



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 28. svibnja 2020.¹

Spojeni predmeti C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P

**Vijeće Europske unije
protiv
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
i drugih stranaka čija se imena nalaze u prilogu I.²,
Europske komisije,
Europske središnje banke (ESB),
Euroskupine,
Europske unije (C-597/18 P)
i
Vijeće Europske unije
protiv
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
i drugih stranaka čija se imena nalaze u prilogu II.³,
Europske komisije,
Europske središnje banke (ESB),
Euroskupine,
Europske unije (C-598/18 P)
i
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
i druge stranke čija se imena nalaze u prilogu I. (C-603/18 P),
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
i druge stranke čija se imena nalaze u prilogu II.,
(C-604/18 P)
protiv
Vijeća Europske unije
Europske komisije,
Europske središnje banke (ESB),
Euroskupine,
Europske unije (C-603/18 P i C-604/18 P)**

„Žalba – Izvanugovorna odgovornost – Ekonomska i monetarna politika – Program potpore stabilnosti
Cipra – Euroskupina – Pravna priroda – Sudska nadležnost sudova Unije”

1 Izvorni jezik: talijanski

2 Popis drugih stranaka priložen je samo verziji koja je dostavljena strankama.

3 Popis drugih stranaka priložen je samo verziji koja je dostavljena strankama.

1. Koja je pravna priroda Euroskupine? Koji je položaj tog tijela u složenom ustavnom okviru ekonomske i monetarne unije (u daljnjem tekstu: EMU)? Može li se Euroskupina smatrati „institucijom” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a. Posljedično, imaju li sudovi Unije sudsku nadležnost u pogledu tužbi za naknadu štete koje su u skladu s navedenom odredbom podnesene protiv Euroskupine zbog mogućih šteta prouzročenih navodnim štetnim radnjama koje je poduzelo to tijelo?

2. Ta su pitanja obuhvaćena ovim mišljenjem koje se odnosi na dvije žalbe koje je podnijelo Vijeće Europske unije⁴, koje podupire Europska komisija, protiv dviju presuda Općeg suda (u daljnjem tekstu: pobijane presude)⁵ u kojima je potonji sud odbio prigovore nedopuštenosti koje je Vijeće istaknulo u pogledu tužbi za naknadu štete podnesenih, među ostalim, protiv Euroskupine.

3. Predmeti koji se odnose na dvije navedene žalbe Vijeća na koje se, kao što to zahtijeva Sud, odnosi ovo mišljenje, spojeni su s drugim dvama predmetima koji se odnose na žalbe⁶ koje su podnijeli nositelji depozita ili dioničari dviju ciparskih banaka (navedenih u prilogima I. i II., u daljnjem tekstu: tužitelji u prvostupanjskom postupku), također protiv pobijanih presuda. Oni zahtijevaju poništenje navedenih presuda u dijelu u kojem je Opći sud odbio tužbe za naknadu štete koje su podnijeli protiv Vijeća, Komisije, Europske središnje banke (u daljnjem tekstu: ESB) i Euroskupine zbog navodnih šteta prouzročenih nizom radnji koje su poduzela ta tijela, uključujući neke izjave Euroskupine⁷.

4. Predmetni slučajevi od nesporne su ustavne važnosti. Njima se Sudu daje mogućnost da pojasni pravnu prirodu Euroskupine, tijela koje zasigurno ima značajan politički utjecaj, ali koje je možda u ustavnom/institucionalnom europskom okviru tijelo o kojem se najviše raspravlja i čiji je okvir najteže utvrditi.

I. Pravni okvir

5. U članku 137. UFEU-a navodi se da su „[a]ranžmani za sastanke ministara država članica čija je valuta euro utvrđeni [...] Protokolom o Euroskupini”.

6. Protokol br. 14 o Euroskupini koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: Protokol br. 14) u svojoj preambuli propisuje da su se „visoke ugovorne stranke, želeći promicati uvjete za snažniji gospodarski rast Europske unije i, u tu svrhu, razviti sve tješnju koordinaciju ekonomskih politika u europodručju, SVJESNE potrebe za utvrđivanjem posebnih odredaba u svrhu pojačanog dijaloga među državama članicama čija je valuta euro, dok euro ne postane valuta svih država članica, [sporazumjele] o [...] odredbama” iz članka 1. i 2. navedenog protokola.

7. U članku 1. Protokola br. 14 navodi se da se „[m]inistri država članica čija je valuta euro sastaju [...] neformalno. Ti se sastanci po potrebi sazivaju radi raspravljanja o pitanjima koja se odnose na posebne odgovornosti koje dijele u pogledu jedinstvene valute. Komisija sudjeluje na sastancima. Europsku središnju banku poziva se da sudjeluje na tim sastancima koje pripremaju predstavnici ministara odgovornih za financije država članica čija je valuta euro i Komisija.”

8. U članku 2. Protokola br. 14 navodi se da „[m]inistri država članica čija je valuta euro biraju predsjednika na dvije i pol godine odlukom većine tih država članica.”

4 Vijeće/K. Chrysostomides & Co. i dr. (C-597/18 P) i Vijeće/Bourdouvali i dr. (C-598/18 P)

5 Presude od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr. (T-680/13, EU:T:2018:486), Bourdouvali i dr./Vijeće i dr. (T-786/14, neobjavljena, EU:T:2018:487)

6 K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr. (C-603/18 P) i Bourdouvali i dr./Vijeće i dr. (C-604/18 P)

7 Vidjeti pobliže točke 75. do 79. i 71. do 75. pobijanih presuda u predmetima T-680/13 i T-786/14.

II. Činjenice

9. Okolnosti spora detaljno su navedene u točkama 10. do 46. pobijanih presuda na koje se upućuje za više pojedinosti.

10. Za potrebe ovog mišljenja dovoljno je podsjetiti da se tijekom financijske krize koje je započela 2011. određeni broj banaka sa sjedištem u Cipru, među kojima su Cyprus Popular Bank i Bank of Cyprus, u 2012. suočio s ozbiljnim financijskim poteškoćama.

11. Republika Cipar, koja je intervenirala u potporu vlastitog bankovnog sustava, podnijela je u lipnju 2012. predsjedniku Euroskupine zahtjev za financijsku pomoć koji je doveo do pregovaranja o Memorandumu o razumijevanju u okviru programa makroekonomske prilagodbe između Komisije, zajedno s ESB-om i Međunarodnim monetarnim fondom (u daljnjem tekstu: MMF) i ciparskih vlasti.

12. Taj Memorandum o razumijevanju odobrilo je 24. travnja 2013. Vijeće guvernera Europskog stabilizacijskog mehanizma (u daljnjem tekstu: ESM), potpisan je 26. travnja 2013. i ciparski parlament potvrdio ga je 30. travnja 2013.

13. Na temelju članka 136. stavka 1. UFEU-a Vijeće je 25. travnja 2013. donijelo Odluku 2013/236 upućenu Cipru o posebnim mjerama za ponovnu uspostavu financijske stabilnosti i održivog rasta⁸.

14. Euroskupina je prije donošenja Memoranduma o razumijevanju i nakon njegova potpisivanja i odobravanja dala nekoliko javnih izjava o financijskoj pomoći Republici Cipru.

15. Konkretnije, izjavom od 25. ožujka 2013. Euroskupina navela je, među ostalim, da je sklopljen sporazum o ključnim elementima budućeg programa makroekonomske prilagodbe koji ima potporu svih država članica čija je valuta euro kao i Komisije, ESB-a i MMF-a. Izjavom od 13. svibnja 2013. Euroskupina je pozdravila odluku Vijeća guvernera ESM-a da odobri prvi dio pomoći te je potvrdila da je Republika Cipar provela mjere ugovorene u Memorandumu o razumijevanju od 26. travnja 2013. Izjavom od 13. rujna 2013. Euroskupina je među ostalim, s jedne strane, pozdravila dovršenje prve nadzorne misije Komisije, ESB-a i MMF-a, te, s druge strane, činjenicu da je Bank of Cyprus izašao iz postupka sanacije.

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

16. U postupcima koji su pokrenuti pred Općim sudom 20. prosinca 2013. (predmet T-680/13) i 1. prosinca 2014. (predmet T-786/14), tužitelji u prvostupanjskom postupku podnijeli su tužbe za naknadu štete navedene u točki 3. ovog mišljenja protiv, među ostalim, Euroskupine.

17. Tijekom postupka pred Općim sudom, Vijeće, Komisija i ESB istaknuli su u zasebnim aktima⁹ prigovore nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika Općeg suda.

18. Opći sud pobijanim je presudama odbio tužbe koje su podnijeli tužitelji u prvostupanjskom postupku te im je naložio snošenje troškova postupka.

⁸ SL 2013., L 141, str. 32.

⁹ Vidjeti točke 50. do 55. pobijanih presuda.

IV. Zahtjevi stranaka

19. U predmetima C-597/18 P i C-598/18 P, na koje se odnosi ovo mišljenje, Vijeće zahtijeva od Suda da ukine dijelove pobijane presude u kojima Opći sud odbija prigovore nedopuštenosti koje je istaknulo u pogledu tužbi za naknadu štete podnesenih protiv Euroskupine i da naloži tužiteljima u prvostupanjskom postupku snošenje troškova.

20. U navedenim predmetima tužitelji u prvostupanjskom postupku zahtijevaju od Suda da odbije žalbe koje je podnijelo Vijeće i da mu naloži snošenje troškova.

21. Komisija zahtijeva od Suda da prihvati žalbe koje je podnijelo Vijeće i da tužiteljima u prvostupanjskom postupku naloži snošenje troškova postupka u oba stupnja.

22. Republika Finska, kojoj je na temelju rješenja predsjednika Suda od 21. veljače 2019. dopuštena intervencija u potporu zahtjeva Vijeća, traži od Suda da prihvati žalbe Vijeća i da ukine pobijane presude u dijelu u kojem su njima proglašene dopuštenima tužbe za naknadu štete protiv Euroskupine, koje su podnijeli tužitelji u prvostupanjskom postupku.

V. Analiza žalbi

23. Žalbama koje je podnijelo Vijeće, na koje se, kao što se to navodi, odnosi ovo mišljenje, osporava se obrazloženje Općeg suda u pobijanim presudama (u točkama 106. do 114. presude u predmetu T-680/13 i 102. do 110. presude u predmetu T-786/14) i posljedični zaključak u skladu s kojim Eurokupinu treba smatrati „institucijom” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, tako da se nezine štetne radnje mogu pripisati Uniji.

A. Obrazloženje Općeg suda u relevantnom dijelu pobijanih presuda

24. U pobijanim presudama Opći sud je prije svega istaknuo da u skladu sa sudskom praksom pojam „institucija” upotrijebljen u članku 340. drugom stavku UFEU-a ne obuhvaća samo institucije Unije navedene u članku 13. stavku 1. UEU-a, već i sva druga tijela, urede i agencije Unije koji su osnovani Ugovorima i čija je namjena doprinositi ostvarivanju ciljeva Unije¹⁰.

25. Opći sud zatim je smatrao da činjenica da je Sud u presudi od 20. rujna 2016., Mallis i dr./Komisija i ESB (od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702, u daljnjem tekstu: presuda Mallis; vidjeti osobito točku 61.) presudio da se Eurokupina ne može smatrati „tijelom, uredom ili agencijom Unije” u smislu članka 263. UFEU-a, ne isključuje mogućnost da je se smatra „institucijom” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a. U tom je pogledu Opći sud podsjetio da iz sudske prakse proizlazi, s jedne strane, da su tužba za poništenje i tužba za naknadu štete različita i samostalna pravna sredstva koja imaju različitu svrhu i, s druge strane, da, kako bi akt ili štetno postupanje mogli dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije, nije potrebno da mogu biti i predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a¹¹.

10 Točke 106. (predmet T-680/13) i 102. (predmet T-786/14) pobijanih presuda

11 Točke 107. do 110. (predmet T-680/13) i 103. do 106. (predmet T-786/14) pobijanih presuda i navedena sudska praksa

26. Opći sud zaključio je da subjekte Unije koji se mogu smatrati „institucijama” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a treba utvrditi na temelju kriterija koji su svojstveni toj odredbi i koji su različiti od onih iz članka 263. UFEU-a. Slijedom toga, prema mišljenju Općeg suda u tu svrhu važno je utvrditi je li subjekt Unije kojem se akt ili sporno postupanje može pripisati, osnovan ugovorima i namijenjen doprinositi ostvarivanju ciljeva Unije¹².

27. Opći sud je tako zaključio da se člankom 137. UFEU-a i Protokolom br. 14 predviđa postojanje, sastav, postupovna pravila i funkcioniranje Euroskupine, zbog čega to tijelo treba smatrati tijelom Unije koje je formalno osnovano ugovorima i čiju namjenu čini doprinošenje ostvarivanju njezinih ciljeva. Opći sud posljedično je zaključio da se akti i postupanja Euroskupine u okviru izvršavanja nadležnosti, koje su joj dodijeljene pravom Unije, mogu pripisati Uniji¹³.

28. Naposljetku, Opći sud smatrao je da bi svako suprotno rješenje bilo oprečno načelu „vladavine prava u Uniji” jer bi dopustilo da se unutar istog pravnog poretka Unije osnuju tijela na temelju čijih akata i postupanja ne bi mogla nastati odgovornost Unije¹⁴.

B. Sažetak argumentacije stranaka

29. Vijeće u svojim žalbama iznosi samo jedan žalbeni razlog i smatra da se zaključak Općeg suda u pobijanim presudama, u skladu s kojim akti Euroskupine mogu dovesti do nastanka izvanugovorne odgovornost Unije, temelji na više pogrešaka koje se tiču prava.

30. Prije svega, Opći sud pogrešno je tumačio navedenu presudu Mallis i sudsku praksu navedenu u pobijanim presudama. Naime, iz nje ni na koji način ne proizlazi da se samim spominjanjem Euroskupine u ugovorima dopušta da je se smatra „institucijom” u smislu članka 340. UFEU-a. Članak 137. UFEU-a i Protokol br. 14 imaju samo deklaratorni učinak, a ne učinak osnivanja Euroskupine, s obzirom na to da je Euroskupinu 1997. osnovalo Europsko vijeće.

31. Opći sud nije mogao utvrditi ni da Euroskupina ima pravnu osobnost ni da, alternativno, ima nadležnosti koje su joj dodijeljene ugovorima, kao što se to zahtijeva sudskom praksom koju taj sud navodi. Samim postojanjem odredbi koje se odnose na postojanje i postupovna pravila neformalnog sastanka, ne omogućuje se donošenje zaključka o dodjeli nadležnosti. Stoga je Opći sud također povrijedio načelo dodjeljivanja ovlasti iz članka 5. stavka 2. UEU-a.

32. Naposljetku, nepostojanje sudske nadležnosti sudova Unije u pogledu tužbi za naknadu štete protiv Euroskupine ne predstavlja problem s gledišta načela djelotvorne sudske zaštite jer pojedinci imaju druge mogućnosti sudskog nadzora. Kao prvo, Komisiju treba smatrati odgovornom za nezakonitost akata ESM-a u pogledu kojih je izvršila ovlasti¹⁵. Kao drugo, pojedinci se mogu obratiti nacionalnim sudovima kako bi zaštitili svoja prava. Kao treće, sudovi Unije imaju mogućnost nadzora akata Vijeća koji prethode i nagovještavaju uvjetovanost ESM-a¹⁶.

12 Točke 111. i 112. (predmet T-680/13) te 107. i 108. (predmet T-786/14) pobijanih presuda. Vidjeti sudsku praksu navedenu u bilješci 18. ovog mišljenja.

13 Točke 113. (predmet T-680/13) i 109. (predmet T-786/14) pobijanih presuda

14 Točke 114. (predmet T-680/13) i 110. (predmet T-786/14) pobijanih presuda

15 Vijeće upućuje na točke 56. do 60. presude od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, u daljnjem tekstu: presuda Ledra).

16 Vijeće se poziva na Uredbu (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost (SL 2013., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 6., str. 90.), osobito na njezin članak 7.

33. Komisija, koja je intervenirala u potporu Vijeću, smatra, kao prvo, da Euroskupina nije obuhvaćena područjem primjene *rationae personae* članka 340. UFEU-a jer Euroskupina predstavlja neformalni sastanak ministara država članica čija je valuta euro i stoga nije dio institucionalnog okvira Unije. Kao drugo, Komisija smatra da članci 263. i 340. UFEU-a imaju jednako područje primjene *rationae personae*. Ona smatra da Opći sud nije mogao prethodnim sudskim praksama potkrijepiti svoje obrazloženje, u skladu s kojim se protiv tijela čiji se akti ne mogu pobijati na temelju članka 263. UFEU-a ipak može podnijeti tužba za naknadu štete na temelju članka 340. UFEU-a.

34. Finska vlada, koja je također intervenirala u potporu Vijeću, navodi da iako je postojanje Euroskupine priznato ugovorima, samo spominjanje Euroskupine nije dovoljno kako bi ona imala status „institucije” Unije.

35. Tužitelji u prvostupanjskom postupku smatraju, kao prvo, da navedena presuda Mallis nije relevantna u dijelu u kojem se odnosi na tužbu za poništenje, a ne na tužbu za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti. Iz sudske prakse proizlazi da dopuštenost tužbe za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti ne ovisi o uvjetu da tijelo ima ovlast donošenja obvezujućih akata. Kad bi se Uniji uskratila mogućnost da preuzme odgovornost za akte koje je donijela Euroskupina, time bi se povrijedilo temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. Kao drugo, oni osporavaju argument u skladu s kojim Euroskupina nije osnovana ugovorima. Naime, njezino je postojanje formalizirano Lisabonskim ugovorom, člankom 137. UFEU-a i Protokolom br. 14. Kao treće, Euroskupina nije samo neformalni forum za raspravu, nego ima odgovornosti koje se odnose na izradu ekonomskih politika i proračuna Unije. Naposljetku, navedeni tužitelji osporavaju mogućnost pojedinaca da iskoriste alternativne pravne lijekove s ciljem dobivanja pravne zaštite, prije svega iz dvaju razloga. Komisijino preuzimanje odgovornosti u izvršavanju svojih ovlasti ne može zamijeniti preuzimanje odgovornosti od strane Euroskupine. Osim toga, mogućnost pokretanja postupka pred nacionalnim sudovima nije zadovoljavajuća za pojedince, s obzirom na to da bi se mogli pobijati samo akti koji se mogu pripisati nacionalnim tijelima, ali ne i akti koje su donijela tijela osnovana ugovorima.

C. Pravna analiza

1. Uvodne napomene

36. U žalbama koje je podnijelo Vijeće postavlja se pitanje u pogledu mogućnosti da se Euroskupina kvalificira kao „institucija” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a i, slijedom toga, sudske nadležnosti sudova Unije u pogledu podnošenja tužbi za naknadu štete protiv tog tijela u skladu s navedenom odredbom zbog mogućih šteta prouzročenih navodnim štetnim radnjama koje je poduzelo to tijelo.

37. Što se tiče tužbi u pogledu izvanugovorne odgovornosti Unije, valja podsjetiti da je u skladu s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a Unija, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti.

38. S tim u svezi, valja podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, izvanugovorna odgovornost Unije u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a uvjetovana ispunjenjem skupine uvjeta, odnosno nezakonitošću postupanja koje se predbacuje instituciji Unije, stvarnošću štete i postojanjem uzročne veze između postupanja institucije i navedene štete¹⁷.

¹⁷ Presuda Ledra, točka 64. i navedena sudska praksa

39. Iz sudske prakse proizlazi da je pojam „institucije” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a širi od pojma iz članka 13. stavka 1. UEU-a. Naime, pojam „institucija” korišten u članku 340. drugom stavku UFEU-a ne smije se shvatiti kao da se odnosi samo na institucije Unije u strogom smislu, navedene u članku 13. stavku 1. UEU-a, nego u smislu da on također obuhvaća, s obzirom na sustav izvanugovorne odgovornosti uspostavljen ugovorima, sva druga tijela Unije koja su njima osnovana i čija je namjena doprinijeti ostvarivanju ciljeva Unije. Shodno tomu, akti koje ta tijela donesu prilikom izvršavanja nadležnosti koje su im dodijeljene pravom Unije mogu se pripisati Uniji, u skladu s općim načelima koja su zajednička državama članicama i koja su navedena u članku 340. drugom stavku UFEU-a¹⁸.

40. Kako bi se provjerilo može li se Euroskupina smatrati „institucijom Unije” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, na način da se štetne posljedice njezinih djelovanja mogu pripisati Uniji, valja shvatiti pravnu prirodu tog tijela i njegov položaj u institucionalnom okviru EMU-a. U tu će svrhu početi prije svega s analizom ustavne strukture EMU-a, uzimajući u obzir sudske praksu Suda (odjeljak 2.). Zatim će analizirati Euroskupinu kao takvu s obzirom na njezino osnivanje, funkcije i konkretno funkcioniranje (odjeljak 3.). Elementi koji proizlaze iz te analize omogućit će utvrđivanje pravne prirode Euroskupine i njezine ustavne kvalifikacije (odjeljak 4.). Naposljetku će iznijeti neka razmatranja o potrebama povezanim s poštovanjem načela djelotvorne sudske zaštite (odjeljak 5.).

2. Ustavna struktura EMU-a

41. Od njegova osnivanja, EMU je obilježavala „asimetrična” ustavna struktura u pogledu dvaju elemenata od kojih se sastoji, odnosno od monetarne i ekonomske politike¹⁹. Ta se asimetrija odnosila i na podjelu nadležnosti te, slijedom toga, na stvarnu ustavnu i institucionalnu strukturu.

42. Naime, što se tiče podjele nadležnosti, iako je, s jedne strane, Uniji dodijeljena isključiva nadležnost u području monetarne politike za države članice čija je valuta euro²⁰, s druge strane, nadzor ekonomskih politika, uključujući proračunsku i poreznu politiku, ostao je u nadležnosti država članica.

43. U nedostatku dodjele nadležnosti opće prirode na temelju stvarnog prenošenja ovlasti u području ekonomske politike, kao što je to bio slučaj u pogledu monetarne politike, Unija je, prilikom primjene odredbi poglavlja 1. glave VIII. trećeg dijela UFEU-a ograničena isključivo na izvršavanje ovlasti koordinacije ekonomskih politika država članica²¹ kao i, isključivo za države članice čija je valuta euro, na temelju posebnih odredbi koje se na njih primjenjuju, na ovlasti koordinacije i nadzora nad proračunskom disciplinom i utvrđivanja smjernica ekonomske politike²².

44. Ta asimetrija u podjeli nadležnosti u EMU-u dovela je do odgovarajuće asimetrije u ustavnoj i institucionalnoj organizaciji EMU-a iz koje proizlazi da EMU počiva na vlastitoj institucionalnoj ravnoteži.

18 Vidjeti u tom smislu presudu od 2. prosinca 1992., SGEEM i Etroy/BEI (C-370/89, EU:C:1992:482, t. 12.-16.) i presudu Općeg suda od 10. travnja 2002., Lamberts/Mediatore (T-209/00, EU:T:2002:94, t. 49.) koju je potvrdio Sud u presudi od 23. ožujka 2004., Ombudsman/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

19 Propisivanje asimetričnog strukturiranja EMU-a sadržano je već u takozvanom Izvješću Delors (Izvješće o ekonomskoj i monetarnoj uniji Europskih zajednica), objavljenom 12. travnja 1989., čije je prijedloge u bitnome provelo Europsko vijeće koje se sastalo u Madridu 26. i 27. lipnja 1989., u kojem se utvrdio početak uspostave EMU-a u tri faze (vidjeti u tom pogledu, među ostalim, točke 16., 17. i 19. tog izvješća).

20 Vidjeti članak 3. stavak 1. točku (c) UFEU-a.

21 Vidjeti članak 5. stavak 1. UFEU-a.

22 Vidjeti članak 5. stavak 1. drugi podstavak i poglavlje 4. glave VIII. trećeg dijela UFEU-a.

45. Naime, dok se za izvršavanje isključive nadležnosti Unije u području monetarne politike ugovorima predviđa institucionalni okvir koji čine ESB i Europski sustav središnjih banaka²³, što se tiče ekonomske politike, zajednički okvir je složeniji.

46. Naime, koordinacija ekonomskih politika država članica odvija se u kontekstu koji nužno uključuje tri različite operativne razine: nacionalnu razinu, razinu Unije i međuvladinu razinu.

47. Na nacionalnoj razini provodi se ekonomska i porezna politika za koju su nadležne države članice. Na razini Unije odvija se koordinacija ekonomskih politika država članica i izvršavaju se navedene ovlasti nadzora za države europodručja. Što se tiče međuvladine razine, ona je oduvijek bila jedan od prioritetnih načina za razvoj gospodarske integracije među državama i čak i danas predstavlja usporedan put koji se katkad preklapa s putom Unije.

48. Navedena složenost ustavne strukture EMU-a dodatno je naglašena nakon mjera donesenih kao odgovor na financijsku krizu. Naime, Unija i države članice intervenirale su skupinom mjera prilagodbe koje su donesene i unutar institucionalnog i pravnog okvira Unije i izvan njega.

49. Dok je u skladu s pravom Unije doneseno više mjera kojima se nastoji spriječiti da nastane nova financijska kriza²⁴, izvan institucionalnog i pravnog okvira Unije države članice europodručja značajno su pojačale suradnju na međuvladinoj razini, konkretnije, time što su 2. veljače 2012. sklopile Ugovor o uspostavljanju Europskog stabilizacijskog mehanizma (u daljnjem tekstu: Ugovor o ESM-u) i 2. ožujka 2012. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (u daljnjem tekstu: Fiskalni ugovor).

50. Međutim, te su mjere i, slijedom toga, njihova provedba, dio zajedničkog okvira i međusobno su usko povezane, iako se pojavljuju na različitim pravnim i institucionalnim razinama, s jedne strane, na razini Unije i, s druge strane, na međuvladinoj razini izvan pravnog okvira Unije.

51. Na temelju snažne međusobne povezanosti mjera donesenih na razini Unije i na međuvladinoj razini, u okviru EMU-a nastali su oblici suradnje koji su se uostalom nazirali već prije krize i koji se, na granici između te dvije razine, mogu utvrditi kao „dijelomično međuvladina” metoda. Naime, riječ je o suradnji koja je međuvladine prirode u smislu da se odvija izvan pravnog i institucionalnog okvira Unije. Međutim, ta suradnja ima snažnu povezanost i međuovisnost s pravom i s institucionalnim okvirom Unije.

52. Na taj način s pravnog gledišta postoji značajna povezanost između akata koje je donijela Unija i ugovora koje su donijele države članice na međuvladinoj razini u smislu da, s jedne strane, obveza države članice da sudjeluje u tim ugovorima proizlazi izravno iz njezina statusa u pravu Unije²⁵ i, s druge strane, ti akti sadržavaju unakrsne zakonodavne okvire²⁶.

23 Vidjeti u tom pogledu poglavlje 2. glave VIII. trećeg dijela UFEU-a, odjeljak 6. poglavlja 1. glave I. šestog dijela UFEU-a, kao i Protokol br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke. U tom pogledu vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:7, točka 107. i prateće točke).

24 To se odnosi na dvije skupine mjera: kao prvo na mjere donesene 2011. u okviru paketa od šest mjera (za više pojedinosti i upućivanja, vidjeti Dokument Europske komisije Memo/11/898 od 12. prosinca 2011.); kao drugo, na reformu donesenu 2013. pod nazivom paket od dvije mjere čiji je cilj jačanje gospodarske integracije i konvergencije između država članica europodručja (Uredba br. 472/2013 navedena u bilješci 16. i Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL 2013., L 140, str. 11.)) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 7., str. 274.). Te su mjere trenutačno predmet revizije i rasprave (vidjeti Komisijino priopćenje za tisak od 5. veljače 2020., IP/20/170).

25 Vidjeti primjerice uvodnu izjavu 7. u preambuli Ugovora o ESM-u.

26 Vidjeti primjerice članak 13. stavak 3. Ugovora o ESM-u i članak 2. Fiskalnog ugovora u kojima se priznaje nadređenost prava Unije. Vidjeti u drugom smislu primjerice Uredbu br. 472/2013 u kojoj se u nekoliko navrata navodi Ugovor o ESM-u.

53. S institucionalnog gledišta, te oblike suradnje obilježava visoka razina sudjelovanja institucija Unije u aktivnostima koje su međuvladine prirode i obrnuto. Na taj način, primjerice, Komisija i ESB izvršavaju važne funkcije u okviru Ugovora o ESM-u²⁷, dok je Komisija snažno uključena u provedbu odredbi Fiskalnog ugovora²⁸.

54. Stoga u takvoj situaciji, koja je složena i međusobno povezana u ustavnom i pravnom pogledu, može biti vrlo teško odrediti jasnu granicu između aktivnosti koje se poduzimaju na međuvladinoj razini i na razini Unije i, dakle, između tijela koja su međuvladine prirode i tijela Unije.

55. Sud je posljednjih godina u više navrata u nizu slučajeva koji proizlaze iz situacija povezanih s financijskom krizom odlučivao o pitanjima koja se odnose na ustavnu strukturu EMU-a. U svojoj sudskoj praksi Sud je uvijek nastojao održati osjetljivu ustavnu i institucionalnu ravnotežu koja proizlazi iz odluka koje donose države članice.

56. Sud je na taj način u punom sastavu u presudi *Pringle*²⁹ smatrao da je Ugovor o ESM-u u skladu s pravom Unije. U tom značajnom predmetu, Sud je, među ostalim, konkretno presudio da pravo Unije ne sprečava države članice da, u područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Unije, institucijama Unije dodijele zadaće kao što je koordinacija zajedničke aktivnosti koju te institucije poduzimaju izvan okvira Unije, pod uvjetom da te zadaće ne mijenjaju iz temelja ovlasti koje su UEU-om i UFEU-om dodijeljene tim institucijama³⁰.

57. Od ključne su važnosti i presude u predmetima *Ledra*³¹ i *Mallis*³² u kojima se od Suda tražilo da odluči u činjeničnom okviru koji se odnosi na ciparsku financijsku i bankovnu krizu, koji je jednak okviru predmeta pokrenutih pred Općim sudom u kojima su donesene pobijane presude.

58. Konkretnije, Sud je u presudi *Ledra* imao priliku pojasniti da okolnost da zadaće koje su dodijeljene Komisiji i ESB-u u okviru Ugovora o ESM-u ne pružaju ovlast donošenja vlastitih odluka i obvezuju sam ESM, ne isključuje mogućnost da se sudovima Unije protiv tih institucija podnese tužba radi naknade štete prouzročene njihovim nezakonitim postupanjima prilikom izvršavanja tih zadaća. Sud je konkretno istaknuo da Komisija zadržava, u okviru Ugovora o ESM-u, svoju ulogu zaštitnice Ugovora kada djeluje na međuvladinoj razini, kao što proizlazi iz članka 17. stavka 1. UEU-a³³.

59. Međutim, u presudi *Mallis* tužitelji su tužbom za poništenje pobijali upravo izjavu Euroskupine od 25. ožujka 2013. na kojoj se temelje, među ostalim, tužbe za naknadu štete koje su tužitelji podnijeli u predmetima pred Općim sudom u kojima su donesene pobijane presude. U tom je pogledu Sud utvrdio da se ta izjava ne može smatrati zajedničkom odlukom Komisije i ESB-a i okolnost da Komisija i ESB sudjeluju na sastancima Euroskupine ne mijenja prirodu izjava potonje i ne može dovesti do toga da se te izjave smatra izrazom ovlasti donošenja odluka tih dviju institucija Unije³⁴.

60. Što se konkretno tiče Euroskupine, u točki 61. presude *Mallis* Sud je istaknuo „ne samo da se pojam neformalan koristi u tekstu Protokola br. 14, nego i da se Euroskupina ne nalazi među različitim sastavima Vijeća Europske unije [...]”³⁵ i da se stoga „Euroskupinu ne može smatrati sastavom Vijeća ni tijelom, uredom ili agencijom Unije u smislu članka 263. UFEU-a”.

27 Vidjeti u tom pogledu točke 156. i 157. presude od 27. studenoga 2012., *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756; u daljnjem tekstu: presuda *Pringle*) u kojoj Sud, uz odgovarajuće zakonodavne okvire, navodi zadaće koje su Ugovorom o ESM-u dodijeljene Komisiji i ESB-u.

28 Vidjeti članak 3. stavak 2., članak 5. stavke 1. i 2., članke 6., 7. i 8 te članak 12. stavke 1. i 4. Fiskalnog ugovora.

29 Vidjeti bilješku 27. ovog mišljenja.

30 Vidjeti osobito točke 55. do 70. i 155. do 169.

31 Vidjeti bilješku 15. ovog mišljenja.

32 Vidjeti točku 25. ovog mišljenja.

33 Točke 53. do 60. i, konkretno, točka 59.

34 Vidjeti točke 57. i 60. presude *Mallis*.

35 Koji su navedeni u Prilogu I. Poslovniku Vijeća donesenom odlukom Vijeća 2009/937/EU od 1. prosinca 2009. (SL 2009., L 325, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1. svezak 7., str. 181.) čiji je popis predviđen člankom 16. stavkom 6. UEU-a.

61. Euroskupinu treba smjestiti u prethodno opisanu složenu ustavnu strukturu EMU-a, koju treba dopuniti relevantnom sudskom praksom Suda.

3. Euroskupina

a) Osnivanje Euroskupine i razlozi njezina stvaranja

62. Euroskupina je formalno osnovana na sastanku Europskog vijeća u Luxembourggu 12. i 13. prosinca 1997.³⁶. Nakon što je podsjetilo da „Vijeće Ecofin predstavlja središte usklađivanja gospodarskih politika država članica i da je ovlašteno djelovati u relevantnim područjima” i „da se tom odlučujućom ulogom Vijeća Ecofin u središtu postupka usklađivanja i odlučivanja u području ekonomije utvrđuju jedinstvo i kohezija [Unije]”, Europsko vijeće je u Rezoluciji koja je donesena tom prilikom utvrdilo da se „[m]inistri država članica europodručja mogu međusobno neformalno sastajati kako bi raspravljali o pitanjima koja se odnose na konkretne odgovornosti koje dijele u pogledu jedinstvene valute” i da su „Komisija i, prema potrebi, Europska središnja banka, pozvane da sudjeluju na sastancima”.

63. Razlog za osnivanje Euroskupine temelji se na dvostrukom zahtjevu nastalom nakon uvođenja eura za države članice Unije sa zajedničkom jedinstvenom valutom. S jedne strane, zahtjev poboljšanja učinkovitosti koordinacije gospodarskih politika tih država prije svega, ali ne isključivo, s makroekonomskog gledišta; s druge strane, zahtjev povezivanja monetarne i gospodarske e politike.

64. Međutim, budući da Vijeće, kao institucija Unije koja se sastoji od predstavnika svih država članica, nije moglo učinkovito ispuniti te zahtjeve pojačane koordinacije i povezivanja, koji su potrebni samo za neke države članice Unije, i da nije namjeravalo utjecati na institucionalni okvir naveden u Ugovorima niti umanjiti ulogu samog Vijeća kao institucije, odabran je pristup stvaranja isključivog foruma međuvladine prirode za države članice europodručja kojim se tim državama, na razini njihovih ministara financija, omogućuje razmjena mišljenja o pitanjima koja su povezana s njihovim interesima koji su postali usko povezani zbog uvođenja jedinstvene valute. Stoga je Euroskupina od početka osnivanja odražavala volju država članica europodručja da međusobno rješavaju pitanja koja su im svojstvena (i koja se, dakle, ne odnose na druge države članice) i da se u tu svrhu sastaju neformalno i izvan Vijeća radi koordinacije i usklađivanja svojih stajališta, a da se pritom ipak ne ugrožavaju ni integritet Vijeća kao središta postupka odlučivanja na razini Unije u području ekonomije, ni neovisnost ESB-a.

65. Prema tome, iako je osmišljena kao međuvladino sredstvo koordinacije između strogo nacionalne razine i razine Unije, Euroskupina je, međutim, od samog početka stekla značajnu političku važnost tako što je postala glavna referentna točka ekonomske koordinacije europodručja.

66. Euroskupina se prvi puta sastala 4. lipnja 1998. u Luxembourggu. U prvim godinama svojeg postojanja djelovala je u svojevrsnoj sivoj pravnoj zoni, iako se rad koji se unutar nje neformalno obavljao postupno uređivao mjerama organizacijske prirode, čiji je cilj bio strukturiranje njezinih aktivnosti i davanje strožeg značenja tom forumu kako bi se poboljšalo njegovo funkcioniranje. U tom pogledu mogu se navesti, primjerice, mogućnost objave izjava ili priopćenja, prema potrebi³⁷, ili odluka iz 2004. o imenovanju stalnog predsjednika na razdoblje od dvije godine³⁸.

36 Rezolucija Europskog vijeća od 13. prosinca 1997. o usklađivanju gospodarskih politika u trećoj fazi EMU-a i o člancima 109. i 109.b UEZ-a (SL 1998., C 35, str. 1.; u daljnjem tekstu: Rezolucija Europskog vijeća iz 1997.), vidjeti konkretno točku 6.).

37 Prva izjava Euroskupine objavljena je 8. svibnja 2000. (vidjeti Agence Europe, 7712, 8. i 9. svibnja 2000., str. 9.).

38 Ispočetak je Euroskupinom predsjedala država članica koja je predsjedala Vijećem, a u slučaju kad bi Vijećem predsjedala država članica izvan europodručja, Euroskupinom bi predsjedala sljedeća država članica europodručja koja bi predsjedala Vijećem.

b) Euroskupina nakon donošenja Lisabonskog ugovora: sastav i funkcioniranje

67. Euroskupina je na razini primarnog prava Unije priznata tek Lisabonskim ugovorom, konkretnije, u članku 137. UFEU-a i Protokolu br. 14.

68. Što se tiče aranžmana za sastanke ministara država članica čija je valuta euro, članak 137. UFEU-a samo upućuje na Protokol br. 14.

69. Međutim, Protokol br. 14 ima bitniji sadržaj. Prije svega, u svojoj preambuli podsjeća na cilj promicanja uvjeta za snažniji gospodarski rast Europske unije koji su povezani s razvojem sve tješnje koordinacije ekonomskih politika u europodručju i, slijedom toga, utvrđivanja posebnih odredaba u svrhu pojačanog dijaloga među državama članicama europodručja, dok euro ne postane valuta svih država članica. Zatim, u svojem članku 1. navodi sastav Euroskupine, pri čemu određuje njezinu neformalnu prirodu i cilj sastanaka te predviđa sudjelovanje Komisije i ESB-a; u svojem članku 2. navodi da se bira predsjednik Euroskupine.

70. Međutim, Euroskupina se ne navodi samo na razini primarnog prava Unije, nego i u drugim aktima sekundarnog prava Unije i aktima izvan pravnog okvira Unije.

71. Na taj način, na razini sekundarnog prava Unije Euroskupina se navodi u Uredbi br. 473/2013³⁹ i u Uredbi o jedinstvenom nadzornom mehanizmu⁴⁰. Na razini akata donesenih u međuvladinom okviru, Euroskupina i njezin predsjednik navode se i u Fiskalnom ugovoru⁴¹ i u Ugovoru o ESM-u⁴².

72. Što se tiče njezina sastava, kao što se to navodi u članku 1. Protokola br. 14, Euroskupina je sastavljena od ministara⁴³ država članica čija je valuta euro⁴⁴.

73. U skladu s trećom rečenicom te odredbe, na sastancima Euroskupine sudjeluje Komisija. Stoga je nakon stupanja na snagu Protokola br. 14 sudjelovanje Komisije postalo obvezno, za razliku od onog što je prethodno bio slučaj, kada je Komisija sudjelovala na sastancima Euroskupine samo na poziv, iako je njezino sudjelovanje u praksi bilo sustavno⁴⁵.

39 Vidjeti bilješku 24. ovog mišljenja. Vidjeti konkretno uvodne izjave 16., 23. i 34. te članak 6. stavak 1., članak 7. stavke 3. i 5., članak 8. stavak 1. i u pogledu predsjednika Euroskupine članak 15. stavak 1. U Uredbi br. 472/2013 navodi se radna skupina „Euroskupina” i njezin predsjednik (vidjeti točku 77. ovog mišljenja).

40 Vidjeti članak 20. stavke 2., 3. i 6. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str 63.).

41 Vidjeti konkretno članak 12. stavak 4. kojim se Euroskupini dodjeljuje dužnost pripreme i praćenja sastanaka na vrhu država europodručja (*Euro summit*) i navodi da predsjednik Euroskupine može biti pozvan prisustvovati tim sastancima u tu svrhu.

42 Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 11., članak 5. stavak 2. kojim se predviđa mogućnost da Vijeće guvernera odluči da njime predsjedja predsjednik Euroskupine, te članak 5. stavak 3. i članak 5. stavak 7. točku (b).

43 U tom pogledu valja istaknuti da se, kao što će se to bolje vidjeti u točki 97. ovog mišljenja, tekst članka 137. UFEU-a i članka 1. prve rečenice Protokola br. 14 razlikuje od teksta članka 16. stavka 2. UFEU-a koji se odnosi na sastav Vijeća, kojim se predviđa predstavništvo svake države članice na „ministarskoj razini”. Ta razlika u tekstu dovodi do toga da, zbog „isključive prirode” Euroskupine, za razliku od onog što je slučaj za Vijeće, samo pravi ministri, ali ne i pomoćnici ministara, mogu sudjelovati na sastancima tog foruma. Iako to nije određeno, na sastancima sudjeluju u pravilu ministri financija država članica čija je valuta euro zbog svoje nadležnosti.

44 Iz internetske stranice Euroskupine (<https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/eurogroup/>) proizlazi da je, međutim, u praksi moguće da se ona sastaje u „uključivom sastavu”, uz sudjelovanje ministara drugih država članica na raspravama.

45 Na sastancima Euroskupine općenito sudjeluje član Komisije nadležan za ekonomska i monetarna pitanja te euro, uz pratnju glavnog direktora Glavne uprave Europske komisije za ekonomska i financijska pitanja.

74. U skladu s člankom 1. četvrtom rečenicom Protokola br. 14, ESB se, međutim, „poziva” da sudjeluje na tim sastancima. Stoga, što se tiče te institucije, donošenje Lisabonskog ugovora nije izmijenilo fakultativnost sudjelovanja koja je povezana sa zahtjevom neovisnosti te institucije⁴⁶, nego je poziv na sastanke samo učinilo obveznim⁴⁷.

75. U praksi se, ako je potrebno, izvršni direktor ESM-a i, za rasprave o gospodarskim programima u koje je uključen, MMF također pozivaju da sudjeluju na sastancima⁴⁸.

76. U članku 2. Protokola br. 14 navodi se da ministri država članica čija je valuta euro biraju predsjednika na dvije i pol godine odlukom većine tih država članica⁴⁹, koji, na neki način, predstavlja vanjski aspekt Euroskupine⁵⁰.

77. Euroskupina se obično sastaje jednom mjesečno uoči sastanka Vijeća Ecofin, ali se, ako je to potrebno, mogu održati dodatni sastanci. Kao što se to pojasnilo tijekom rasprave, Euroskupina nema vlastito tajništvo, ali ima promjenjivu organizacijsku potporu, pri čemu se u pogledu logističkih potreba koje se odnose na njezino funkcioniranje, oslanja na tajništvo Vijeća ili eventualno na tajništvo Komisije. Priprema rada Euroskupine odvija se u „radnoj skupini Euroskupine” (*Eurogroup Working Group*), pripremnom tijelu koje čine predstavnici država članica europodručja, Gospodarskog i financijskog odbora, Komisije i ESB-a.

78. Što se tiče predmeta sastanaka, kao što se to navodi u članku 1. drugoj rečenici Protokola br. 14, ministri država članica čija je valuta euro sastaju se „radi raspravljanja o pitanjima koja se odnose na posebne odgovornosti koje dijele u pogledu jedinstvene valute” kako bi se ostvario cilj naveden u preambuli tog protokola i koji je „razviti sve tješnju koordinaciju ekonomskih politika u europodručju” u okviru „pojačanog dijaloga među [tim] državama članicama”.

79. Kao što je Komisija istaknula na raspravi, Euroskupina može raspravljati i o pitanjima koja proizlaze iz prava Unije i o pitanjima koja se nalaze izvan tog okvira.

80. Stoga su na taj način područjem primjene prava Unije obuhvaćene, primjerice, rasprave unutar Euroskupine o projektima nacrtu proračunskih planova koje su dostavile države članice ili rasprave o Komisijinu mišljenju koje se odnosi na te projekte i rasprave o stanju i prognozama proračuna za cijelo europodručje koje se temelje na ukupnoj Komisijinoj procjeni na temelju članka 6. stavka 1. i članka 7. stavka 5. Uredbe br. 473/2013. Isto vrijedi za rasprave koje se odnose na izvještaj o izvodenju zadaća dodijeljenih ESB-u u području bonitetnog nadzora kreditnih institucija na temelju članka 20. stavaka 2., 3., 4. i 6. Uredbe o jedinstvenom nadzornom mehanizmu⁵¹.

81. Međutim, pravnim međuvladinim okvirom, koji se nalazi izvan okvira prava Unije, obuhvaćene su, primjerice, aktivnosti koje obavlja Euroskupina na sastancima na vrhu država europodručja (*Euro summit*), kao što se to predviđa *Fiskalnim ugovorom*⁵².

46 Fakultativnost u pogledu sudjelovanja ESB-a objašnjava se zahtjevom da se ESB-u omogući da ocijeni je li eventualno sudjelovanje na određenom sastanku u skladu s njegovom neovisnošću. U praksi ESB uvijek sudjeluje na sastancima Euroskupine. Na sastancima Euroskupine obično sudjeluje predsjednik ESB-a koji, međutim, u skladu s člankom 13. stavkom 2. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i ESB-a (Protokol br. 4. priložen Ugovorima) može imenovati zastupnika.

47 Naime, Protokol br. 14 ne sadržava više izraz „prema potrebi” koji se navodi u Rezoluciji Europskog vijeća iz 1997.

48 To proizlazi iz stranice Euroskupine koja je navedena u bilješci 44. ovog mišljenja.

49 Predsjednika uvijek bira obična većina svih osoba koje imaju pravo glasa (ministri svake države članice čija je valuta euro) a ne, dakle, većina sudionika.

50 Ni Protokol br. 14 ni nijedan drugi službeni javni akt ne navode konkretne funkcije predsjednika Euroskupine. Ipak, iz internetske stranice Euroskupine proizlazi da njezin predsjednik ima sljedeće zadaće: predsjedava sastancima Euroskupine i određuje dnevni red sastanaka; sastavlja dugoročni program rada Euroskupine; predstavlja ishode rasprava Euroskupine javnosti i ministrima zemalja Europske unije koje nisu u europodručju; zastupa Euroskupinu na međunarodnim forumima (primjerice, u G7); obavještava Europski parlament o prioritetima Euroskupine. (vidjeti internetsku stranicu Euroskupine koja je navedena u bilješci 44. ovog mišljenja). U skladu s člankom 5. stavkom 2. Ugovora o ESM-u, predsjednik Euroskupine može biti izabran i kao predsjednik Vijeća guvernera ESM-a ako članovi Vijeća tako odluče.

51 Vidjeti bilješku 40. ovog mišljenja.

52 Vidjeti bilješku 41. ovog mišljenja.

82. U svakom slučaju, postoji visoka razina fleksibilnosti u odnosu na predmet sastanaka, s obzirom na to da Euroskupina može raspravljati o bilo kojoj temi za koju je, ovisno o učinku koji ima na gospodarsko stanje u europodručju, potrebna koordinacija među državama članicama tog područja.

83. Predsjednik Euroskupine na konferenciji za medije javnosti predstavlja zaključke sa sastanaka. Osim toga, Euroskupina može objavljivati pisane javne izjave. Usmene ili pisane izjave prikazuju ishod neformalnog političkog sporazuma o pitanjima o kojima se raspravljalo unutar Euroskupine.

c) Neformalna priroda Euroskupine

84. Temeljno obilježje Euroskupine njezina je neformalna priroda, a taj se zahtjev utvrdio već u Rezoluciji Europskog vijeća iz 1997. te je doslovno preuzet u članku 1. prvog rečenici Protokola br. 14.

85. Izričita kvalifikacija sastanaka Euroskupine kao sastanaka koji se održavaju „neformalno” odgovara nastojanju da se forum karakterizira kao forum za političke rasprave s ograničenim⁵³, povjerljivim i fleksibilnim sudjelovanjem s ciljem stvaranja posebnih uvjeta koji, olakšavajući rasprave među ministrima, na odlučujući način pridonose uklanjanju razlika i rješavanju mogućih sukoba i stoga omogućuju postizanje političkog sporazuma.

86. Razlog uvođenja zahtjeva neformalnosti temelji se na dvostrukom zahtjevu koji je povezan sa svrhom samog osnivanja i postojanja Euroskupine, koja se navodi u prethodnim točkama 63. do 65. S jedne strane, taj zahtjev ispunjava potrebe povezane s odnosima među državama članicama europodručja i drugim državama članicama i nastojanju da se ne umanjuje ovlast Vijeća Ecofin koje je središte ovlasti donošenja odluka na razini Unije u pogledu ekonomske koordinacije. Zbog toga je Euroskupina, kao neformalno tijelo određena kao tijelo koje nema ovlast vlastitog odlučivanja, kao što je to uostalom potvrdio Sud u presudi Mallis⁵⁴. S druge strane, zahtjev neformalnosti ispunjava potrebu da se osigura neovisnost ESB-a u odnosu na političku moć, konkretno političku moć država članica. Stoga je neformalnost preduvjet za dijalog među vlastima nadležnim za monetarnu politiku i vlastima nadležnim za ekonomsku politiku EMU-a.

87. S druge strane, pitanja kao što su porezne i proračunske strategije ili mogućnosti gospodarskog rasta ne zahtijevaju uvijek trenutačne odluke, nego, umjesto toga, podrazumijevaju redoviti dijalog i kontinuiranu razmjenu stajališta kojima se svakom ministru omogućuje da detaljnije analizira stanje vlastite države članice u potpunoj povjerljivosti, osobito u okviru europskog konteksta i, slijedom toga, moguće odluke s kojima se suočava.

88. Euroskupina u svakom slučaju ima značajan utjecaj na svim razinama upravljanja EMU-a, kao što je to uostalom i nedavno pokazano⁵⁵: na razini Unije, s obzirom na to da može odrediti odluke Vijeća Ecofin na temelju koordiniranog stajališta država članica europodručja unutar samog Vijeća; na toj razini, Euroskupina ima i vrlo važnu političku ulogu u područjima navedenim u točki 80. ovog mišljenja; na nacionalnoj razini, na temelju mogućnosti koordinacije mjera ili intervencija koje su pojedine države članice donijele na nacionalnoj razini; i na međuvladinoj razini, primjerice, ako su ministri koji sudjeluju u Euroskupini također članovi Vijeća guvernera ESM-a⁵⁶.

53 U praksi na sastancima Euroskupine sudjeluju isključivo ministri, član Komisije i predsjednik ESB-a s jednim suradnikom, što dovodi do vrlo ograničenog ukupnog broja sudionika (oko četrdeset osoba) u odnosu na sastanke Vijeća Ecofin na kojima može biti prisutno više od 150 osoba.

54 Vidjeti točku 60. ovog mišljenja.

55 Nedavno je upravo Euroskupini povjerena zadaća da razvije strategije za suočavanje s gospodarskim posljedicama epidemije COVID-19. Vidjeti točku 14. zajedničke izjave članova Europskog vijeća od 26. ožujka 2020.

56 Vidjeti članak 5. stavak 1. Ugovora o ESM-u.

89. Međutim, utjecaj Euroskupine ostaje samo politički. Naime, budući da je tijelo neformalne prirode, Euroskupina ne samo da nema vlastitu nadležnost, nego nema nikakvu ovlast sankcionirati povrede njezinih sudionika u pogledu provedbe ugovorenih političkih ciljeva. Ministri koji sudjeluju na sastancima uvijek su, u pravnom smislu, unutar tijela Unije koja su nadležna za odlučivanje, nacionalnih ili međuvladinih tijela, slobodni odstupiti od političkih sporazuma koji su postignuti u Euroskupini. Sposobnost Euroskupine da utječe na gospodarsko upravljanje ovisi o njezinoj sposobnosti stvaranja dobrovoljnog poštovanja zajedničkih stajališta. Drugim riječima, ishod rasprava unutar Euroskupine treba uistinu biti sporazuman⁵⁷.

90. Osim toga, nepostojanje vlastite nadležnosti podrazumijeva da će politički sporazumi postignuti unutar Euroskupine nužno biti provedeni na temelju akata donesenih na drugim forumima, neovisno o tome jesu li to akti Unije, država članica ili međuvladinih tijela koja se nalaze izvan pravnog okvira Unije, kao što je to ESM.

4. Pravna priroda Euroskupine

91. Koja je pravna priroda Euroskupine u prethodno navedenom složenom ustavnom okviru i s obzirom na opis Euroskupine iz prethodnog odjeljka?

92. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja provesti analizu relevantnih odredbi Ugovorâ koje se tumače uzimajući u obzir ulogu koju Euroskupina ima u specifičnoj ustavnoj strukturi EMU-a. U tom pogledu, s obzirom na to da nema dvojbe da je Euroskupina osnovana kao tijelo međuvladine prirode koje se nalazi izvan ustavnog i pravnog okvira Unije⁵⁸, cilj tumačenja relevantnih odredbi primarnog prava Unije bit će provjera je li se Lisabonskim ugovorom izvršilo obično priznavanje tog tijela ili se njime namjeravala promijeniti priroda tog tijela na način da se, s obzirom na to da se nalazi u navedenom ustavnom i pravnom okviru Unije, može smatrati institucijom u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a.

93. U tom smislu, s *doslovnog* gledišta, valja istaknuti da se, s jedne strane, u članku 137. UFEU-a i odredbama Protokola br. 14 zadržao naziv tijela kao „skupine” te da pritom nije izmijenjen u „vijeće” ili „odbor”, i da se prije svega, s druge strane, u njima isključivo upućuje na „neformalne” sastanke „ministara država članica čija je valuta euro”⁵⁹. U tom se tekstu gotovo doslovno preuzima tekst iz Rezolucije Europskog vijeća iz 1997.⁶⁰

94. Osim kvalifikacije sastanaka kao „neformalnih”, koja je povezana sa specifičnom funkcijom Euroskupine na koju ću se ubrzo osvrnuti⁶¹, smatram da izričito upućivanje na ministre država članica znači da sudionici, kada sudjeluju na sastancima Euroskupine, djeluju u svojem svojstvu državnih ministara.

57 U pogledu zanimljive analize konkretnog funkcioniranja Euroskupine, osobito u odnosu na neformalnu prirodu sastanaka, vidjeti djelo Uwea Puettera, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. U tom pogledu vidjeti osobito str. 5.

58 Kao što se to navodi u točki 62. ovog mišljenja, Euroskupina je naime izvorno osnovana na temelju akta koji se nalazi izvan sustava izvora Unije i osnovalo ju je tijelo, Europsko vijeće, koje se u trenutku njezina osnivanja nalazilo izvan ustavnog okvira Unije.

59 Vidjeti osobito članak 1. prvu rečenicu Protokola br. 14.

60 Najznačajnija jezična razlika odnosi se na zamjenu pojmova „ministri [...] *se mogu neformalno sastajati*” upotrebom sadašnjeg vremena „ministri [...] *se sastaju na neformalnoj osnovi*”. Međutim, smatram da se s doslovnog gledišta tom promjenom umjesto toga nastoji potvrditi tumačenje predloženo u sljedećim točkama, u skladu s kojim Protokol br. 14 ne dopušta ministrima država članica čija je valuta euro da se sastaju, nego potvrđuje činjenicu da se oni sastaju. Talijanska verzija odgovara francuskoj, njemačkoj, nizozemskoj i portugalskoj verziji. Španjolska verzija upotrebljava pojam „mantendrán”. Međutim, engleska verzija je dvosmislenija jer je u njoj pojam „may meet” zamijenjen pojmom „shall meet”. Čini se, međutim, da se riječ „shall”, koja obično upućuje na kakvu obvezu, odnosi na neformalnu prirodu sastanka (shall meet *informally*), što, kako je navedeno, čini osnovno obilježje Euroskupine (vidjeti točku 84. i prateće točke ovog mišljenja).

61 Vidjeti točku 102. ovog mišljenja.

95. Prema mojem mišljenju, to tumačenje potkrijepljeno je sljedećom rečenicom te odredbe u kojoj se navodi da je predmet sastanaka rasprava o „pitanjima koja se odnose na *posebne odgovornosti koje dijele* u pogledu jedinstvene valute”. Iz upotrebe te terminologije vidljivo je da odgovornosti koje su predmet sastanaka ostaju dotičnim ministrima zbog njihovih nadležnosti na nacionalnoj razini i ne prenose se na forum na kojem se sastaju, iako se te odgovornosti, koje svaki sudionik ima na nacionalnoj razini međusobno preklapaju zbog stvaranja jedinstvene valute.

96. Međutim, čini se da se doslovnim tumačenjem, koje kao takvo sigurno nije odlučujuće u slučaju poput ovog, ističe namjera autora Lisabonskog ugovora da uzmu u obzir postojanje Euroskupine kao foruma za rasprave na međuvladinoj razini, umjesto da je uspostave kao samostalno tijelo Unije.

97. To tumačenje sa *sustavnog* gledišta⁶² potvrđuje usporedba između terminologije upotrijebljene u članku 137. UFEU-a i Protokolu br. 14 i terminologije upotrijebljene u drugim odredbama Ugovorâ. Naime, terminologija upotrijebljena u odnosu na Euroskupinu očito se razlikuje, kao prvo, od terminologije upotrijebljene za sastav Vijeća u članku 16. stavku 2. UEU-a u skladu s kojim se „Vijeće [...] *sastoji od po jednog predstavnika svake države članice na ministarskoj razini*”⁶³. Stoga se odredba u pogledu Vijeća ne odnosi na ministre koji djeluju u svojem državnom svojstvu, nego na Vijeće kao instituciju Unije koja se sastoji od predstavnika svake države članice unutar Unije.

98. Kao drugo, pojmovi koji se upotrebljavaju u članku 137. UFEU-a i u Protokolu br. 14 također se očito razlikuju od pojmova upotrijebljenih u članku 136. stavku 2. i članku 138. stavku 3. UFEU-a koji se odnose na odluke o mjerama koje se tiču isključivo država članica čija je valuta euro⁶⁴. Naime, tim se pravnim pravilima propisuje da „u glasovanju sudjeluju samo *članovi Vijeća koji predstavljaju države članice* čija je valuta euro”⁶⁵. Isti pojmovi upotrebljavaju se i u članku 15. Uredbe br. 472/2013 i u istom smislu u članku 139. stavku 4. UFEU-a, u vezi sa stavkom 1. tog članka.

99. Prema mojem mišljenju, upotreba terminologije koja je toliko različita potvrđuje to da su autori Lisabonskog ugovora, kada su željeli uputiti na predstavnike država članica čija je valuta euro koji djeluju unutar institucije ili tijela Unije, upotrebljavali pojmove koji se razlikuju od pojmova upotrijebljenih u pogledu Euroskupine.

100. Osim toga, s *povijesnog* gledišta, iz tumačenja akata Konvencije o budućnosti Europe iz koje proizlaze predmetne odredbe ne može se utvrditi namjera da se Euroskupinu uvrsti u institucionalni okvir Unije, nego upravo postoje suprotne naznake⁶⁶.

101. S *teleološkog* gledišta, iz prethodno izvršene analize nastanka i funkcije Euroskupine u ustavnoj strukturi EMU-a svrha spominjanja Euroskupine u članku 137. UFEU-a i u Protokolu br. 14 provođenje formalnog priznavanja već postojećeg subjekta koji se nalazio izvan institucionalnog okvira Unije. Na temelju tog priznavanja, odredbama primarnog prava institucije Unije također se formalno ovlašćuje da sudjeluju na tom forumu, konkretno, Komisiju čije je sudjelovanje postalo obvezno i ESB za koji je poziv postao obvezan. Osim toga, tim se priznavanjem, u nedostatku osnivanja samostalnog tijela koje donosi odluke za države članice europodručja, omogućilo da se, ispunjavanjem potreba drugih država članica, ne umanjiti temeljna uloga Vijeća u području ekonomske koordinacije.

62 Sa *sustavnog* gledišta, može se također spomenuti činjenicu, koja sama po sebi nije odlučujuća, već indikativni element, da se Euroskupina u Ugovorima ne navodi među institucijama, nego u poglavlju koje se odnosi na posebne odredbe za države članice čija je valuta euro i u posebnom protokolu.

63 Moje isticanje

64 Članak 136. stavak 2. UFEU-a odnosi se na odluke o mjerama koje se tiču isključivo država članica čija je valuta euro iz stavka 1. tog članka. Članak 138. stavak 3. UFEU-a odnosi se na odluke o mjerama koje su donesene u skladu sa stavkom 2. tog članka za osiguranje jedinstvene zastupljenosti u okviru međunarodnih institucija i konferencija za države članice čija je valuta euro.

65 Moje isticanje

66 Vidjeti primjerice „Francusko-njemački doprinosi gospodarskom upravljanju” (CONV 470/02) u kojem se, s jedne strane, predlaže „reconnaître l’existence de l’Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité” (moje isticanje) i, s druge strane, stvaranje Vijeća Euro-Ecofin koje se sastoji isključivo od predstavnika država članica europodručja, kao što je to već predložila Komisija (vidjeti CONV 391/02). Taj drugi prijedlog, kojim bi se u biti unutar Unije stvorilo *ad hoc* tijelo koje donosi odluke za države članice čija je valuta euro, nije prihvaćen.

102. Činjenica da ne spada u pravni okvir Unije omogućuje Euroskupini da zadrži svoju neformalnost koja predstavlja temeljni zahtjev u pogledu njezine funkcije. Naime, njome se Euroskupini omogućuje da djeluje kao forum za političke rasprave na kojem se mogu pomiriti složeni interesi te na kojem može doći do kompromisa među državama članicama čija je valuta euro.

103. Euroskupina djeluje, kao što je već istaknuto, kao koordinacijski mehanizam odnosno „most” između različitih razina u kojima se odvija *governance* EMU-a, bilo da se radi o nacionalnoj razini ili razini Unije čija se koordinacija ostvaruje konkretno putem sudjelovanja Komisije i ESB-a na sastancima Euroskupine, te međuvladinoj razini koja se nalazi izvan pravnog okvira Unije.

104. Konkretno, obvezno sudjelovanje Komisije, koja zadržava svoju ulogu zaštitnice Ugovorâ, kao što to proizlazi iz članka 17. stavka 1. UEU-a⁶⁷, ima za svrhu, među ostalim, osigurati da se aktivnosti tog foruma za raspravu odvijaju u skladu s pravom Unije s kojim su one povezane. Osim toga, u skladu s načelom jednakog postupanja prema državama članicama, Komisija je obvezna biti neutralna i može stvoriti bolji opći pregled pitanja povezanih s europodručjem i uravnoteženiji dijalog među različitim sudionicima⁶⁸. Što se tiče sudjelovanja ESB-a, njime se ispunjava navedena potreba osiguravanja povezanosti između ekonomske i monetarne politike unutar EMU-a⁶⁹, uz poštovanje neovisnosti ESB-a.

105. Zaključak da se Euroskupina nalazi izvan institucionalnog okvira Unije, prema mojem mišljenju, ne dovodi u pitanje činjenica da se to tijelo navodi u odredbama sekundarnog prava Unije. Naime, tim odredbama ne utvrđuje se dodjeljivanje posebnih ovlasti Euroskupini, nego se njima dopušta da Euroskupina prima informacije i održava utemeljene rasprave o pitanjima koja se odnose na ekonomske politike u europodručju ili koja su relevantna u pogledu jedinstvene valute. Te odredbe svakako uključuju Euroskupinu u mehanizme nadzora (*oversight*) i odgovornosti (*accountability*) koji su predviđeni pravom Unije, ali, u skladu s djelomično međuvladinim pristupom navedenim u prethodnim točkama 51. do 53., ispunjavaju potrebu povezivanja nadležnosti Unije s ekonomskim politikama koje ostaju u nadležnosti država članica.

106. Zaključno, prema mojem mišljenju, iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da Euroskupinu treba smatrati tijelom koje predstavlja poseban izraz međuvladina pristupa prisutnog u ustavnoj strukturi EMU-a⁷⁰. Budući da je nastalo kao isključivo međuvladino tijelo, u složenom okviru koordinacije ekonomskih politika država članica u okviru EMU-a, to tijelo ima ulogu posrednika između državne razine i razine Unije. Lisabonskim ugovorom priznaje se postojanje tog tijela koje se nalazi izvan pravnog okvira Unije i formalizira se sudjelovanje Komisije i ESB-a u njegovu radu, ali se njime nije namjeravala izmijeniti njegova pravna priroda koja je usko vezana uz njegovu ulogu „mosta” između država članica i Unije.

107. Iz svega toga proizlazi da, s obzirom na to da je Euroskupina tijelo koje se nalazi izvan institucionalnog i pravnog okvira Unije, sudovi Unije nisu nadležni za odlučivanje o tužbama za naknadu štete koje su podnesene protiv tog tijela u skladu s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a zbog mogućih šteta prouzročenih navodnim štetnim radnjama koje je poduzelo to tijelo. Iz toga slijedi da su, s obzirom na to da je Opći sud utvrdio tu sudsku nadležnost u pobijanim presudama, navedene presude zahvaćene pogreškom koja se tiče prava i da ih treba ukinuti u dijelu u kojem se njima priznaje sudska nadležnost sudova Unije u pogledu tužbi za naknadu štete podnesenih protiv Euroskupine.

67 Vidjeti po analogiji točku 59. navedene presude Ledra.

68 Budući da je Komisija tijelo koje prikuplja i obrađuje podatke potrebne za provođenje nadzora, ona također osigurava pregled zajedničkog gospodarskog razvoja te je osobito prikladna za predlaganje zajedničke ocjene stanja koja se odnosi na gospodarsku situaciju europodručja. Komisija se savjetuje s Euroskupinom o svim važnim odlukama koje su obuhvaćene njezinom odgovornosti u okviru EMU-a.

69 Vidjeti točke 63. do 68. ovog mišljenja.

70 Ono zasigurno ne predstavlja oblik pojačane suradnje među državama članicama, s obzirom na to da nisu ispunjeni zahtjevi iz članka 20. i članka 326. do 334. UFEU-a, niti je usporedivo s drugim oblicima suradnje koji su postojali u prošlosti kao što je suradnja u područjima pravosuđa i unutarnjih poslova u okviru Ugovora iz Maastrichta.

108. Taj se zaključak ne dovodi u pitanje razmatranjima koja se odnose na načelo vladavine prava (ili, jezikom koji upotrebljava Opći sud, vladavine prava u Uniji) u odnosu na zahtjeve povezane s poštovanjem načela djelotvorne sudske zaštite. Razmotrit ću to pitanje u sljedećem odjeljku.

5. Načelo djelotvorne sudske zaštite

109. Opći sud u pobijanim je presudama smatrao da bi nepriznavanje Euroskupine kao tijela Unije bilo oprečno načelu „vladavine prava u Uniji” jer bi dopustilo da se unutar istog pravnog poretka Unije osnuju tijela na temelju čijih akata i postupanja ne bi mogla nastati odgovornost Unije⁷¹.

110. Načelo djelotvorne pravne zaštite predstavlja opće načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i zaštićeno je člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., te je sada potvrđeno člankom 47. Povelje o temeljnim pravima⁷².

111. Zaključak o pravnoj prirodi Euroskupine kojim se isključuje njezina kvalifikacija kao institucije u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a ne dovodi u pitanje punu primjenu načela djelotvorne sudske zaštite i nije u suprotnosti s idejom „vladavine prava u Uniji”. Naime, privatnim subjektima osigurana je sudska zaštita, s obzirom na to da mogu pokrenuti postupak za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti protiv institucija koje donose akte i provode postupanja kojima prenose i razvijaju zaključke Euroskupine.

112. Kao što se to navodi u točki 90. ovog mišljenja, politički sporazumi koji su postignuti unutar Euroskupine, u nedostatku njezinih formalnih nadležnosti, ostvaruju se i provode na temelju akata i aktivnosti drugih tijela, neovisno o tome jesu li ona tijela Unije ili se nalaze izvan njezina pravnog okvira. Stoga aktivnost Euroskupine prethodi postupanjima koja se mogu pripisati različitim tijelima. Euroskupina djeluje u fazi koja je, iako bitna, dio šireg „postupka odlučivanja” („*decision making process*”).

113. Činjenica da se Euroskupina ne kvalificira kao „institucija” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a ne isključuje odgovornost Unije, u slučaju da postoje uvjeti navedeni u točki 38., za aktivnosti kojima su Vijeće i Komisija proveli odluke Euroskupine. Pojedinci mogu podnositi tužbe radi naknade štete u skladu s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a protiv tijela Unije, obično Vijeća, koja provode sporazume sklopljene unutar Euroskupine.

114. Stoga, što se tiče, konkretno, predmetnog slučaja, tužitelji u prvostupanjskom postupku mogli su prije svega pokrenuti postupak protiv Vijeća kako bi zatražili naknadu štete koja proizlazi iz donošenja Odluke 2013/236 (barem u pogledu nekih mjera koje se predviđaju tom odlukom) te protiv Komisije i ESB-a za ispitivanje provedbe programa makroekonomske prilagodbe za Cipar na temelju članka 1. stavka 2. te odluke⁷³.

115. Osim toga, u skladu s načelima koja se iznose u presudi Ledra, tužitelji su mogli pokrenuti postupak protiv Komisije i ESB-a radi naknade štete koju su eventualno pretrpjeli zbog navodno nezakonitog postupanja tih institucija tijekom pregovaranja i potpisivanja Memoranduma o razumijevanju od 26. travnja 2013.⁷⁴

71 Točke 114. (predmet T-680/13) i 110. (predmet T-786/14) pobijanih presuda

72 Vidjeti među ostalim presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 49.).

73 Vidjeti točke 192. i 198. (predmet T-680/13) i točke 191. i 197. (predmet T-786/14) pobijanih presuda.

74 Vidjeti točke 201. i 203. (predmet T-680/13) i točke 200. i 202. (predmet T-786/14) pobijanih presuda i točke presude Ledra koje se u njima navode.

116. Na taj način, tužiteljima je osigurana mogućnost pokretanja postupka za naknadu štete koju su navodno pretrpjeli zbog izvršavanja onoga što oni nazivaju „plan djelovanja utvrđen” u izjavi Euroskupine od 25. ožujka 2013.⁷⁵.

117. U odnosu na tu mogućnost zaštite, tužba za naknadu štete podnesena protiv Euroskupine imala bi vrlo malo koristi. Čak i da je ta tužba dopuštena u skladu s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a, njezin bi cilj u svakom slučaju bio da se Uniji pripisuju moguća štetna postupanja koje je navodno izvršilo to tijelo. Naime, Euroskupina očito nema pravnu osobnost⁷⁶, dok je Unija jedino tijelo, zajedno s ESB-om⁷⁷ koje ima vlastitu pravnu osobnost. Slijedom toga, moguće štete prouzročene postupanjima Euroskupine pripisuju se Uniji. Ishod ne bi bio drukčiji kad bi Unija, kao što sam istaknuo, bila pozvana odgovarati za postupanja Vijeća i Komisije koji provode odluke Euroskupine.

118. Valja uzeti u obzir i sudjelovanje Komisije na sastancima Euroskupine.

119. U tom pogledu, ističem prije svega da, kako bi se utvrdilo može li se povreda prava pojedinaca, koja treba proizlaziti iz dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima⁷⁸, pripisati instituciji Unije u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, nužno je precizno utvrditi postupanje koje se pripisuje toj instituciji i koje je bitno pridonijelo stvaranju povrede. Stoga u slijedu događaja valja razmotriti bi li se, u slučaju da je predmetna institucija odlučila djelovati drukčije, izbjeglo nastajanje predmetne povrede.

120. Što se konkretno tiče izjava Euroskupine, Sud je već imao priliku pojasniti da se takve izjave, koje su rezultat rasprava koje su se održale unutar Euroskupine i političkih sporazuma koji su na njima postignuti, ne smatraju izrazom ovlasti donošenja odluka Komisije⁷⁹ i stoga se, kao takve, ne mogu pripisati toj instituciji.

121. Međutim, Sud je također naveo, kao što to proizlazi iz članka 17. stavka 1. UEU-a, da Komisija „promiče opći interes Unije” i „nadzire primjenu prava Unije”⁸⁰ i da zadržava ulogu zaštitnice Ugovorâ, kao što to proizlazi iz te odredbe, i onda kada djeluje izvan pravnog okvira Unije⁸¹.

122. U tom pogledu valja istaknuti da je cilj sastanaka Euroskupine omogućiti sve tješnju koordinaciju ekonomskih politika u europodručju. Svojim sudjelovanjem na tim sastancima, koje je nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora postalo obvezno, Komisija daje bitan doprinos raspravama koje se odvijaju unutar Euroskupine i njezinim aktivnostima. U tim okolnostima, valja zaključiti da svojim sudjelovanjem na sastancima unutar tog tijela, Komisija promiče opći interes Unije⁸².

123. U tim okolnostima, kada Komisija sudjeluje na sastancima Euroskupine, ne smije svojim postupcima doprinijeti povredi prava Unije⁸³.

75 Vidjeti točku 20. žalbe koju su podnijeli tužitelji u prvostupanjskom postupku u predmetu C-603/18 P.

76 Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u spojenim predmetima Mallis i dr./Komisija i ESB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:294, t. 63.).

77 Vidjeti članak 47. UFEU-a i članak 282. stavak 3. UFEU-a.

78 Vidjeti točku 65. presude Ledra i navedenu sudsku praksu.

79 Vidjeti točku 57. presude Mallis.

80 Vidjeti točku 163. presude Pringle i točku 57. presude Ledra.

81 Vidjeti po analogiji točku 59. presude Ledra.

82 Vidjeti po analogiji točku 164. presude Pringle.

83 U tom pogledu vidjeti točku 69. mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:290).

124. U tom pogledu ističem da, čak i kada djeluju izvan okvira Unije, institucije Unije u svakom su slučaju dužne strogo poštovati pravo Unije i na njih se uvijek primjenjuje Povelja o temeljnim pravima⁸⁴.

125. Obvezno sudjelovanje Komisije na sastancima Euroskupine, u okviru kojeg ona zadržava navedenu ulogu zaštitnice Ugovorâ, kao što to proizlazi iz članka 17. stavka 1. UEU-a, i zadaće koje izvršava na tim sastancima, omogućuju Komisiji da nadzire usklađenost provođenja aktivnosti Euroskupine s pravom Unije i osobito s Poveljom⁸⁵.

126. Iz navedenog proizlazi da se ne isključuje da se, u iznimnim okolnostima, Komisiji mogu pripisati štetne posljedice koje proizlaze iz eventualnog nepostupanja pri nadzoru usklađenosti odluka Euroskupine s pravom Unije⁸⁶. Time se sudskoj zaštiti koja je zajamčena pojedincima dodaje dodatna razina djelotvornosti.

6. Zaključna razmatranja

127. Prema mojem mišljenju, iz provedene analize proizlazi da je Opći sud pogrešno utvrdio svoju nadležnost u pogledu tužbi za naknadu štete koje su u skladu s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a podnesene protiv Euroskupine. Slijedom toga, treba poništiti pobijane presude u dijelu u kojem se njima Općem sudu priznaje takva nadležnost.

128. Smatram da u ovom slučaju, u skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda, stanje postupka dopušta Sudu da on sam konačno odluči o tom aspektu spora. Naime, iz zaključaka navedenih u točkama 106. i 107. ovog mišljenja proizlazi da treba prihvatiti prigovore nedopuštenosti koje je u pogledu Euroskupine u prvostupanjskom postupku istaknulo Vijeće.

129. Naposljetku, što se tiče troškova, ako Sud prihvati moje mišljenje, tužitelji u prvostupanjskom postupku neće uspjeti u postupku u predmetima C-597/18 P i C-598/18 P i treba im naložiti snošenje troškova tih dvaju postupaka, dok će Republika Finska snositi vlastite troškove⁸⁷.

VI. Zaključak

130. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Ukidaju se presude Općeg suda Europske unije od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr. (T-680/13, EU:T:2018:486), Bourdouvali i dr./Vijeće i dr. (T-786/14, EU:T:2018:487) u dijelu u kojem se njima odbijaju prigovori nedopuštenosti koje je Vijeće Europske unije istaknulo u pogledu Euroskupine.
2. Tužbe koje su u prvostupanjskom postupku podnijeli K. Chrysostomides & Co. i dr. i Bourdouvali i dr. nedopuštene su u dijelu u kojem se odnose na Euroskupinu.

⁸⁴ Vidjeti točku 67. presude Ledra i točke 69. i 85. mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:290). Vidjeti i točku 176. stajališta nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

⁸⁵ Vidjeti po analogiji točku 164. presude Pringle. Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da, suprotno onomu što je slučaj u okviru Ugovora o ESM-u, u kojem članak 13. stavci 3. i 4. dodjeljuje posebne zadaće i stoga ovlast (dužnost) blokiranja cijelog postupka provođenja eventualno štetnog postupanja (vidjeti točke 58. i 59. presude Ledra i točku 82. mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u spojenim predmetima Mallis i dr./Komisija i ESB (C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:294)), Komisija nema slične ovlasti unutar Euroskupine.

⁸⁶ Vidjeti po analogiji točku 64. presude Ledra.

⁸⁷ U skladu s člankom 184. stavkom 2., člankom 138. stavkom 1. i člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, posljednja dva članka primjenjuju se na žalbene postupke na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika.

3. K. Chrysostomides & Co. i dr. i Bourdouvaliju i dr. nalaže se snošenje troškova žalbenog postupka u predmetima C-597/18 P i C-598/18 P.
4. Republika Finska snosit će vlastite troškove.