroopa Komisjon,
Euroopa Keskpank (EKP),
eurorühm,
Euroopa Liit (C-598/18 P)**

ja

**Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
ja teised pooled, kelle nimed on kantud I lisasse (C-603/18 P)**

**Eleni Pavlikka Bourdouvali,
ja teised pooled, kelle nimed on kantud II lisasse,
(C-604/18 P)**

versus

**Euroopa Liidu Nõukogu,
Euroopa Komisjon,
Euroopa Keskpank (EKP),
eurorühm,**

Euroopa Liit (C-603/18 P ja C-604/18 P)

Apellatsioonkaebus – Lepinguväline vastutus – Majandus- ja rahanduspoliitika –
Küprose stabiilsustoetuse programm – Eurorühm – Õiguslik laad – Liidu kohtute pädevus

¹ Algeel: itaalia.

² Hagejate loetelu lisatakse vaid pooltele teatavaks tehtavale versioonile.

³ Hagejate loetelu lisatakse vaid pooltele teatavaks tehtavale versioonile.

1. Milline on eurorühma õiguslik laad? Kus asub see organ majandus- ja rahaliidu (edaspidi „majandus- ja rahaliit“) keerulises struktuurses raamistikus? Kas eurorühma saab kvalifitseerida „institutsiooniks“ ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses? Kas selle tagajärjel on liidu kohtutel kohtualluvus vaadata läbi kõnealuse sätte alusel eurorühma vastu esitatud kahju hüvitamise hagsid, milles nõutakse hüvitist selle organi kehtestatud võimalike kahjustavate aktidega tekitatud kahju eest?

2. Sellised on küsimused, mida käsitletakse käesolevas ettepanekus, mis puudutab kaht Euroopa Liidu Nõukogu – keda toetab Euroopa Komisjon – apellatsioonkaebust⁴ Üldkohtu kahe kohtuotsuse⁵ peale (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsused“), milles Üldkohus lükkas tagasi nõukogu esitatud vastuvõetavuse vastuväited, mis puudutasid kahju hüvitamise hagsid muu hulgas eurorühma vastu.

3. Kohtuasjad, mis puudutavad eespool nimetatud kahte nõukogu apellatsioonkaebust, millele käesolev ettepanek Euroopa Kohtu palvel keskendub, on liidetud kahe apellatsiooniasjaga,⁶ mille esitasid kahe Küprose panga hoiustajad või aktsionärid (kellele viidatakse I ja II lisas; edaspidi „esimese kohtuastme hagejad“) samuti vaidlustatud kohtuotsuste peale. Nad paluvad kõnealused otsused tühistada osas, milles Üldkohus jättis rahuldamata kahju hüvitamise nõuded, mille nad esitasid nõukogu, komisjoni, Euroopa Keskpanka (EKP) ja euroala vastu seoses kahjuga, mida viimased tekitasid väidetavalt mitme aktiga, sealhulgas ka mõne eurorühma avaldusega.⁷

4. Käesolevatel kohtuasjadel on vaieldamatult põhjanev tähtsus. Need annavad Euroopa Kohtule võimaluse selgitada eurorühma – millel on küll oluline poliitiline mõju, kuid mis kujutab endast Euroopa struktuurses ja institutsionaalses raamistikus organit, mille üle võib-olla kõige rohkem arutatakse, kuid mida on kõige raskem piiritleda – õiguslikku laadi.

I. Õiguslik taust

5. ELTL artiklis 137 on sätestatud, et „[n]ende liikmesriikide, mille rahaühik on euro, ministrite kohtumiste kord sätestatakse protokollis eurorühma kohta.“

6. Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 14 eurorühma kohta (edaspidi „protokoll nr 14“) preambulis on sätestatud, et „[K]ÕRGED LEPINGUOSALISED, SOOVIDES edendada majanduskasvu tugevdamise tingimusi Euroopa Liidus ning arendada selleks majanduspoliitika veelgi tihedamat koordineerimist euroalal, OLLES teadlikud vajadusest näha ette erisätteid eurot kasutavate liikmesriikide vahelise dialoogi tõhustamiseks seni, kuni euro saab kõigi liidu liikmesriikide rahaks, ON LEPPINUD KOKKU järgmistes sätetes [...]“, mis on ette nähtud kõnealuse protokoll artiklites 1 ja 2.

7. Protokoll nr 14 artiklis 1 on sätestatud, et „[e]urot kasutavate liikmesriikide ministrid tulevad kokku mitteametlikult. Sellised kohtumised leiavad vajaduse korral aset selleks, et arutada küsimusi, mis on seotud nende ühise vastutusega ühisraha suhtes. Kohtumistel osaleb komisjon. Euroopa Keskpank kutsutakse osalema neil kohtumistel, mille korraldavad eurot kasutavate liikmesriikide rahandusküsimuste eest vastutavate ministrite ja komisjoni esindajad.“

8. Protokoll nr 14 artiklis 2 on sätestatud, et „[e]urot kasutavate liikmesriikide ministrid valivad asjaomaste liikmesriikide häälteenamusega kaheks ja pooleks aastaks esimehe“.

4 Nõukogu vs. K. Chrysostomides & Co. jt (C-597/18 P) ja nõukogu vs. Bourdouvali jt (C-598/18 P).

5 13. juuli 2018. aasta kohtuotsused K. Chrysostomides & Co. jt vs. nõukogu jt (T-680/13, EU:T:2018:486) ja Bourdouvali jt vs. nõukogu jt (T-786/14, ei avaldata, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. jt vs. nõukogu jt (C-603/18 P) ja Bourdouvali jt vs. nõukogu jt (C-604/18 P).

7 Vt üksikasjalikult vaidlustatud kohtuotsuste punktid 75–79 ja 71–75 vastavalt kohtuasjades T-680/13 ja T-786/14.

II. Vaidluse taust

9. Kohtuasja tausta on täpselt kirjeldatud vaidlustatud kohtuotsuste punktides 10–46, millele viidatakse üksikasjalikuma ülevaate saamiseks.

10. Käesoleva ettepaneku jaoks on piisav märkida, et 2011. aastal alanud finantskriisi käigus tekkis mitmel Küprosel asuval pangal, sealhulgas Cyprus Popular Bank ja Bank of Cyprus, 2012. aastal tõsiseid rahalisi raskusi.

11. Oma pangandussüsteemi aitamiseks sekkunud Küprose Vabariik esitas 2012. aasta juunis eurorühma esimehele finantsabi taotluse, mille tulemusel peeti makromajandusliku kohandamisprogrammi raames vastastikuse mõistmise memorandumi üle läbirääkimisi, milles osalesid komisjon koostöös EKP ja Rahvusvahelise Valuutafondiga (IMF) ning Küprose ametiasutused.

12. Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) juhatajate nõukogu kiitis selle vastastikuse mõistmise memorandumi 24. aprillil 2013 heaks, see allkirjastati 26. aprillil 2013 ning Küprose parlament kiitis selle 30. aprillil 2013 heaks.

13. Nõukogu võttis 25. aprillil 2013 ELTL artikli 136 lõike 1 alusel vastu Küprosele adresseeritud otsuse 2013/236 finantsstabiilsuse ja jätkusuutliku majanduskasvu taastamiseks võetavate erimeetmete kohta.⁸

14. Nii vastastikuse mõistmise memorandumi vastuvõtmisele eelnenud perioodil kui ka selle allkirjastamisele ja heakskiitmisele järgnenud perioodil tegi eurorühm Küprose Vabariigile antava finantsabi kohta mitu avalikku avaldust.

15. Konkreetsemalt märkis eurorühm 25. märtsi 2013 avalduses muu hulgas, et ta on jõudnud kokkuleppele tulevase makromajandusliku kohandamisprogrammi põhitingimustes, mida toetavad kõik euroala riigid ning ka komisjon, EKP ja IMF. 13. mai 2013 avalduses tervitas eurorühm ESM juhatajate nõukogu otsust kiita heaks finantsabi esimene osa ning kinnitas, et Küprose Vabariik rakendas meetmeid, milles 26. aprilli 2013 vastastikuse mõistmise memorandumis kokku lepiti. 13. septembri 2013 avalduses tervitas ühelt poolt eurorühm muu hulgas komisjoni, EKP ja IMFi esimese kontrolli lõpule viimist ja teiseks asjaolu, et Bank of Cypruse suhtes oli kriisilahendusmenetlus lõppenud.

III. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsused

16. Esimese kohtuastme hagejad esitasid Üldkohtule vastavalt 20. detsembril 2013 (kohtuasi T-680/13) ja 1. detsembril 2014 (kohtuasi T-786/14) hagid eespool punktis 3 viidatud kahju hüvitamise nõuetega muu hulgas ka eurorühma vastu.

17. Üldkohtu menetluses esitasid nõukogu, komisjon ja EKP Üldkohtu kodukorra artikli 114 alusel eraldi dokumentidega⁹ vastuvõetamatuse vastuväited.

18. Üldkohus jättis vaidlustatud kohtuotsustega esimese kohtuastme hagejate hagid rahuldamata ja mõistis neilt välja kohtukulud.

⁸ ELT 2013, L 141, lk 32.

⁹ Vt vaidlustatud kohtuotsuste punktid 50–55.

IV. Poolte nõuded

19. Kohtuasjades C-597/18 P ja C-598/18 P, millele käesolev ettepanek keskendub, palub nõukogu Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsused osas, milles Üldkohus lükkas tagasi tema vastuvõetamatuse vastuväited, mis puudutasid eurorühma vastu esitatud kahjuhüvitisnõudeid, ning jätta kohtukulud esimese kohtuastme hagejate kanda.

20. Nendes kohtuasjades paluvad esimese kohtuastme hagejad Euroopa Kohtul jätta nõukogu esitatud apellatsioonkaebused rahuldamata ja mõista kohtukulud välja nõukogult.

21. Komisjon palub Euroopa Kohtul nõukogu esitatud apellatsioonkaebused rahuldada ja mõista mõlema kohtuastme kulud välja esimese kohtuastme hagejatelt.

22. Soome Vabariik, kellel lubati Euroopa Kohtu presidendi 21. veebruari 2019. aasta määrusega nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astuda, palub Euroopa Kohtul nõukogu apellatsioonkaebused rahuldada ja tühistada vaidlustatud kohtuotsused osas, milles tunnistati esimese kohtuastme hagejate esitatud kahju hüvitamise hagid eurorühma suhtes vastuvõetavaks.

V. Apellatsioonkaebuste analüüs

23. Nõukogu apellatsioonkaebused, millele – nagu eespool märgitud – käesolev ettepanek keskendub, seavad kahtluse alla Üldkohtu arutluskäigu vaidlustatud kohtuotsustes (vastavalt kohtuasjas T-680/13 tehtud otsuse punktid 106–114 ja kohtuasjas T-786/14 tehtud otsuse punktid 102–110) ja sellest tuleneva järelduse, mille kohaselt tuleks eurorühm kvalifitseerida „institutsiooniks“ ELTL artikli 340 teise lõigu mõttes, mistõttu saab tema kahjustava tegevuse omistada liidule.

A. Üldkohtu arutluskäik vaidlustatud kohtuotsuste asjakohases osas

24. Üldkohus märkis vaidlustatud kohtuotsustes kõigepealt, et kohtupraktika kohaselt ei hõlma ELTL artikli 340 teises lõigus kasutatud mõiste „institutsioon“ ainult ELL artikli 13 lõikes 1 loetletud liidu institutsioone, vaid ka mis tahes muid liidu organeid ja asutusi, mis on aluslepingutega loodud selleks, et aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele.¹⁰

25. Üldkohus leidis seejärel, et asjaolu, et Euroopa Kohus oli 20. septembri 2016. aasta otsuses Mallis jt vs. komisjon ja EKP (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, edaspidi „kohtuotsus Mallis“; vt eelkõige punkt 61) arvamusel, et eurorühma ei saa kvalifitseerida „liidu organiks või asutuseks“ ELTL artikli 263 mõttes, ei välista võimalust käsitada seda „institutsioonina“ ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses. Selles osas viitas Üldkohus kohtupraktikale, millest tuleneb esiteks, et tühistamishagi ja kahju hüvitamise hagi on erinevad ja autonoomsed õiguskaitsevahendid, millel on erinevad ülesanded, ning teiseks, et selleks, et kahjustavast aktist või käitumisest tekiks liidu lepinguväline vastutus, ei ole vaja, et selle peale saaks esitada tühistamishagi ELTL artikli 263 alusel.¹¹

26. Üldkohus järeldas sellest, et need liidu üksused, keda võib kvalifitseerida „institutsiooniks“ ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses, tuleb kindlaks määrata selle sätte enda kriteeriumide alusel, mis erinevad ELTL artikli 263 kriteeriumidest. Üldkohtu arvates peab järelikult sel eesmärgil kindlaks tegema, kas liidu üksus, kellele süüks pandav akt või käitumine on omistatav, on loodud aluslepingutega, ning kas selle ülesandeks on aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele.¹²

10 Vaidlustatud kohtuotsuste punktid 106 (kohtuotsus T-680/13) ja 102 (kohtuotsus T-786/14).

11 Vaidlustatud kohtuotsuste punktid 107–110 (kohtuotsus T-680/13) ja 103–106 (kohtuotsus T-786/14) ja seal viidatud kohtupraktika.

12 Vaidlustatud kohtuotsuste punktid 111 ja 112 (kohtuotsus T-680/13) ning 107 ja 108 (kohtuotsus T-786/14). Vt joonealuses märkuses nr 18 viidatud kohtupraktika.

27. Üldkohus leidis seega, et kuna ERTL artiklis 137 ja protokollis 14 on ette nähtud eurorühma olemasolu, koosseis, kohtumiste tingimused ja ülesanded, tuleb eurorühma pidada liidu organiks, mis on ametlikult aluslepingutega asutatud ning mille ülesanne on aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele. Üldkohus järeldas sellest, et eurorühma aktid ja käitumine talle liidu õigusega antud ülesannete teostamisel on omistatavad liidule.¹³

28. Lõpuks leidis Üldkohus, et mis tahes vastupidine lahendus oleks vastuolus „õigusel rajaneva liidu“ põhimõttega, kuna see võimaldaks luua liidu enda õiguskorras üksusi, kelle aktid ja käitumine ei saaks kaasa tuua liidu vastutust.¹⁴

B. Poolte argumentide lühikokkuvõte

29. Nõukogu esitab oma apellatsioonkaebustes üheainsa väite ja leiab, et vaidlustatud kohtuotsustes Üldkohtu tehtud järeldus, mille kohaselt võivad eurorühma aktid tuua kaasa liidu lepinguvälise vastutuse, põhineb mitmel õigusnormi rikkumisel.

30. Eelkõige tõlgendas Üldkohus valesti viidatud kohtuotsust Mallis ja vaidlustatud kohtuotsustes viidatud kohtupraktikat. Nendest ei tulene kuidagi, et eurorühma aluslepingutes pelk nimetamine lubaks seda pidada „institutsiooniks“ ERTL artikli 340 tähenduses. ERTL artiklil 137 ja protokollil nr 14 on ainult deklaratiivne ning mitte eurorühma asutav tähendus, kuna eurorühma asutas 1997. aastal Euroopa Ülemkogu.

31. Üldkohus ei saanud tuvastada ei seda, et eurorühm on juriidiline isik, ega ka teise võimalusena seda, et tal on aluslepingutega talle antud pädevus, nagu nõutakse kohtupraktikas, millele Üldkohus viitas. Mitteametlikku kohtumist ja selle menetluskorda puudutavate sätete pelk olemasolu ei luba järeldada, et pädevus on antud. Seega on Üldkohus rikkunud ka ELL artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet.

32. Lõpuks ei tekitaks liidu kohtute kohtualluvuse puudumine vaadata läbi eurorühma vastu esitatud kahju hüvitamise hagnosis probleeme tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte seisukohast, kuna isikutel on muud kohtuliku kontrolli võimalused. Esiteks võib komisjoni pidada vastutavaks nende ESMi aktide õigusvastasuse eest, mille suhtes ta oma volitusi kasutas.¹⁵ Teiseks saavad isikud oma õiguste kaitseks pöörduda riigisisestesse kohtutesse. Kolmandaks on liidu kohtutel võimalus kontrollida nõukogu akte, mis eelnevad ESMi tingimustele ja hõlmavad neid.¹⁶

33. Nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astunud komisjon leiab esiteks, et eurorühm ei kuulu ERTL artikli 340 isikulisse kohaldamisalasse, sest ta on nende riikide, mille rahaühik on euro, ministrite mitteametlik kohtumine ning see ei ole seega osa liidu institutsioonilisest raamistikust. Teiseks väidab komisjon, et ERTL artiklitel 263 ja 340 on sama isikuline kohaldamisala. Selle institutsiooni hinnangul ei olnud Üldkohtul võimalik toetuda oma arutluskäigus varasematele kohtuotsustele, mille kohaselt võib aga organi vastu, kelle aktide peale ei saa esitada hagi ERTL artikli 263 alusel, esitada kohtusse kahju hüvitamise hagi ERTL artikli 340 alusel.

34. Soome valitsus, kes astus menetlusse samuti nõukogu toetuseks, märgib, et vaatamata sellele, et aluslepingutes tunnustatakse eurorühma olemasolu, ei piisa üksnes eurorühma mainimisest, et tõsta see liidu „institutsiooni“ staatusesse.

13 Vaidlustatud kohtuotsuste punktid 113 (kohtuotsus T-680/13) ja 109 (kohtuotsus T-786/14).

14 Vaidlustatud kohtuotsuste punktid 114 (kohtuotsus T-680/13) ja 110 (kohtuotsus T-786/14).

15 Nõukogu viitab punktides 56–60 20. septembri 2016. aasta kohtuotsusele Ledra Advertising jt vs. komisjon ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, edaspidi „kohtuotsus Ledra“).

16 Nõukogu viitab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrusele (EL) nr 472/2013, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet euroala liikmesriikide üle, millel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel (ELT L 140, lk 1), konkreetselt selle artiklile 7.

35. Esiteks väidavad esimese kohtuastme hagejad, et eespool viidatud kohtuotsus Mallis ei ole asjakohane, kuivõrd see puudutas tühistamishagi, mitte lepinguvälise vastutuse hagi. Kohtupraktikas tuleneb, et lepinguvälise vastutuse hagi vastuvõetavus ei sõltu tingimusest, et organil on õigus võtta vastu siduvaid akte. Kui eitatakse võimalust, et liit võtab eurorühma vastu võetud aktide eest vastutuse, rikutaks sellega põhiõigust tõhusale kohtulikule kaitsesele. Teiseks vaidlustavad nad argumendi, mille kohaselt ei asutatud eurorühma aluslepingutega. Selle olemasolu muudeti nimelt ametlikuks Lissaboni lepinguga, ELTL artikliga 137 ja protokolliga nr 14. Kolmandaks ei ole eurorühm ainult mitteametlik aruteluforum, vaid tal on liidu majandus- ja eelarvepoliitika väljatöötamisega seotud vastutus. Lõpuks vaidlevad hagejad peamiselt kahel põhjusel vastu sellele, et isikud võivad kohtuliku kaitsese saamiseks kasutada muid õiguskaitsevahendeid. Komisjoni poolt vastutuse võtmine oma volituste teostamisel ei saa asendada vastutuse võtmist eurorühma poolt. Lisaks oleks isikute jaoks ebapiisav võimalus pöörduda liikmesriigi kohtusse, sest vaidlustada saaks ainult liikmesriikide võimukandjatele omistatavaid akte, aga mitte neid, mille on vastu võtnud aluslepingutega asutatud üksused.

C. Õiguslik analüüs

1. Sissejuhatavad märkused

36. Nõukogu esitatud apellatsioonkaebused tõstatavad küsimuse, kas eurorühma saab kvalifitseerida „institutsiooniks“ ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses, ja sellest tulenevalt küsimuse liidu kohtute kohtualluvusest kahju hüvitamise hagide puhul, mis on kõnealuse organi vastu esitatud viidatud sätte alusel ja seoses selle organi väidetavalt kahjustavate tegudega tekitatud kahjuga.

37. Mis puudutab liidu lepinguvälise vastutusega seotud hagnosisid, siis tuleb meenutada, et ELTL artikli 340 teise lõigu kohaselt heastab liit kõik oma institutsioonide või oma teenistujate ülesannete täitmisel tekitatud kahjud vastavalt liikmesriikide seaduste ühistele üldpõhimõtetele.

38. Selles osas tuleb korrata, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELL artikli 340 teise lõigu tähenduses liidu lepinguvälise vastutuse tekkimise eeldus see, et samal ajal on täidetud mitu tingimust: liidu institutsioonidele etteheidetava tegevuse õigusvastasus, kahju tegelik tekkimine ja põhjuslik seos institutsiooni tegevuse ja tekkinud kahju vahel.¹⁷

39. Kohtupraktikast tuleneb, et mõiste „institutsioon“ ELTL artikli 340 teise lõigu mõttes on laiem kui ELL artikli 13 lõikes 1 kasutatud mõiste. ELTL artikli 340 teises lõigus kasutatud mõistet „institutsioon“ ei tule mõista nii, et see hõlmab ainult otseses tähenduses liidu institutsioone, mis on loetletud ELL artikli 13 lõikes 1, vaid sellisena, et see hõlmab aluslepingutes sätestatud lepinguvälise vastutuse süsteemi arvestades ka kõiki muid liidu asutusi, mis on aluslepingutega asutatud ning mille ülesandeks on aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele. Sellest tuleneb, et nendele üksustele liidu õigusega antud volituste teostamisel vastu võetud aktid on omistatavad liidule vastavalt ELTL artikli 340 teises lõigus viidatud liikmesriikide seaduste ühistele üldpõhimõtetele.¹⁸

40. Selleks, et teha kindlaks, kas eurorühma saab kvalifitseerida „liidu institutsiooniks“ ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses, mistõttu selle tegevuse kahjulikke tagajärgi on võimalik liidule omistada, tuleb mõista selle organi õiguslikku laadi ning asendit majandus- ja rahaliidu institutsioonilises ülesehituses. Selles osas lähtun eelkõige majandus- ja rahaliidu struktuurse ülesehituse analüüsist vastavalt Euroopa

¹⁷ Kohtuotsus Ledra, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹⁸ Vt selle kohta Euroopa Kohtu 2. detsembri 1992. aasta otsus SGEEM ja Etroy vs. EIP (C-370/89, EU:C:1992:482, punktid 12–16) ja Üldkohtu 10. aprilli 2002. aasta otsus Lamberts vs. Euroopa Ombudsman (T-209/00, EU:T:2002:94, punkt 49), mille Euroopa Kohus jättis muutmata 23. märtsi 2004. aasta otsusega Euroopa Ombudsman vs. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

Kohtu praktikale (2. jagu). Seejärel analüüsin eurorühma kui sellist seoses tema asutamise, ülesannete ja konkreetse toimimisega (3. jagu). Sellest analüüsist tulenevad järeldused võimaldavad määratleda eurorühma õigusliku laadi ja struktuurse kvalifikatsiooni (4. jagu). Lõpuks esitan mõningad kaalutlused tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte järgimisega seotud nõuete kohta (5. jagu).

2. Majandus- ja rahaliidu struktuurne ülesehitus

41. Majandus- ja rahaliitu on alates selle asutamisest iseloomustanud „asümmeetriline“ struktuurne ülesehitus seoses kahe osaga, millest see koosneb – rahandus- ja majanduspoliitika.¹⁹ See asümmeetriline olukord puudutab nii pädevuste jaotust kui ka sellest tulenevalt asjakohast struktuurset ja institutsioonilist raamistikku.

42. Mis puudutab pädevuste jaotust, siis kuigi liidule anti ühest küljest nende liikmesriikide, mille rahaühik on euro, rahandusküsimustes ainupädevus,²⁰ jäi teisest küljest kontroll majanduspoliitikaküsimustes, sealhulgas eelarve- ja maksupoliitika, liikmesriikide pädevusse.

43. Üldist laadi pädevuse andmise puudumisel pädevuste konkreetse delegerimise kaudu, nagu rahanduspoliitika puhul, piirduv liit majanduspoliitika küsimustes ELTL kolmanda osa VIII jaotise 1. peatüki sätete kohaldamisel üksnes liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimisega,²¹ ja ainult liikmesriikide puhul, mille rahaühik on euro – konkreetsete neile kehtivate sätete alusel –, eelarvedistsipliini ja majanduspoliitika suuniste arendamise koordineerimis- ja järelevalvepädevusega.²²

44. Selline asümmeetriline olukord pädevuste jaotamisel majandus- ja rahaliidu küsimustes on kaasa toonud vastava asümmeetria majandus- ja rahaliidu struktuurses ja institutsioonilises toimimises, millest järeldub, et majandus- ja rahaliit põhineb omaenda institutsioonilisel tasakaalul.

45. Kui liidu ainupädevuste teostamiseks rahanduspoliitika valdkonnas sätestatakse aluslepingutes institutsiooniline raamistik, mis koosneb EKPst ja Euroopa Keskpankade Süsteemist,²³ siis majanduspoliitikat puudutavas osas on terviklik ülevaade keerulisem.

46. Liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimine toimub nimelt valdkonnas, mis hõlmab tingimata kolme eristuvat tegevustasandit: riigisisene, liidu ja valitsustevaheline tasand.

47. Riigisisesel tasandil viiakse ellu majandus- ja maksupoliitikat, mille pädevuse on säilitanud liikmesriigid. Liidu tasandil koordineeritakse liikmesriikide majanduspoliitikat ja euroala liikmesriikide üle teostatakse eespool viidatud järelevalvepädevust. Mis puudutab valitsustevahelist tasandit, siis on see alati olnud üks eelisvõimalusi liikmesriikide vahelise majandusintegratsiooni arendamiseks ning see on ka hetkel paralleelne vahend, mis mõnel juhul kattub liidu tasandiga.

48. Majandus- ja rahaliidu struktuurse raamistiku eespool viidatud keerulisus on veelgi süvenenud pärast finantskriisi leevendamiseks vastu võetud meetmeid. Liit ja liikmesriigid sekkusid mitme kohandusmeetme kaudu, mis võeti vastu nii liidu institutsioonilises ja õiguslikus raamistikus, kui ka väljaspool seda raamistikku.

19 Majandus- ja rahaliidu asümmeetriliselt struktureerimise prognoos leidub juba nn Delors'i raportis (Euroopa ühenduste majandus- ja rahaliitu käsitlev raport), mis avaldati 12. aprillil 1989, mille ettepanekud võttis sisuliselt üle Madridis 26.–27. juunil 1989 kogunenud Euroopa Ülemkogu, mis saavutas majandus- ja rahaliidu kolme etapi rakendamise algatamise (vt selle kohta muu hulgas kõnealuse raporti punktid 16, 17 ja 19).

20 Vt ELTL artikli 3 lõike 1 punkt c.

21 Vt ELTL artikli 5 lõige 1.

22 Vt ELTL artikli 5 lõike 1 teine taane ja ELTL kolmanda osa VIII jaotise 4. peatükk.

23 Vt selle kohta ELTL kolmanda osa VIII jaotise 2. peatükk, ELTL kuuenda osa I jaotise 1. peatüki 6. jagu ja Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanka põhikirja protokoll nr 4. Vt selle kohta ka kohtujurist Cruz Villalóni ettepanekut kohtuasjas Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 107 jj).

49. Kuigi liidu õiguse alusel on vastu võetud meetmeid, mille eesmärk on uue finantskriisi ennetamine,²⁴ on ka euroala liikmesriigid väljaspool liidu institutsioonilist ja õiguslikku raamistikku tugevdanud märkimisväärselt koostööd valitsustevahelisel tasandil, täpsemalt, sõlmides 2. veebruaril 2012 Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (edaspidi „ESMi asutamisleping“) ning 2. märtsil 2012 majandus- ja rahaliidu stabiilsus-, koordineerimis- ja juhtimislepingu (edaspidi „*Fiscal compact*“).

50. Kuigi need meetmed ja nende järgnev rakendamine põhinevad juriidiliselt ja institutsiooniliselt eri tasanditel – ühest küljest liidu ja teisest küljest liidu õiguslikust raamistikust väljapoole jääval valitsustevahelisel tasandil – on nad siiski osa üldisest tervikust ja on omavahel tihedalt seotud.

51. Liidu tasandil ja valitsustevahelisel tasandil vastu võetud meetmete tihe seos töö majandus- ja rahaliidu raames esile koostöövormid – mida muu hulgas soodustati juba enne kriisi –, mida võib nende kahe tasandi piirile asetatuna määratleda mõistega „pooleldi valitsustevaheline“ meetod. Sisuliselt on tegemist valitsustevahelise koostööga selles mõttes, et see toimub väljaspool liidu õigusala ja institutsioonilist raamistikku. Siiski on sellel koostööl tunnused, mis viitavad tihedale seosele nii liidu õigusega kui ka liidu institutsioonilise raamistikuga ning nendest sõltumisele.

52. Nii eksisteerib juriidilisest seisukohast sisuline seos liidu aktide ja liikmesriikide valitsustevahelisel tasandil sõlmitud lepingute vahel seetõttu, et esiteks tuleneb liikmesriigi kohustus neis lepingutes osaleda otseselt tema staatusest liidu õiguses,²⁵ ja teiseks sisaldavad need õigusaktid normatiivseid ristviiteid.²⁶

53. Neid koostöövorme iseloomustab institutsioonilisest seisukohast liidu institutsioonide kõrgetasemeline osalemine valitsustevahelises tegevuses ja vastupidi. Nii täidavad näiteks komisjon ja EKP ESMi asutamislepingu raames olulisi ülesandeid,²⁷ samas kui komisjon on tihedalt seotud *Fiscal compact*'i sätete rakendamisega.²⁸

54. Sellises olukorras, mis on struktuurilisest ja õiguslikust aspektist keerukas ja omavaheliste seostega, võib muutuda üsna raskeks tõmmata selge piir valitsustevahelise tasandi toimingute ja liidu tasandi toimingute vahele, ning seega ka valitsustevaheliste üksuste ja liidu organite vahele.

55. Viimastel aastatel on Euroopa Kohtul tulnud korduvalt – üksteisele järgnenud kohtuasjades, mis tulenesid finantskriisiga seotud olukordadest – lahendada majandus- ja rahaliidu struktuurset ülesehitust puudutavaid küsimusi. Oma kohtupraktikas on Euroopa Kohus püüdnud säilitada habrast struktuurset ja institutsioonilist tasakaalu, mis tuleneb liikmesriikide tehtud valikutest.

24 Siin viidatakse kahele meetmete pakstile: esiteks 2011. aastal nn *Six-Packi* raames vastu võetud meetmed (vt üksikasjade ja viidete kohta Euroopa Komisjoni 12. detsembri 2011. aasta dokumendile MEMO/11/898); teiseks 2013. aastal vastu võetud *Two-Packi* reform, mille eesmärk oli tihendada euroala liikmesriikide vahelist majanduslikku lõimumist ja regulatiivset ühtlustamist (määrus nr 472/2013, millele on viidatud joonealuses märkuses nr 16, ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (ELT 2013, L 140, lk 11). Neid meetmeid vaadatakse hetkel läbi ja arutatakse (vt komisjoni 5. veebruari 2020. aasta pressiteade IP/20/170).

25 Vt nt ESMi asutamislepingu preambuli põhjendus 7.

26 Vt nt ESMi asutamislepingu artikli 13 lõige 3 ja *Fiscal compact*'i artikkel 2, milles tunnustati ELi õiguse esimust. Vt muus osas näiteks määrus nr 472/2013, milles viidatakse korduvalt ESMi asutamislepingule.

27 Vt selles osas Euroopa Kohtu 27. novembri 2012. aasta otsus Pringle, punktid 156 ja 157 (C-370/12, EU:C:2012:756; edaspidi „kohtuotsus Pringle“), milles Euroopa Kohus esitab komisjonile ja EKP-le ESMi asutamislepinguga antud ülesannete loetelu, viidates vastavatele õigusnormidele.

28 Vt *Fiscal compact*'i artikli 3 lõige 2, artikli 5 lõiked 1 ja 2, artiklid 6, 7, 8, ja artikli 12 lõiked 1 ja 4.

56. Nii leidis Euroopa Kohtu täiskogu otsuses Pringle,²⁹ et ESMi asutamisleping on liidu õigusega kooskõlas. Selles olulise tähtsusega kohtuasjas leidis Euroopa Kohus muu hulgas, et liidu õigus ei takista liikmesriikidel valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, usaldada liidu institutsioonidele ülesandeid, sealhulgas liidu raamistikust väljaspool nende ühise tegevuse koordineerimine, tingimusel, et sellised ülesanded ei moonuta neile institutsioonidele EL lepinguga ja ELT lepinguga antud volitusi.³⁰

57. Olulise tähtsusega on otsused kohtuasjades Ledra³¹ ja Mallis,³² milles Euroopa Kohtu poole pöörduiti samas Küprose finants- ja panganduskriisiga seotud faktilises raamistikus, mis esines vaidlustatud kohtuotsustega lõpetatud Üldkohtu kohtuasjades.

58. Täpsemalt oli Euroopa Kohtul võimalus otsuses Ledra selgitada, et asjaolu, et komisjonile ja EKPlle ESMi asutamislepinguga antud ülesanded ei viita iseseisvale otsustuspädevusele ja kohustavad üksnes ESMi ennast, ei vabasta neid institutsioone võimalusest, et nende vastu pöörduetakse liidu kohtutesse, eesmärgiga saada nende poolt ülesannete täitmisel õigusvastase käitumisega tekitatud kahju eest hüvitist. Eelkõige leidis Euroopa Kohus, et ESMi asutamislepingu raames valitsustevahelisel tasandil tegutsedes säilib komisjonil aluslepingute täitmise järelevalvaja roll, nagu tuleneb ELL artikli 17 lõikest 1.³³

59. Seevastu kohtuotsuses Mallis vaidlustasid hagejad tühistamishagiga eurorühma 25. märtsi 2013. aasta avalduse, millel põhinevad muu hulgas hagejate Üldkohtule esitatud kahju hüvitamise hagid kohtuasjades, milles tehti vaidlustatud kohtuotsused. Euroopa Kohus märkis sellega seoses, et kõnealust avaldust ei saa kvalifitseerida komisjoni ja EKP ühiseks otsuseks ja asjaolu, et need kaks liidu institutsiooni osalevad eurorühma koosolekutel, ei muuda eurorühma avalduste laadi ega saa viia järelduseni, et need kujutavad endast nende kahe liidu institutsiooni otsustuspädevuse väljendust.³⁴

60. Seetõttu, mis puudutab konkreetselt eurorühma, siis ei märkinud Euroopa Kohus otsuse Mallis punktis 61 „mitte ainult seda, et EL toimimise lepingule lisatud protokoll nr 14 eurorühma kohta sõnastuses on kasutatud määratlust „mitteametlik“, vaid ka seda, et eurorühm ei kuulu Euroopa Liidu Nõukogu erinevate koosseisude hulka,³⁵ ning seega „ei saa eurorühma võrdsustada nõukogu koosseisuga ega käsitada liidu organi või asutusena ELTL artikli 263 tähenduses.“

61. Eurorühma tuleb vaadelda eespool kirjeldatud majandus- ja rahaliidu mitmekesisises struktuurses ülesehituses, mida täiendab Euroopa Kohtu asjaomane praktika.

29 Vt joonealune märkus 27.

30 Vt täpsemalt punktid 55–70 ja 155–169.

31 Vt joonealune märkus 15.

32 Vt punkt 25.

33 Punktid 53–60 ja eelkõige punkt 59.

34 Vt kohtuotsus Mallis, punktid 57 ja 60.

35 Need on loetletud nõukogu kodukorra määruse I lisas, mis võeti vastu nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsusega 2009/937/EL (ELT 2009, L 325, lk 35), mille loetelu ELL artikli 16 lõige 6 hõlmab.

3. Eurorühm

a) Eurorühma asutamine ja selle loomise põhjused

62. Eurorühm asutati ametlikult 12. ja 13. detsembri 1997. aasta Luksemburgi Ülemkogul.³⁶ Sel puhul vastu võetud resolutsioonis, olles meenutanud, et „ECOFINI nõukogu on liikmesriikide majanduspoliitikate koordineerimiskeskus ja tal on lubatud tegutseda asjaomastes valdkondades“, ning „et ECOFINi nõukogu otsustav roll majandusvaldkonna koordineerimis- ja otsustusprotsessi keskmes on pühendatud [liidu] ühtsusele ja ühtekuuluvusele“, otsustas Euroopa Ülemkogu, et „[e]uroalal osalevate riikide ministrid võivad mitteametlikult kohtuda, et arutada küsimusi, mis on seotud konkreetsete volitustega, mida nad ühisraha valdkonnas jagavad“ ning et „[k]omisjon ja vajadusel Euroopa Keskpank on kutsutud koosolekutel osalema.“

63. Eurorühm asutati kahe vajaduse tõttu, mis tekkisid pärast euro kasutuselevõttu neil liidu liikmesriikidel, kes ühisraha kasutavad. Ühest küljest esines nende liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise tõhususe suurendamise vajadus; teisest küljest tekkis vajadus raha- ja majanduspoliitika vahelise kooskõlastamise järele.

64. Kuna nõukogu liidu institutsioonina, mis koosneb kõigi liikmesriikide esindajatest, ei saanud tõhusalt vastata kõnealustele tugevdatud koordineerimise ja kooskõlastamise vajadustele – mis on vajalikud vaid mõnede liidu liikmesriikide jaoks – ja mitte tahtes avaldada mõju aluslepingutes ette nähtud institutsioonilisele ülesehitusele ega ka vähendada nõukogu enda rolli institutsioonina, otsustati lähenemise kasuks, millega euroala liikmesriikidele loodi ainus, valitsustevahelise laadiga foorum, mis võimaldab neil riikidel vahetada oma rahandusministrite tasandil arvamusi küsimustes, mis on seotud nende huvidega, mis on ühisraha kasutuselevõtmise tõttu omavahel tihedalt seotuks muutunud. Seetõttu peegeldas eurorühma loomine algusest peale euroala liikmesriikide tahet käsitleda omavahel nendega seotud konkreetseid küsimusi (mis ei puuduta seega teisi liikmesriike), ning kohtuda seetõttu mitteametlikult ja väljaspool nõukogu, et oma seisukohad kooskõlastada ja ühtlustada, ilma et ähvardataks nõukogu kui majandusküsimuste otsustusprotsessi keskme terviklikkust liidu tasandil või EKP sõltumatust.

65. Eurorühm saavutas riigisisese ja ühenduse tasandi vahel valitsustevahelise koordineerimise vahendina kohe sisulise poliitilise tähtsuse, saades euroala majanduspoliitika koordineerimise põhiliseks kontaktpunktiks.

66. Eurorühm tuli esimest korda kokku Luksemburgis 4. juunil 1998. Esimestel tegevusaastatel tegutses ta teatud mõttes juriidiliselt hallis tsoonis, kuigi eurorühmas mitteametlikult tehtud tööde suhtes kohaldati järk-järgult teatavaid korralduslikke meetmeid, mille eesmärk oli selle tegevust struktureerida ja see, et foorum saaks oma toimimise parandamiseks rangema tähendusvarjundi. Selles osas võib viidata näiteks võimalusele teha avaldusi ja anda pressiteateid, kui seda peetakse vajalikuks,³⁷ või 2004. aasta otsusele seada sisse alaline esimees, kes nimetatakse ametisse kaheks aastaks.³⁸

b) Eurorühm pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist: koosseis ja töökord

67. Alles Lissaboni lepinguga tunnustati eurorühma liidu esmase õiguse tasandil, täpsemalt ELTL artiklis 137 ja protokollis nr 14.

³⁶ Euroopa Ülemkogu 13. detsembri 1997. aasta resolutsioon majanduspoliitika kooskõlastamise kohta majandus- ja rahaliidu kolmandas etapis ja EÜ asutamislepingu artiklite 109 ja 109 B kohta (EÜT 1998, C 35, lk 1; edaspidi „Euroopa Ülemkogu 1997. aasta resolutsioon“, vt eelkõige punkt 6).

³⁷ Eurorühma esimene avaldus avaldati 8. mail 2000 (vt Agence Europe, 7712, 8.–9. mai 2000, lk 9).

³⁸ Esimestel aastatel oli eurorühma eesistujaks roteeruv nõukogu eesistujariik, välja arvatud juhul, kui eesistujaks oli riik, kes ei kuulunud euroalasse; sel juhul võttis üle esimene euroala riik, kes oli järgmisena nõukogu eesistuja.

68. ELTL artiklis 137 on piirdatud viitega protokollile nr 14 osas, mis puudutab nende liikmesriikide, mille rahaühik on euro, ministrite kohtumiste korda.

69. Protokoll nr 14 sisu on seevastu olulisem. Eelkõige meenutatakse selle preambulis eesmärki edendada liidus suurema majanduskasvu tingimusi ning sellega seotud vajadust arendada majanduspoliitika veelgi tihedamat koordineerimist euroalal ning näha ette erisätteid eurot kasutavate liikmesriikide vahelise dialoogi tõhustamiseks, kuni euro muutub kõigi liidu liikmesriikide vääringuks. Selle artiklis 1 viidatakse eurorühma koosseisule, märkides ära selle mitteametliku laadi, ja kohtumiste eesmärgile, samuti nähakse ette komisjoni ja EKP osalemine; selle artiklis 2 nähakse ette eurorühma esimehe valimine.

70. Siiski ei viidata eurorühmale vaid liidu esmase õiguse tasandil, vaid ka teistes õigusaktides – nii liidu teise õiguse aktides kui ka väljaspool liidu õiguslikku raamistikku.

71. Liidu teise õiguse tasandil mainitakse eurorühma määruses nr 473/2013³⁹ ja ühtse järelevalvemehhanismi määruses.⁴⁰ Valitsustevahelisel tasandil vastu võetud aktide tasandil viidatakse eurorühmale ja selle esimehele nii *Fiscal compact*'is⁴¹ kui ka ESMi asutamislepingus.⁴²

72. Mis puudutab selle koosseisu, siis nagu on sätestatud protokoll nr 14 artiklis 1, koosneb eurorühm eurot kasutavate liikmesriikide ministritest^{43, 44}.

73. Kõnealuse sätte kolmanda lause kohaselt osaleb komisjon eurorühma kohtumistel. Protokoll nr 14 jõustumise järel muutus komisjoni osalemine järelikult kohustuslikuks, vastupidi varasemale, mil komisjon osales eurorühma kohtumistel ainult siis, kui ta oli kutsutud, kuigi praktikas osales komisjon süstemaatiliselt.⁴⁵

74. Protokoll nr 14 artikli 1 neljanda lause kohaselt EKP seevastu „kutsutakse“ neil kohtumistel osalema. Seega, mis puudutab kõnealust institutsiooni, ei muutnud Lissaboni lepingu vastuvõtmine osalemise vabatahtlikkust – mis on seotud selle institutsiooni sõltumatuse nõudega⁴⁶ – vaid tegi ainult kohustuslikuks kohtumistele kutsumise.⁴⁷

75. Praktikas kutsutakse vajaduse korral kohtumistel osalema ka ESMi tegevdirektor ja Rahvusvaheline Valuutafond aruteludeks majanduskavade üle, millesse viimane kaasatud on.⁴⁸

39 Vt joonealune märkus 24. Vt eelkõige põhjendused 16, 23, 34 ja artikli 6 lõige 1, artikli 7 lõiked 3 ja 5, artikli 8 lõige 1, ja eurorühma esimehe kohta artikli 15 lõige 1. Määruses nr 472/2013 viidatakse eurorühma tööriühmale ja selle esimehele (vt allpool punkt 77).

40 Vt nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpankale eriuülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga, artikli 20 lõiked 2, 3 ja 6 (ELT 2013, L 287, lk 63).

41 Vt eelkõige artikli 12 lõige 4, millega tehakse eurorühmale ülesandeks euroala tippkohtumiste (*Euro summit*) ettevalmistamine ja järeltegevus ja milles sätestatakse, et eurorühma esimehe võib sel eesmärgil euroala tippkohtumisel osalema kutsuda.

42 Vt selle kohta põhjendus 11, artikli 5 lõige 2, mis näeb ette võimaluse, et juhatajate nõukogu otsustab, et teda juhib eurorühma esimees, sama artikli lõige 3 ja lõike 7 punkt b.

43 Selles osas peab märkima, et – nagu nähtub paremini käesoleva ettepaneku punktist 97 – nii ELTL artikli 137 kui ka protokoll nr 14 artikli 1 esimese lause sõnastus eristub ELL artikli 16 lõikest 2 nõukogu koosseisu kohta, milles nähakse ette iga liikmesriigi esindatus „ministri tasandil“. Kõnealune sõnastuste erinevus toob kaasa selle, et eurorühma „ainupädevuse“ tõttu võivad sellel foorumil erinevalt nõukogust osaleda ainult tegelikud ministrid, mitte abiministrid. Kuigi seda ei ole täpsustatud, siis üldjuhul osalevad oma volitustest lähtuvalt nende liikmesriikide rahandusministrid, mille rahaühik on euro.

44 Eurorühma internetileheküljelt (<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup>) nähtub, et praktikas on siiski võimalik, et eurorühm kohtub vormis, mida nimetatakse „laiendatud koosseisuks“, mille arutelus osalevad ka teiste liikmesriikide ministrid.

45 Üldjuhul osaleb eurorühmas komisjoni volinik, kelle vastustusvaldkond on majandus- ja rahandusküsimused ning euro, ja kellega on kaasas komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi peadirektor.

46 EKP osalemise vabatahtlikkus on selgitatav vajadusega lasta EKP-I hinnata, kas võimalik osalemine konkreetsel kohtumisel on kooskõlas tema sõltumatusega või mitte. Praktikas osaleb EKP alati eurorühma kohtumistel. Tavaliselt osaleb eurorühma kohtumistel EKP president, kes võib aga Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanka põhikirja artikli 13 lõike 2 (aluslepingutele lisatud protokoll nr 4) kohaselt nimetada esindaja.

47 Protokoll nr 14 ei sisalda enam väljendit „vastavalt vajadusele“, mis esineb 1997. aasta Euroopa Ülemkogu resolutsioonis.

48 See nähtub eurorühma internetileheküljelt, millele viidati joonealuses märkuses 44.

76. Protokoll nr 14 artiklis 2 sätestatakse, et eurot kasutavate liikmesriikide ministrid valivad asjaomaste liikmesriikide häälteenamusega kaheks ja pooleks aastaks eurorühma esimehe,⁴⁹ kes on mõnes mõttes eurorühma esindaja väljaspool.⁵⁰

77. Tavapäraselt saab eurorühm kokku korra kuus majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kohtumise eelõhtul, kuid vajaduse korral võidakse pidada täiendavaid kohtumisi. Nagu selgitati kohtuistungil käigus, ei ole eurorühmal oma sekretariaati, kuid ta saab varieeruvat korralduslikku abi, toetudes oma tegevusega seotud logistilistes küsimustes nõukogu sekretariaadile või vajaduse korral komisjoni sekretariaadile. Eurorühma töö valmistatakse ette eurorühma töörühmas (*Eurogroup Working Group*), mis on euroala liikmesriikide, majandus- ja rahanduskomitee, komisjoni ja EKP esindajatest koosnev ettevalmistav organ.

78. Protokoll nr 14 artikli 1 teisest lausest nähtuvalt on kohtumiste esemeks see, et eurot kasutavate liikmesriikide ministrid saavad kokku selleks, et „arutada küsimusi, mis on seotud nende ühise vastutusega ühisraha suhtes,“ eesmärgiga saavutada kõnealuse protokolliga preambulis viidatud eesmärk „arendada [...] majanduspoliitika veelgi tihedamat koordineerimist euroalal,“ seda „[nende] liikmesriikide vahelise [tõhustatud] dialoogi“ raames.

79. Nagu komisjon kohtuistungil märkis, võib eurorühm arutada küsimusi, mis kuuluvad liidu õiguslikku raamistikku, kui ka küsimusi, mis jäävad sellest raamistikust välja.

80. Nii kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse määruse nr 473/2013 artikli 6 lõike 1 ja artikli 7 lõike 5 alusel ilmselgelt eurorühma arutelud liikmesriikide edastatavate esialgsete eelarvekavade kohta, või nende kavade kohta esitatud komisjoni arvamuste analüüs ja eelarveseisundi ning -väljavaadete analüüs kogu euroala kohta, mis põhineb komisjoni antud üldisel hinnangul. Sama kehtib arutelude kohta, mis puudutavad aruannet EKP-le määratud ülesannete täitmise kohta krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve küsimustes vastavalt ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 20 lõigetele 2, 3, 4 ja 6.⁵¹

81. Seevastu kuulub valitsustevahelisse õiguslikku raamistikku – ja jääb seega liidu õigusest väljapoole – näiteks eurorühma tegevus seoses euroala tippkohtumistega (*Eurosummit*), nagu on ette nähtud *Fiscal compact*'is.⁵²

82. Igal juhul on kohtumiste eseme suhtes suur paindlikkus – eurorühmal on vabadus arutada mis tahes küsimust, mis euroala majanduslikku olukorda mõjutades vajab selle piirkonna liikmesriikide vahel koordineerimist.

83. Kohtumise tulemusi esitab avalikkusele eurorühma esimees pressikonverentsil. Lisaks võib eurorühm teha avalikke kirjalikke avaldusi. Suulistes või kirjalikes avaldustes väljendatakse eurorühmas arutatud küsimuste kohta sõlmitud mitteametliku poliitilise kokkuleppe tulemust.

c) Eurorühma mitteametlik laad

84. Eurorühma põhiomadus on selle mitteametlik laad – nõue, millele viidati juba 1997. aasta Euroopa Ülemkogu resolutsioonis ning mis võeti sõna-sõnalt üle protokoll nr 14 artikli 1 esimesse lausesse.

49 Esimees valitakse hääleõiguslike liikmete lihthäälteenamusega (kõigi eurot kasutavate liikmesriikide ministrid) ja seega mitte osalejate poolt.

50 Ei protokoll nr 14 ega mis tahes muu avalik ametlik dokument ei kirjelda konkreetselt eurorühma esimehe ülesandeid. Seejuures nähtub eurorühma internetileheküljelt, et selle esimehel on järgnevad ülesanded: ta juhatab eurorühma kohtumisi ja koostab nende päevakorra; koostab eurorühma pikaajalise tööprogrammi; esitab eurorühma arutelude tulemusi avalikkusele ja euroalale mittekuuluvate ELi riikide ministritele; esindab eurorühma rahvusvahelistel foorumitel (sealhulgas näiteks G7), teavitab Euroopa Parlamenti eurorühma prioriteetidest. (Vt joonealuses märkuses 44 viidatud eurorühma internetilehekülj.) Eespool viidatud ESMi asutamislepingu artikli 5 lõike 2 kohaselt võib eurorühma esimehe valida ka ESMi juhatajate nõukogu esimeheks, kui nõukogu liikmed nii otsustavad.

51 Vt joonealune märkus 40.

52 Vt joonealune märkus 41.

85. Eurorühma kohtumiste kvalifitseerimine „mitteametlikult“ toimuvatena vastab tahte iseloomustada neid kui poliitilise arutelu foorumit, mille osalus on piiratud,⁵³ konfidentsiaalne ja paindlik, selleks, et luua eritingimused, mis ministritevahelist arutelu hõlbustades aitaksid otsustavalt kaasa erimeelsuste ületamisele ja potentsiaalsete konfliktide lahendamisele, ning soodustaksid seega poliitilise kokkuleppe saavutamist.

86. Mitteametlikkuse nõude kehtestamise põhjus seisneb kahes vajaduses, mis on seotud eurorühma enda loomise ja olemasolu eesmärgiga, millele viidati eespool punktides 63–65. Ühest küljest vastab see nõue vajadustele, mis on seotud euroala liikmesriikide ja teiste liikmesriikide vaheliste suhetega ja tahtega mitte vähendada majandus- ja rahandusministrite nõukogu – mis on liidu tasandil majanduse koordineerimist puudutava otsustusõiguse kese – pädevust. Sel põhjusel töötatigi eurorühm kui mitteametlik organ välja nii, et tal puudub isiklik otsustuspädevus, nagu Euroopa Kohus on kinnitanud ka kohtuotsuses Mallis.⁵⁴ Teisest küljest vastab mitteametlikkuse nõue soovile säilitada EKP sõltumatus – eelkõige liikmesriikide – poliitilisest võimust. Mitteametlikkus seati seega eeltingimuseks rahandus- ja majanduspoliitika pädevate asutuste vahelisele dialoogile majandus- ja rahaliidus.

87. Teisalt ei nõua sellised küsimused, nagu maksu- või eelarvestrateegiad või majanduskasvu väljavaated alati kiireid otsuseid, vaid hõlmavad pigem regulaarset dialoogi ja jätkuvat arvamuste vahetamist, mis võimaldaksid igal ministril täiesti konfidentsiaalses õhkonnas analüüsida põhjalikult oma liikmesriigi olukorda, eelkõige Euroopa taustal, ja sellest tulenevaid võimalikke valikuid.

88. Eurorühm mõjutab märgatavalt kõiki majandus- ja rahaliidu juhtimistasandeid, nagu võis ka hiljuti näha⁵⁵: määrates nõukogu sees liidu tasandil kindlaks majandus- ja rahandusministrite nõukogu otsuseid euroala liikmesriikide koordineeritud seisukoha kaudu; sel tasandil on eurorühmal ka väga oluline poliitiline roll eespool punktis 80 viidatud valdkondades; riigi tasandil võimaluse kaudu kooskõlastada eri liikmesriikide poolt riigi sees vastuvõetud meetmeid ja tegevuskavasid; ning valitsustevahelisel tasandil, näiteks selle kaudu, et eurorühmas osalevad ministrid on ka ESMi juhatajate nõukogu liikmed.⁵⁶

89. Eurorühma mõju jääb siiski pelgalt poliitiliseks. Mitteametliku organina eurorühmal mitte ainult ei puudu omaenda pädevus, vaid tal ei ole ka õigust sanktsioneerida oma osalejate kohustuste – mis puudutavad kokkulepitud poliitiliste eesmärkide saavutamist – täitmata jätmist. Kohtumistel osalevad ministrid on õiguslikult vabad kalduma liidu, riigisisestes või valitsustevahelistes otsuseid tegevates organites kõrvale eurorühmas sõlmitud poliitilistest kokkulepetest. Eurorühma võimekus mõjutada majanduse juhtimist sõltub selle võimest panna ühiseid seisukohti vabatahtlikult järgima. Teisisõnu peab eurorühma raames toimunud arutelude tulemus olema tõeliselt konsensuslik.⁵⁷

90. Lisaks viitab iseseisva pädevuse puudumine sellele, et eurorühma raames saavutatud poliitilisi kokkuleppeid on vaja rakendada muus kontekstis vastu võetud aktide kaudu – kas liidu, liikmesriikide tasandil või liidu õiguslikust raamistikust väljaspool asuvates valitsustevahelistes asutustes, nagu ESM.

4. Eurorühma õiguslik laad

91. Milline on eurorühma õiguslik laad eespool esitatud keerulises struktuurses raamistikus ja arvestades selle eelmises jaos esitatud iseloomustust?

53 Praktikast osalevad eurorühma kohtumistel ainult ministrid, komisjoni volinik ja EKP president, lisaks üks esindaja, mistõttu on osalejate koguarv (umbes 40 inimest), võrreldes majandus- ja rahandusministrite nõukoguga, milles võib kohal olla üle 150 inimese, palju piiratum.

54 Vt käesoleva ettepaneku punkt 60.

55 Hiljuti anti just eurorühmale ülesanne töötada välja strateegiad COVID-19 epideemia majanduslike tagajärgedega võitlemiseks. Vt Euroopa Ülemkogu liikmete 26. märtsi 2020. aasta ühisdeklaratsioon, punkt 14.

56 Vt ESMi asutamislepingu artikli 5 lõige 1.

57 Vt selle kohta huvitavat analüüsi eurorühma praktikast toimimisest, konkreetse viitega kohtumiste mitteametlikule laadile, Uwe Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. Vt selles osas eelkõige lk 5.

92. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb analüüsida aluslepingute asjasse puutuvaid sätteid kooskõlas rolliga, mida eurorühm täidab majandus- ja rahaliidu erilises struktuurses ülesehituses. Selles osas – kuna puudub kahtlus, et eurorühm asutati liidu institutsioonilisest ja õiguslikust raamistikust väljapoole jääva valitsustevahelise organina⁵⁸ – on asjasse puutuvate liidu esmase õiguse normide tõlgendamise eesmärk teha kindlaks, kas Lissaboni leping sätestas ainult selle üksuse tunnustamise või kas selle eesmärk oli muuta eurorühma õiguslikku laadi nii, et kuna liidu institutsiooniline ja õiguslik raamistik eurorühma juba hõlmab, siis võib seda pidada institutsiooniks ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses.

93. Kõnealuses kontekstis tuleb *grammatilisest* seisukohast märkida, et nii ELTL artiklis 137 kui ka protokoll nr 14 sätetes on ühest küljest säilitatud selle organi kohta mõiste „rühm“ – seda niisiis „nõukoguks“ või „komiteeks“ ümber kvalifitseerimata – ja eelkõige, teisest küljest, viitavad need sätted sõnaselgelt „eurot kasutavate liikmesriikide ministrite“ kohtumistele ja „mitteametlikkusele“.⁵⁹ Kõnealune sõnastus võtab peaaegu sõna-sõnalt üle 1997. aasta Euroopa Ülemkogu resolutsioonis kasutatud sõnastuse.⁶⁰

94. Lisaks kohtumiste kvalifitseerimisele „mitteametlikeks“, mis on seotud eurorühma konkreetse ülesandega, millel järgmiseks pikemalt peatun,⁶¹ leian, et sõnaselge viide liikmesriikide ministritele osutab sellele, et eurorühma kohtumistel osalevad nad oma riigisiseses rollis ehk ministritena.

95. Sellist tõlgendust toetab minu arvates sama sätte järgmine lause, milles märgitakse, et kohtumiste eesmärk on arutada „küsimusi, mis on seotud *nende ühise vastutusega* ühisraha suhtes“. Kõnealuste terminite kasutamine kajastab seda, et kohtumiste esemeks olevad ülesanded jäävad üksikute ministrite kanda, vastavalt nende riigisisestele volitustele ning neid ei kanta üle foorumile, millel nad kohtuvad, ka siis, kui ülesanded, mida täidab iga osaleja riigisisesel tasandil, kattuvad omavahel ühisraha loomise tõttu.

96. Grammatilisest seisukohast – mis ei ole kindlasti otsustav sellises kohtuasjas, nagu käesolev – näib aga selguvat Lissaboni lepingu koostajate kavatsus märkida ära eurorühma kui valitsustevahelise tasandi arutelude foorumi olemasolu, mitte asutada see liidu eraldiseisva organina.

97. Seda tõlgendust näib *süsteemsest*⁶² seisukohast kinnitavat ELTL artiklis 137 ja protokoll nr 14 kasutatud terminoloogia vastandamine terminoloogiaga, mida on kasutatud aluslepingute muudes sätetes. Eurorühma kohta kasutatud terminoloogia eristub selgelt sellest, mida on kasutatud ELL artikli 16 lõikes 2 nõukogu koosseisu puhul, mille kohaselt „[n]õukogu koosneb kõigi liikmesriikide esindajatest ministri tasandil“.⁶³ Seega ei viita nõukogu puudutav säte mitte ministritele nende riigisiseses rollis, vaid nõukogule liidu institutsioonina, mis koosneb selle sees kõigi liikmesriikide esindajatest.

58 Nägu eespool punktis 62 märgitud, asutati eurorühm algul aktiga, mis asetseb liidu allikate süsteemist väljaspool, organi – Euroopa Ülemkogu – poolt, mis eurorühma asutamise hetkel asus väljaspool liidu institutsioonilist raamistikku.

59 Vt konkreetselt protokoll nr 14 artikli 1 esimene lause.

60 Kõige asjassepuutuvam keeleline erinevus puudutab sõnastuse „ministrid [...] võivad kokku tulla mitteametlikult“ asendamist kehtiva sõnastusega „ministrid [...] tulevad kokku mitteametlikult“. Sellegipoolest näib see muudatus grammatilisest seisukohast kinnitavat järgnevates punktides esitatud tõlgendust, mille kohaselt ei anna protokoll nr 14 eurot kasutavate liikmesriikide ministritele luba kokku tulla, vaid võtab teadmiseks asjaolu, et nad kohtuvad. Itaaliakeelne versioon vastab prantsus-, saksa-, hollandi-, ja portugali keelsele versioonile. Hispaaniakeelne versioon kasutab tuleviku vormi „mantendrán“. Ingliskeelne versioon on seevastu mitmetähenduslikum, sest selles asendatakse sõnastus „may meet“ väljendiga „shall meet“. Siiski näib väljend „shall“ – mis küll üldjuhul väljendab teatud kohustust – viitavat kohtumise mitteametlikule laadile (shall meet *informally*), mis nagu märgitud, on eurorühma üks põhitunnuseid (vt punkt 84 j eespool).

61 Vt käesoleva ettepaneku punkt 102.

62 Süsteemsest seisukohast võib samuti välja tuua iseenesest mitte otsustava, kuid suunava asjaolu, et eurorühma ei mainita aluslepingutes mitte institutsioonide osana, vaid peatükis, mis on pühendatud neid liikmesriike puudutavatele erisätetele, mille rahaühik on euro, ja eraldi protokollis.

63 Kohtujuristi kursiiv.

98. Teiseks erinevad ELTL artiklis 137 ja protokollis nr 14 kasutatud mõisted ilmselgelt ka mõistetest, mida on kasutatud ELTL artikli 136 lõikes 2 ja artikli 138 lõikes 3 selliste meetmete vastuvõtmise kohta, mis puudutavad üksnes liikmesriike, mille rahaühik on euro.⁶⁴ Neis õigusnormides sätestatakse, et „hääletavad ainult *neid liikmesriike esindavad nõukogu liikmed*, mille rahaühik on euro.“⁶⁵ Samu sõnu kasutatakse ka määruse nr 472/2013 artiklis 15 ja see tähendus on samuti ELTL artikli 139 lõikel 4, lugedes seda koostoimes sama artikli lõikega 1.

99. Sedavõrd erinevate mõistete kasutamine kinnitab minu arvates, et kui Lissaboni lepingu koostajad soovisid viidata eurot kasutavate liikmesriikide esindajatele liidu institutsioonis või organis, kasutasid nad teistsuguseid mõisteid kui eurorühma puhul.

100. *Ajaloolisest* seisukohast ei leia ka kõnealuste sätete aluseks olnud Euroopa tuleviku konvendi aktide lugemisel soovi kaasata eurorühm liidu institutsioonilisse raamistikku, aga see-eest leidub vastupidiseid viiteid.⁶⁶

101. *Teleoloogilisest* aspektist tuleneb eurorühma kui majandus- ja rahaliidu struktuurse ülesehituse osa eespool kirjeldatud tekkeloo ja ülesannete analüüsist, et eurorühmale viidatakse ELTL artiklis 137 ja protokollis nr 14 eesmärgiga tunnustada ametlikult organit, mis oli juba olemas ja asub väljaspool liidu institutsioonilist raamistikku. Selle tunnustamise kaudu võivad liidu institutsioonid sellel foorumil osaleda ka esmase õiguse sätete alusel ametlikult – eelkõige komisjon, kelle osalemine on saanud kohustuslikuks, ja EKP, kelle kutsumine on muutunud kohustuslikuks. Lisaks võimaldas see tunnustamine olukorras, kus euroala liikmesriikide jaoks ei ole loodud sõltumatut otsustusorganit – teistele liikmesriikidele vastu tulles – mitte vähendada nõukogu olulist rolli majandusküsimuste koordineerimises.

102. Eurorühma liidu õiguslikust raamistikust väljaspool asuv laad võimaldab sel säilitada mitteametlikkuse, mis on üks eurorühma toimimise oluline nõue. See võimaldab eurorühmal tegutseda poliitilise arutelu foorumina, millel on võimalik saavutada mitmekesiste huvide sümbioos ja seega luua kompromisse eurot kasutavate liikmesriikide vahel.

103. Nagu juba märgitud, on eurorühmal koordineeriv roll, nimelt toimib see „sillana“ majandus- ja rahaliidu *juhtimise* eri tasandite vahel, olgu see siis riigisisene tasand, liidu tasand – mille puhul realiseerub koordineerimine konkreetselt komisjoni või EKP osalemise kaudu tema kohtumistel – või liidu õiguse kohaldamisalast välja jääv valitsustevaheline tasand.

104. Täpsemalt on komisjoni, kes täidab aluslepingute täitmise järelevalvaja rolli, mis tuleneb ELL artikli 17 lõikest 1,⁶⁷ kohustusliku osalemise eesmärk *inter alia* tagada, et selle arutelufoorumi tegevus toimuks kooskõlas selle tegevusega seotud liidu õigusega. Lisaks on komisjon kohustatud vastavalt liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõttele olema neutraalne ning ta suudab tagada parema ülevaate euroalaga seotud probleemidest ja tasakaalustatuma dialoogi erinevate osalejate vahel.⁶⁸ Mis puudutab EKP osalemist, siis vastab see juba viidatud nõudele tagada majandus- ja rahaliidu raames seos majandus- ja rahapoliitika vahel,⁶⁹ järgides EKP sõltumatust.

64 ELTL artikli 136 lõikes 2 käsitletakse hääletust selliste meetmete üle, mis puudutavad üksnes liikmesriike, mille rahaühik on euro, mis on sätestatud sama artikli lõikes 1. ELTL artikli 138 lõige 3 puudutab hääletust selliste meetmete üle, mis võetakse vastu sama artikli lõike 2 alusel selleks, et tagada eurot kasutavate liikmesriikide ühtne esindamine rahvusvahelistes finantsasutustes ja konverentsidel.

65 Kohtujuristi kursiiv.

66 Vt näiteks „Prantsuse-Saksa panus majanduse juhtimise kohta“ (CONV 470/02), milles tehakse ühest küljest ettepanek „reconnaître l’existence de l’Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité“ (kohtujuristi kursiiv) ja teisest küljest luua Euro-ECOFIN nõukogu, mis koosneb üksnes euroala liikmesriikide esindajatest, milleks komisjon oli juba ettepaneku teinud (vt CONV 391/02). Kõnealust teist ettepanekut, mis oleks liidu sees loonud *ad hoc* otsustusorgani liikmesriikide jaoks, mille rahaühik on euro, ei võetud arvesse.

67 Vt analoogia alusel viidatud kohtuotsuse Ledra punkt 59.

68 Järelevalveks vajaliku teabe kogumise ja töötlemise asutusena täidab komisjon ka ühtse majandusarengu kohta kokkuvõtte tegemise ülesannet ning ta on seetõttu eriti soodsas positsioonis, et pakkuda euroala majandusolukorda puudutavaid ühiseid diagnoose. Komisjon konsulteerib eurorühmaga kõigi tähtsate otsuste osas, mis kuuluvad komisjoni vastutusvaldkonda majandus- ja rahaliidu alal.

69 Vt käesoleva ettepaneku punktid 63–68.

105. Järeldust, et eurorühm jääb liidu institutsioonilisest raamistikust välja, ei sea minu arvates kahtluse alla asjaolu, et sellele organile viidatakse liidu teisese õiguse sätetes. Need sätted ei määratle eurorühmale konkreetsete pädevuste andmist, kuid lubavad eurorühmal saada teavet ja pidada informeeritult arutelusid euroala majanduspoliitikaga seotud või ühisraha seisukohast olulistes küsimustes. Kõnealused sätted liigituvad küll eurorühma järelevalve- (*oversight*) ja vastutusmehhanismide (*accountability*) hulka, mis on liidu õigusega ette nähtud, kuid kooskõlas eespool punktides 51–53 viidatud pooleldi valitsustevahelise lähenemisega vastavad need vajadusele ühendada liidu pädevus majanduspoliitikaga, mis jääb liikmesriikide pädevusse.

106. Kokkuvõttes ilmneb minu arvates kõigist eespool esitatud kaalutlustest, et eurorühma tuleb pidada organiks, mis väljendab majandus- ja rahaliidu struktuurses ülesehituses sisalduvat valitsustevahelise erivormi.⁷⁰ See loodi puhtalt valitsustevahelise organina ning tagab majandus- ja rahaliidu raames liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise keerulises raamistikus koostööülesande täitmise riigi ja liidu sfääride vahel. Lissaboni lepinguga tunnustati selle liidu õiguslikust raamistikust väljapoole jääva organi olemasolu ja vormistati ametlikult komisjoni ja EKP osalemine selle töös, kuid selle eesmärk ei olnud muuta eurorühma õiguslikku laadi, mis on tihedalt seotud selle rolliga „sillana“ liikmesriikide ja liidu vahel.

107. Kõigest sellest järeldub, et kuna eurorühm on liidu institutsioonilisest ja õiguslikust raamistikust väljapoole jääv organ, siis ei ole liidu kohtutel pädevust menetleda selle organi vastu ELTL artikli 340 teise lõigu alusel esitatud kahju hüvitamise hagisid, milles taotletakse hüvitist eurorühma poolt väidetavalt kahjustavate tegudega tekitatud võimaliku kahju eest. Sellest tuleneb, et kuna Üldkohtus on vaidlustatud kohtuotsustes kõnealust kohtualluvust tunnustanud, on nendes kohtuotsustes rikutud õigusnormi ning need tuleb tühistada osas, milles tunnustatakse liidu kohtute kohtualluvust eurorühma vastu esitatud kahju hüvitamise hagide suhtes.

108. Seda järeldust ei sea kahtluse alla õigusriigi (või „õigusel rajaneva liidu“, kui kasutada Üldkohtu väljendit) põhimõttega seotud kaalutlused, mis puudutavad nõudeid, mis on seotud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte järgimisega. Käsitlen seda küsimust järgmises jaos.

5. Tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte

109. Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsustes, et eurorühma liidu üksusena tunnustamata jätmine on vastuolus „õigusel rajaneva liidu“ põhimõttega, kuna see võimaldaks luua liidu enda õiguskorras organisatsioone, kelle aktid ja käitumine ei saaks kaasa tuua liidu vastutust.⁷¹

110. Tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühistest põhiõiguslikest tavadest, ning mis on sätestatud 4. novembril 1950. aastal Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13 ning mida on hetkel kehtivalt kinnitatud põhiõiguste harta artiklis 47.⁷²

111. Järeldus eurorühma õigusliku laadi kohta, mis välistab selle institutsiooniks kvalifitseerimise ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses, ei ohusta tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte täielikku kohaldamist ega lähe vastuollu „õigusel rajaneva liidu“ ideega. Eraõiguslikele isikutele on tagatud kohtuliku kaitse õigus, sest nad võivad esitada lepinguvälise vastutuse hagi institutsioonide vastu, mis kehtestavad akte ja teevad toiminguid, millega võetakse üle ja arendatakse edasi eurorühma järeldusi.

⁷⁰ See ei moodusta kindlasti liikmesriikide vahelise tihendatud koostöövormi väljendust, kuna ELL artikli 20 ja ELTL artiklite 326–334 tingimused ei ole täidetud, ega näi ka võrreldav muude minevikus eksisteerinud koostöövormidega, nagu Maastrichti lepingu raames justiits- ja siseküsimustes tehtud koostöö.

⁷¹ Vaidlustatud kohtuotsuste punktid 114 (kohtuasi T-680/13) ja 110 (kohtuasi T-786/14).

⁷² Vt muu hulgas 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Poola kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 49).

112. Nagu näidatud eespool punktis 90, konkretiseeruvad ametlike pädevuste puudumise tõttu eurorühmas saavutatud poliitilised kokkulepped ja neid rakendatakse muude üksuste aktide ja toimingute kaudu; need võivad kuuluda liidu õiguslikku raamistikku või olla sellest väljaspool. Seega eelneb eurorühma tegevus eri üksustele omistatavate toimingute kehtestamisele. Eurorühm sekkub laiemal *decision making process*'i ühes etapis, mis on aga tähtis etapp.

113. Asjaolu, et eurorühma ei kvalifitseerita „institutsiooniks“ ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses ei välista liidu vastutust juhul, kui on täidetud punktis 38 korratud tingimused, meetmete puhul, millega nõukogu ja komisjon rakendasid eurorühma otsuseid. Isikud võivad esitada ELTL artikli 340 teise lõigu alusel kahju hüvitamise hagi liidu institutsioonide – üldjuhul nõukogu – vastu, kes rakendavad eurorühmas sõlmitud kokkuleppeid.

114. Mis puudutab konkreetselt käesolevat kohtuasja, siis said esimese kohtuastme hagejad kõigepealt esitada hagi nõukogu vastu, et nõuda selle kahju hüvitamist, mis tulenes otsuse 2013/236 vastuvõtmisest (vähemalt seoses selles ette nähtud teatavate meetmetega) ning komisjoni ja EKP vastu, et analüüsitaks Küprose makromajandusliku kohandamisprogrammi rakendamist kõnealuse otsuse artikli 1 lõike 2 alusel.⁷³

115. Lisaks võisid hagejad kohtuotsusest Ledra tulenevatest põhimõtetest lähtuvalt esitada hagi komisjoni ja EKP vastu, et nõuda hüvitist kahju eest, mis tekkis hagejatele väidetavalt nende institutsioonide väidetavalt õigusvastase tegevuse tõttu 26. aprilli 2013. aasta vastastikuse mõistmise memorandumi läbirääkimistel ja allkirjastamisel.⁷⁴

116. Nii oli hagejatele tagatud võimalus esitada hagi, et nõuda hüvitist kahju eest, mis neile väidetavalt tekkis eurorühma 25. märtsi 2013. aasta avalduses nimetatud kava täitmise tõttu, mida hagejad määratlevad kui „väljatöötatud tegevuskava“.⁷⁵

117. Selle kaitsevõimalusega võrreldes annaks eurorühma vastu esitatav kahju hüvitamise hagi väga vähe juurde. Kui see oleks ELTL artikli 340 teise lõigu kohaselt lubatav, oleks selle eesmärk igal juhul omistada liidule selle organi väidetavalt kahjustav käitumine. Eurorühm ei ole juriidiline isik,⁷⁶ samas kui liit koos EKPga⁷⁷ on ainus üksus, millel on iseseisev õigusvõime. Järelikult omistatakse eurorühma tegevusega tekitatud võimalik kahju liidule. Nagu ma juba rõhutasin, ei muutu tulemus siis, kui liidu võib võtta vastutusele nõukogu ja komisjoni tegevuse eest, millega rakendatakse eurorühma otsuseid.

118. Veel tuleb arvesse võtta komisjoni osalemist eurorühma kohtumistel.

119. Sellega seoses märgin kõigepealt, et selleks, et teha kindlaks, kas isikute õiguste rikkumist, mis peab tulenema isikutele õigusi andva õigusnormi piisavalt selgest rikkumisest,⁷⁸ võib omistada liidu institutsioonile ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses, on oluline täpselt kindlaks teha, milline on sellele institutsioonile omistatav käitumine, mis aitas oluliselt kaasa rikkumise toimepanemisele. Seega tuleb sündmuste ahelas kaaluda, kas juhul, kui asjaomane institutsioon oleks otsustanud tegutseda teisiti, oleks see kõnealuse rikkumise toimepanemise ära hoidnud.

73 Vt vaidlustatud kohtuotsuste punktid 192 ja 198 (kohtuasi T-680/13) ning 191 ja 197 (kohtuasi T-786/14).

74 Vt vaidlustatud kohtuotsuste punktid 201 ja 203 (kohtuasi T-680/13) ning 200 ja 202 (kohtuasi T-786/14) ja seal viidatud kohtuotsuse Ledra punktid.

75 Vt kohtuasjas C-603/18 P esimese kohtuastme hagejate esitatud apellatsioonkaebuse punkt 20.

76 Vt selle kohta kohtujurist Wathelet' ettepanek liidetud kohtuasjades Mallis jt vs. komisjon ja EKP (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294, punkt 63).

77 Vt ELL artikkel 47 ja ELTL artikli 282 lõige 3.

78 Vt kohtuotsus Ledra, punkt 65, ja seal viidatud väljakujunenud kohtupraktika.

120. Mis puudutab konkreetset eurorühma avaldusi, siis on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus selgitada, et sellist laadi avaldused, mis kajastavad selle raames toimunud arutelude tulemusi ja nendega saavutatud poliitilisi kokkuleppeid, ei kujuta endast komisjoni otsustuspädevuse väljendust⁷⁹ ning neid ei saa seega iseenesest sellele institutsioonile omistada.

121. Euroopa Kohus on siiski ka rõhutanud, et ELL artikli 17 lõikest 1 tuleneb, et komisjon „edendab liidu üldisi huve“ ja „tagab liidu õiguse kohaldamise“⁸⁰ ning et komisjon säilitab aluslepingute täitmise järelevalvaja rolli – nagu tuleneb kõnealuselt sättest – ka siis, kui ta tegutseb väljaspool liidu õiguslikku raamistikku.⁸¹

122. Sellega seoses tuleb märkida, et eurorühma kohtumiste eesmärk on võimaldada euroala majanduspoliitika tihedamat koordineerimist. Nendel kohtumistel osalemise kaudu, mis pärast Lissaboni lepingu jõustumist muutus kohustuslikuks, annab komisjon olulise panuse eurorühma raames toimuvatesse aruteludesse ja selle tegevusse. Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et komisjon edendab selle organi kohtumistel osalemisega liidu üldisi huve.⁸²

123. Neil asjaoludel ei saa komisjon, kui ta osaleb eurorühma kohtumistel, oma käitumisega kaasa aidata liidu õigusnormide rikkumisele.⁸³

124. Sellega seoses rõhutan, et isegi kui liidu institutsioonid tegutsevad väljaspool liidu raamistikku, peavad nad siiski liidu õigust täielikult austama ja põhiõiguste harta on nende suhtes jätkuvalt kohaldatav.⁸⁴

125. Komisjoni kohustuslik eurorühma kohtumistel osalemine – mille raames ta säilitab eespool nimetatud aluslepingute täitmise järelevalvaja rolli, nagu see tuleneb ELL artikli 17 lõikest 1 – ja ülesanded, mida ta seal täidab, võimaldab tal kontrollida, kas eurorühma tegevus on kooskõlas liidu õigusega ja eelkõige hartaga.⁸⁵

126. Eeltoodust tuleneb, et ei ole välistatud, et erandlikel asjaoludel võib komisjonile omistada kahjulikud tagajärjed, mis tulenevad tema võimalikust tegevusetusest selle kontrollimisel, kas eurorühma otsused on liidu õigusega kooskõlas.⁸⁶ See lisab isikutele tagatud kohtulikule kaitsele täiendava tõhususe tasandi.

6. Kokkuvõtavad märkused

127. Esitatud analüüsist tuleneb minu arvates, et Üldkohus on ekslikult tunnustanud oma kohtualluvust kahju hüvitamise hagide suhtes, mis esitatakse ELTL artikli 340 teise lõigu alusel eurorühma vastu. Järelikult tuleb vaidlustatud kohtuotsused tühistada osas, milles tunnustatakse Üldkohtu kõnealust kohtualluvust.

79 Vt kohtuotsus Mallis, punkt 57.

80 Vt kohtuotsus Pringle, punkt 163, ja kohtuotsus Ledra, punkt 57.

81 Vt analoogia alusel kohtuotsus Ledra, punkt 59.

82 Vt analoogia alusel kohtuotsus Pringle, punkt 164.

83 Vt selle kohta kohtujurist Wahli ettepaneku punkt 69 liidetud kohtuasjades Ledra Advertising jt vs. komisjon ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290).

84 Vt kohtuotsus Ledra, punkt 67, ja kohtujurist Wahli ettepaneku punktid 69 ja 85 liidetud kohtuasjades Ledra Advertising jt vs. komisjon ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290). Vt ka kohtujurist Kokott'i ettepaneku punkt 176 kohtuasjas (C-370/12, EU:C:2012:675).

85 Vt analoogia alusel kohtuotsus Pringle, punkt 164. Selles osas tuleb siiski märkida, et vastupidi sellele, mis kehtib ESMi asutamislepingu raames artikli 13 lõigete 3 ja 4 tähenduses, millega antakse eriuülesandeid ja seega pädevus (kohustus) peatada kogu võimalikku kahju tekitava tegevuse vastuvõtmise protsess (vt kohtuotsus Ledra punktid 58 ja 59 ning kohtujurist Wahelet' ettepaneku punkt 82 liidetud kohtuasjades Mallis jt vs. komisjon ja EKP (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294), ei ole komisjonil eurorühmas analoogseid pädevusi.

86 Vt analoogia alusel kohtuotsus Ledra, punkt 64.

128. Leian, et käesoleva kohtuasja asjaolud on sellised, et menetlusstaadium lubab vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artikli 61 esimesele lõigule teha Euroopa Kohtul kohtuasja selle aspekti suhtes lõpliku otsuse. Eespool punktides 106 ja 107 osutatud järeldustest tuleneb, et esimeses kohtuastmes eurorühma kohta nõukogu esitatud vastuvõetamatuse vastuväidetega tuleb nõustuda.

129. Lõpuks, mis puudutab kohtukulusid, siis kui Euroopa Kohus jagab minu hinnanguid, on esimese kohtuastme hagejad kohtuasjad C-597/18 P ja C-598/18 P kaotanud ning nende kahe kohtuasja kulud tuleb neilt välja mõista ning Soome Vabariigi kohtukulud tuleb jätta tema enda kanda.⁸⁷

VI. Kokkuvõte

130. Eespool toodud põhjustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada järgmiselt:

1. Tühistada Üldkohtu 13. juuli 2018. aasta otsused K. Chrysostomides & Co. jt vs. nõukogu jt (T-680/13, EU:T:2018:486), Bourdouvali jt vs. nõukogu jt (T-786/14, EU:T:2018:487) osas, millega lükati tagasi vastuvõetamatuse vastuväide, mille Euroopa Liidu Nõukogu eurorühma suhtes esitas.
2. Esimeses kohtuastmes K. Chrysostomides & Co. jt ja Bourdouvali jt esitatud hagid on vastuvõetamatud osas, milles need on esitatud eurorühma vastu.
3. Mõista kohtuasjades C-597/18 P ja C-598/18 P apellatsioonimenetluse kohtukulud välja K. Chrysostomides & Co. jt-lt ja Bourdouvali jt-lt.
4. Jätta Soome Vabariigi kohtukulud tema enda kanda.

⁸⁷ Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõige 2, artikli 138 lõige 1, ja artikli 140 lõige 1; kahte viimast artiklit kohaldatakse apellatsioonimenetlustes nimetatud kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel.