



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 28. maja 2020¹

Združene zadeve C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P in C-604/18 P

**Svet Evropske unije
proti
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC
in drugim strankam, poimensko navedenim v Prilogi I,²
Evropski komisiji,
Evropski centralni banki (ECB),
Euroskupini,
Evropski uniji (C-597/18 P)
in
Svet Evropske unije
proti
Eleni Pavlikka Bourdouvali
in drugim strankam, poimensko navedenim v Prilogi II,³
Evropski komisiji,
Evropski centralni banki (ECB),
Euroskupini,
Evropski uniji (C-598/18 P)
ter
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
in druge stranke, poimensko navedene v Prilogi I (C-603/18 P),
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
in druge stranke, poimensko navedene v Prilogi II,
(C-604/18 P)
proti
Svetu Evropske unije,
Evropski komisiji,
Evropski centralni banki (ECB),
Euroskupini,
Evropski uniji (C-603/18 P in C-604/18 P)**

„Pritožba – Nepogodbena odgovornost – Ekonomska in monetarna politika – Program pomoči za stabilnost Cipra – Euroskupina – Pravna narava – Sodna pristojnost sodišč Unije“

¹ Jezik izvirnika: italijanščina.

² Seznam drugih strank je priložen samo v različici, ki je bila vročena strankam.

³ Seznam drugih strank je priložen samo v različici, ki je bila vročena strankam.

1. Kakšna je pravna narava Euroskupine? Kako se ta organizem umešča v zapleten ustavni okvir ekonomske in monetarne unije (v nadaljevanju: EMU)? Ali je Euroskupino mogoče opredeliti kot „institucijo“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU? Ali imajo posledično sodišča Unije sodno pristojnost v zvezi z odškodninskimi tožbami v smislu navedene določbe zoper Euroskupino zaradi škode, nastale zaradi domnevno škodljivih aktov tega organizma?

2. To so vprašanja, ki jih obravnavam v teh sklepnih predlogih; nanašajo se na pritožbi, ki jih je vložil Svet Evropske unije⁴ ob podpori Evropske komisije zoper sodbi Splošnega sodišča (v nadaljevanju: izpodbijani sodbi)⁵, s katerima je Splošno sodišče zavrnilo ugovore nedopustnosti, ki jih je podal Svet glede odškodninskih tožb, vloženih med drugim zoper Euroskupino.

3. Zadevi, ki se nanašata na zgoraj navedeni pritožbi Sveta, na kateri so na zahtevo Sodišča osredotočeni ti sklepni predlogi, sta združeni z dvema drugima pritožbama⁶, ki so ju vložili imetniki depozitov ali delnic dveh ciprskih bank (navedeni v prilogah I in II, v nadaljevanju: tožeče stranke na prvi stopnji), prav tako zoper izpodbijani sodbi. Predlagajo razveljavitev navedenih sodb v delih, v katerih je Splošno sodišče zavrnilo odškodninske tožbe, vlozene zoper Svet, Komisijo, Evropsko centralno banko (ECB) in Euroskupino zaradi škode, ki jo je domnevno povzročila vrsta aktov, ki so jih navedeni sprejeli, med njimi nekatere izjave Euroskupine.⁷

4. Obravnavani zadevi sta nedvomno ustavno pomembni. Sodišču ponujata priložnost, da pojasni pravno naravo Euroskupine, ki je organ z nedvomno precejšnjim političnim vplivom, vendar pa je v evropskem ustavnem/institucionalnem okviru verjetno najbolj sporen organ, ki ga je najtežje opredeliti.

I. Pravni okvir

5. V skladu s členom 137 PDEU so „[p]odrobnosti o sestankih ministrov držav članic, katerih valuta je euro, določene s Protokolom o Euroskupini“.

6. Protokol št. 14 o Euroskupini v prilogi k Pogodbi o Evropski uniji in k Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: protokol št. 14) v preambuli določa: „Visoke pogodbenice so se, v želji spodbujati pogoje za hitrejšo gospodarsko rast v Evropski uniji in v ta namen razvijati vse tesnejše usklajevanje ekonomskih politik na euroobmočju, zavedajoč se potrebe po oblikovanju posebnih določb za okrepljen dialog med državami članicami, katerih valuta je euro, dokler euro ne postane valuta vseh držav članic Unije, dogovorile o [...] določbah“ iz člena 1 in 2 navedenega protokola.

7. Člen 1 Protokola št. 14 določa: „Ministri držav članic, katerih valuta je euro, se sestajajo neuradno. Ti sestanki se skličejo po potrebi, da se razpravlja o vprašanjih, povezanih s posebnimi odgovornostmi, ki jih delijo v zvezi z enotno valuto. Komisija sodeluje na sestankih. Evropska centralna banka je povabljen, da sodeluje na sestankih, ki jih pripravijo predstavniki ministrov, odgovornih za finance držav članic, katerih valuta je euro, in Komisija“.

8. Člen 2 Protokola št. 14 določa: „Ministri držav članic, katerih valuta je euro, z večino teh držav članic za dve leti in pol izvolijo predsednika“.

4 Svet/K. Chrysostomides & Co. in drugi (C-597/18 P) in Svet/Bourdouvali in drugi (C-598/18 P).

5 Sodbi z dne 13. julija 2018, K. Chrysostomides & Co. in drugi/Svet in drugi (T-680/13, EU:T:2018:486) ter Bourdouvali in drugi/Svet in drugi (T-786/14, neobjavljena, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. in drugi/Svet in drugi (C-603/18 P) ter Bourdouvali in drugi/Svet in drugi (C-604/18 P).

7 Za podrobnosti glej točke od 75 do 79 in od 71 do 75 izpodbijanih sodb v zadevah T-680/13 oz. T-786/14.

II. Dejansko stanje

9. Dejansko stanje v zadevi je podrobno predstavljeno v točkah od 10 do 46 izpodbijanih sodb, na katere napotujem za ogled več informacij.

10. Za namen teh sklepnih predlogov naj spomnim le, da je leta 2012 med finančno krizo, ki se je začela leta 2011, določeno število bank s sedežem na Cipru, med njimi Cyprus Popular Bank in Bank of Cyprus, imelo velike finančne težave.

11. Republika Ciper je intervenirala v podporo svojemu bančnemu sistemu in junija 2012 predložila predsedniku Euroskupine prošnjo za finančno pomoč, na podlagi katere so bila opravljena pogajanja za memorandum o soglasju v okviru programa za makroekonomsko prilagoditev med Komisijo, ob sodelovanju z ECB in Mednarodnim denarnim skladom (MDS), in ciprskimi organi.

12. Svet guvernerjev Evropskega mehanizma za stabilnost (EMS) je memorandum odobril 24. aprila 2013, podpisan je bil 26. aprila 2013, ciprski parlament pa ga je ratificiral 30. aprila 2013.

13. Svet je 25. aprila 2013 na podlagi člena 136(1) PDEU sprejel Sklep 2013/236/EU naslovljen na Ciper o posebnih ukrepih za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti in trajnostne rasti.⁸

14. Euroskupina je v obdobju pred sprejetjem memoranduma o soglasju ter po njegovem podpisu in ratifikaciji objavila več javnih izjav o finančni pomoči Republiki Ciper.

15. Natančneje, v izjavi z dne 25. marca 2013 je Euroskupina med drugim navedla, da je dosegla dogovor o bistvenih elementih prihodnjega programa za makroekonomsko prilagoditev, ki ga podpirajo vse države članice, katerih valuta je euro, ter Komisija, ECB in MDS. V izjavi z dne 13. maja 2013 je pozdravila odločitev sveta guvernerjev EMS o odobritvi prvega obroka pomoči in potrdila, da je Republika Ciper izvedla ukrepe, dogovorjene v memorandumu o soglasju z dne 26. aprila 2013. V izjavi z dne 13. septembra 2013 je Euroskupina med drugim pozdravila na eni strani zaključek prve nadzorne misije Komisije, ECB in MDS ter na drugi strani dejstvo, da se je končal postopek reševanja banke Bank of Cyprus.

III. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

16. S tožbama, vloženima pri Splošnem sodišču 20. decembra 2013 (zadeva T-680/13) in 1. decembra 2014 (zadeva T-786/14), so tožeče stranke na prvi stopnji vložile odškodninske tožbe iz točke 3 zgoraj, med drugim zoper Euroskupino.

17. Svet, Komisija in ECB so med postopkom pred Splošnim sodiščem ločeno⁹ vložili ugovore nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča.

18. Splošno sodišče je z izpodbijanima sodbama zavrnilo tožbe tožečih strank na prvi stopnji in jim naložilo plačilo stroškov postopka.

⁸ UL 2013, L 141, str. 32.

⁹ Glej točke od 50 do 55 izpodbijanih sodb.

IV. Predlogi strank

19. V zadevah C-597/18 P in C-598/18 P, na kateri sem se osredotočil v teh sklepnih predlogih, Svet Sodišču predlaga, naj razveljavi tiste dele izpodbijanih sodb, v katerih je Splošno sodišče zavrnilo ugovore nedopustnosti, ki jih je vložil v zvezi z odškodninskimi tožbami, vloženimi zoper Eurokupino, in tožečim strankam na prvi stopnji naloži plačilo stroškov postopka.

20. V zgoraj navedenih zadevah tožeče stranke na prvi stopnji Sodišču predlagajo, naj zavrne pritožbe Sveta in mu naloži plačilo stroškov.

21. Komisija Sodišču predlaga, naj ugotovi pritožbam Sveta in tožečim strankam na prvi stopnji naloži plačilo stroškov obeh postopkov.

22. Finska republika, ki ji je bila na podlagi sklepa predsednika Sodišča z dne 21. februarja 2019 dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta, Sodišču predlaga, naj ugotovi pritožbam Sveta in razveljavi izpodbijani sodbi v delih, v katerih je bila ugotovljena dopustnost odškodninskih tožb zoper Eurokupino, ki so jih vložile tožeče stranke na prvi stopnji.

V. Analiza pritožb

23. S pritožbama, ki ju je vložil Svet in na kateri sem se, kot sem navedel zgoraj, osredotočil v teh sklepnih predlogih, se izpodbija obrazložitev Splošnega sodišča v izpodbijanih sodbah (in sicer v točkah od 106 do 114 sodbe v zadevi T-680/13 in od 102 do 110 sodbe v zadevi T-786/14) in posledično ugotovitev, da je treba Eurokupino šteti za „institucijo“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, tako da je mogoče škodljiva dejanja, ki jih stori, pripisati Uniji.

A. Razlogovanje Splošnega sodišča v upoštevnem delu izpodbijanih sodb

24. Splošno sodišče je v izpodbijanih sodbah zlasti ugotovilo, da v skladu s sodno prakso izraz „institucija“, uporabljen v členu 340, drugi odstavek, PDEU, zajema ne le institucije Unije, našteje v členu 13(1) PEU, ampak tudi vse druge organe, urade in agencije Unije, ki so ustanovljeni s Pogodbama in naj bi prispevali k uresničitvi ciljev Unije.¹⁰

25. Splošno sodišče je nato menilo, da okoliščina, da je Sodišče v sodbi z dne 20. septembra 2016, Mallis in drugi/Komisija in ECB (od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702, v nadaljevanju: sodba Mallis; glej, natančneje, točko 61), presodilo, da Eurokupine ni mogoče opredeliti kot „organ, urad ali agencijo Unije“ v smislu člena 263 PDEU, ne izključuje možnosti, da se opredeli kot „institucija“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU. Glede tega je Splošno sodišče opozorilo, da iz sodne prakse na eni strani izhaja, da sta ničnostna tožba in odškodninska tožba dve različni in samostojni pravni sredstvi z različnima funkcijama, na drugi strani pa, da če lahko škodljiv akt ali ravnanje povzroči nepogodbeno odgovornost Unije, ni nujno, da je lahko tudi predmet ničnostne tožbe v smislu člena 263 PDEU.¹¹

26. Splošno sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da mora opredelitev subjektov Unije, ki jih je mogoče šteti za „institucije“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, temeljiti na merilih, ki so lastna tej določbi in se razlikujejo od meril iz člena 263 PDEU. Posledično Splošno sodišče meni, da je treba v ta namen ugotoviti, ali je bil subjekt Unije, ki se mu pripisuje sporni akt ali ravnanje, ustanovljen na podlagi Pogodb in naj bi prispeval k uresničevanju ciljev Unije.¹²

¹⁰ Točki 106 (zadeva T-680/13) in 102 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb.

¹¹ Točke od 107 do 110 (zadeva T-680/13) in od 103 do 106 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb in navedena sodna praksa.

¹² Točki 111 in 112 (zadeva T-680/13) ter 107 in 108 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb. Glej sodno prakso, navedeno spodaj v opombi 18.

27. Splošno sodišče je torej menilo, da ker člen 137 PDEU in Protokol št. 14 določata obstoj, sestavo, način sklicevanja sestankov in naloge Euroskupine, je treba ta subjekt šteti za organ Unije, formalno ustanovljen s Pogodbama in namenjen doseganju ciljev Unije. Zato je Splošno sodišče zaključilo, da je akte in ravnanja Euroskupine pri izvajanju pristojnosti, ki so ji dodeljene s pravom Unije, mogoče pripisati Uniji.¹³

28. Splošno sodišče je nazadnje štel, da bi bila vsaka drugačna rešitev v nasprotju z načelom „Unije, ki temelji na vladavini prava“, ker bi omogočala, da se v pravni ureditvi Unije ustanovijo subjekti, katerih akti in ravnanja ne povzročijo njene odgovornosti.¹⁴

B. Kratka predstavitev trditev strank

29. Svet v svojih pritožbah navaja le en pritožbeni razlog in trdi, da ugotovitev Splošnega sodišča v izpodbijanih sodbah, v skladu s katero lahko akti Euroskupine povzročijo nepogodbeno odgovornost Unije, temelji na večkratni napačni uporabi prava.

30. Splošno sodišče naj bi zlasti napačno razlagalo zgoraj navedeno sodbo Mallis in sodno prakso, navedeno v izpodbijanih sodbah. Iz te sodbe naj namreč nikakor ne bi izhajalo, da samo omemba Euroskupine v Pogodbah omogoča, da se lahko Euroskupina šteje za „institucijo“ v smislu člena 340 PDEU. S členom 137 PDEU in Protokolom št. 14 naj bi se Euroskupina zgolj priznavala, in ne ustanavljala, saj jo je ustanovil Evropski svet leta 1997.

31. Splošno sodišče naj ne bi moglo ugotoviti, da je Euroskupina pravna oseba, niti da ima pristojnosti, ki so ji bile podeljene s Pogodbama, kot zahteva sodna praksa, ki jo navaja. Samo prisotnost določb o obstoju in postopkovnih predpisov o neuradni zvezi naj ne bi omogočala sklepanja o podelitvi pristojnosti. Splošno sodišče naj bi torej tudi kršilo načelo prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU.

32. Nazadnje, nepristojnost sodišč Unije za odškodninske tožbe, vložene zoper Euroskupino, naj ne bi povzročala težav z vidika načela učinkovitega sodnega varstva, ker naj bi imeli posamezniki druge možnosti sodnega nadzora. Prvič, lahko bi šteli, da je Komisija odgovorna za nezakonitost aktov EMS, v zvezi s katerimi je izvajala pooblastila.¹⁵ Drugič, posamezniki naj bi varstvo svojih pravic lahko dosegli pred nacionalnimi sodišči. Tretjič, sodišča Unije naj bi imela možnost nadzora nad akti Sveta, ki so predhodni EMS in predvidevajo njegovo pogojnost.¹⁶

33. Komisija, ki je intervenirala v podporo Svetu, meni, prvič, da Euroskupina ne spada na področje uporabe *rationae personae* člena 340 PDEU, ker naj bi bila neuradna skupina ministrov držav članic, katerih valuta je euro, zato naj ne bi bila del institucionalnega okvira Unije. Drugič, Komisija meni, da člena 263 in 340 PDEU določata isto področje uporabe *rationae personae*. Po mnenju te institucije Splošno sodišče ni moglo podpreti svojih trditev s predhodnimi izreki sodne prakse, po katerih je proti organu, zoper katerega akte ni pravnega sredstva v smislu člena 263 PDEU, mogoče vložiti odškodninsko tožbo v smislu člena 340 PDEU.

34. Finska vlada, ki je tudi intervenirala v podporo Svetu, trdi, da Pogodbi sicer priznavata obstoj Euroskupine, vendar zgolj omemba Euroskupine ne zadostuje, da se ji dodeli status „institucije“ Unije.

13 Točki 113 (zadeva T-680/13) in 109 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb.

14 Točki 114 (zadeva T-680/13) in 110 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb.

15 Svet se sklicuje na točke od 56 do 60 sodbe z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, v nadaljevanju: sodba Ledra).

16 Svet se sklicuje na Uredbo (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrepitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo (UL L 140, str. 1), natančneje na njen člen 7.

35. Tožeče stranke na prvi stopnji trdijo, prvič, da navedena sodba Mallis ni upoštevana, ker se nanaša na ničnostno tožbo, in ne na tožbo zaradi ugotovitve nepogodbene odgovornosti. Iz sodne prakse naj bi izhajalo, da dopustnost tožbe zaradi ugotovitve nepogodbene odgovornosti ni odvisna od pogoja, da ima organ pooblastila za sprejemanje zavezujočih aktov. Če bi Unija zavrnila možnost prevzema odgovornosti za akte, ki jih sprejme Euroskupina, bi bilo to enakovredno neupoštevanju temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva. Drugič, ugovarjajo trditvi, da Euroskupina ni bila ustanovljena s Pogodbama. Njen obstoj naj bi bil namreč formaliziran z Lizbonsko pogodbo s členom 137 PDEU in Protokolom št. 14. Tretjič, Euroskupina naj ne bi bila le neformalni forum za razprave, ampak naj bi bila odgovorna za pripravo ekonomskih in proračunskih politik Unije. Navedene tožeče stranke nazadnje trdijo, da posamezniki lahko uporabijo alternativna pravna sredstva, da dosežejo sodno varstvo predvsem iz dveh razlogov. Prevzem odgovornosti s strani Komisije pri izvajanju svojih pooblastil naj ne bi mogel nadomestiti prevzema odgovornosti s strani Euroskupine. Poleg tega možnost začeti postopek pred nacionalnimi sodišči posameznikom ne bi zadostovala, ker bi bilo mogoče izpodbijati samo akte nacionalnih organov, ne pa tudi aktov, ki so jih sprejeli subjekti, ustanovljeni s Pogodbama.

C. Pravna analiza

1. Uvodne ugotovitve

36. V pritožbah, ki jih je vložil Svet, se zastavlja vprašanje, ali je Euroskupino mogoče opredeliti kot „institucijo“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU in ali imajo posledično sodišča Unije sodno pristojnost v zvezi z odškodninskimi tožbami v smislu navedene določbe zoper Euroskupino zaradi škode, nastale zaradi domnevno škodljivih aktov tega organizma.

37. V zvezi s tožbami na področju nepogodbene odgovornosti Unije je treba opozoriti, da člen 340, drugi odstavek, PDEU določa, da v primeru nepogodbene odgovornosti Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti.

38. Glede tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso nepogodbena odgovornost Unije v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, odvisna od izpolnitve več pogojev, in sicer mora biti ravnanje, ki se očita instituciji Unije, nezakonito, škoda mora biti dejanska, med ravnanjem institucije in zatrevanju škodo pa mora obstajati vzročna zveza.¹⁷

39. Iz sodne prakse izhaja, da je pojem „institucija“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, širši od tistega iz člena 13(1) PEU. Izraza „institucija“ v členu 340, drugi odstavek, PDEU se namreč ne sme razlagati tako, da obsega samo institucije Unije v pravem pomenu besede, kot so našteje v členu 13(1) PEU, ampak tako, da glede na ureditev nepogodbene odgovornosti, določeno v Pogodbah, zajema tudi vse druge organe, urade in agencije Unije, ki so ustanovljeni s Pogodbama in naj bi prispevali k uresničevanju ciljev Unije. Posledično je mogoče akte, ki jih ti organi, uradi in agencije sprejmejo ob izvajanju pristojnosti, ki so jim dodeljene s pravom Unije, v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna državam članicam, iz člena 340, drugi odstavek, PDEU, pripisati Uniji.¹⁸

40. Da se preveri, ali je Euroskupino mogoče šteti za „institucijo Unije“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, tako da se škodljive posledice njenih dejanj lahko pripišejo Uniji, je treba razumeti pravno naravo tega organa in njegovo umestitev v institucionalni okvir EMU. V ta namen bom izhajal predvsem iz analize ustavne strukture EMU z vidika sodne prakse Sodišča (poglavje 2). Nato bom

¹⁷ Sodba Ledra, točka 64 in navedena sodna praksa.

¹⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 2. decembra 1992, SGEEM in Etroy/BEI (C-370/89, EU:C:1992:482, točke od 12 do 16), ter sodbo Splošnega sodišča z dne 10. aprila 2002, Lamberts/Mediatore (T-209/00, EU:T:2002:94, točka 49), ki jo je Sodišče potrdilo s sodbo z dne 23. marca 2004, Mediatore/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

analiziral Euroskupino kot tako glede na njeno ustanovitev, funkcije in dejansko delovanje (poglavje 3). Elementi, pridobljeni s tako analizo, bodo omogočili določitev pravne narave Euroskupine in njene ustavne opredelitve (poglavje 4). Nazadnje bom predstavil nekatere ugotovitve glede zahtev, povezanih s spoštovanjem načela učinkovitega sodnega varstva (poglavje 5).

2. Ustavna struktura EMU

41. Za EMU je že od samega začetka značilna „asimetrična“ ustavna struktura z vidika dveh elementov, iz katerih je sestavljena, in sicer monetarne in ekonomske politike.¹⁹ Ta asimetrija se nanaša na delitev pristojnosti in posledično na dejansko ustavno in institucionalno strukturo.

42. Glede delitve pristojnosti namreč velja, da je bila po eni strani Uniji sicer podeljena izključna pristojnost na področju monetarne politike za države članice, katerih valuta je euro,²⁰ vendar je po drugi strani nadzor ekonomskih politik, vključno s proračunsko in davčno politiko, ostal v pristojnosti držav članic.

43. Če ni splošne pristojnosti na podlagi dejanskega prenosa pooblastil, kot velja na področju monetarne politike, je izvajanje Unije na področju ekonomske politike – ob uporabi določb Poglavja 1 Naslova VIII tretjega dela PDEU – omejeno izključno na pooblastila za usklajevanje ekonomskih politik držav članic,²¹ v državah članicah, katerih valuta je euro, pa v skladu s posebnimi določbami, ki se zanje uporabljajo, na pooblastila za usklajevanje in nadzor proračunske discipline ter pripravo usmeritev ekonomske politike.²²

44. Zaradi te asimetrične porazdelitve pristojnosti EMU je ustrezno asimetrična tudi ustavna in institucionalna organizacija EMU, iz česar izhaja, da je EMU podprta z lastnim institucionalnim ravnotežjem.

45. Medtem ko Pogodbi za izvajanje izključnih pristojnosti Unije na področju monetarne politike dejansko določata institucionalni okvir, ki ga sestavljata ECB in Evropski sistem centralnih bank,²³ je skupni okvir ekonomske politike bolj zapleten.

46. Usklajevanje ekonomskih politik držav članic namreč poteka v okviru, v katerem morajo biti udeležene tri ločene operative ravni: nacionalna raven, raven Unije in medvladna raven.

47. Na nacionalni ravni se izvajata ekonomska in davčna politika, za kateri so še naprej pristojne države članice. Na ravni Unije poteka usklajevanje ekonomskih politik držav članic, za države euroobmočja pa se izvajajo zgoraj navedena nadzorna pooblastila. Medvladna raven je bila vedno prednostna raven za razvoj gospodarskega povezovanja med državami in je še naprej vzporedna raven, ki se včasih prekriva z ravno Unije.

48. Zgoraj navedena zapletenost ustavne strukture EMU je postala še bolj izpostavljena po sprejemu ukrepov v odgovor na finančno krizo. Unija in države članice so namreč ukrepale z vrsto prilagoditvenih ukrepov, ki so bili sprejeti v institucionalnem in pravnem okviru Unije ter zunaj tega okvira.

19 Asimetrična struktura EMU je določena že v t. i. Delorovem poročilu (Poročilo o ekonomski in monetarni uniji v Evropski skupnosti), objavljenem 12. aprila 1989, katerega navedbe je v bistvu prevzel Evropski svet na zasedanju v Madridu, 26. in 27. junija 1989, ko je bil določen začetek izvajanja treh faz EMU (glede tega glej med drugim točke 16, 17 in 19 tega poročila).

20 Glej člen 3(1)(c) PDEU.

21 Glej člen 5(1) PDEU.

22 Glej člen 5(1), drugi pododstavek, in Poglavje 4 Naslova VIII tretjega dela PDEU.

23 Glede tega glej Poglavje 2 Naslova VIII tretjega dela PDEU, Oddelek 6 Poglavja 1 Naslova I šestega dela PDEU in Protokol št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke. Glede tega glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:7, točka 107 in naslednje).

49. Medtem ko je bilo na podlagi prava Unije sprejetih več ukrepov za preprečitev nove finančne krize,²⁴ so zunaj institucionalnega in pravnega okvira Unije države članice euroobmočja znatno okrepile sodelovanje na medvladni ravni, in sicer s sklenitvijo Pogodbe o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost (v nadaljevanju: Pogodba EMS) dne 2. februarja 2012 ter Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in *upravljanju* v ekonomski in monetarni uniji (v nadaljevanju: *fiskalni pakt*) dne 2. marca 2012.

50. Ti ukrepi in posledično njihovo izvajanje, ki so sicer na različnih pravnih in institucionalnih ravneh, in sicer na ravni Unije po eni strani in na medvladni ravni zunaj pravnega okvira Unije po drugi, so del skupnega okvira in med seboj tesno povezani.

51. Močna medsebojna povezanost ukrepov, sprejetih na ravni Unije in na medvladni ravni, je v okviru EMU spodbudila nastanek oblik sodelovanja, ki so se nakazovale že pred krizo in ki jih je ob upoštevanju, da se nahajajo na meji med navedenima ravnema, mogoče opredeliti kot „pol-medvladne“. Gre namreč za sodelovanje, ki je po naravi medvladno, v smislu, da poteka zunaj pravnega in institucionalnega okvira Unije. Vendar pa vsebuje močne elemente povezovanja in soodvisnosti s pravom in institucionalnim okvirom Unije.

52. Tako s pravnega vidika obstaja materialna povezava med akti, ki jih je sprejela Unija, in pogodbami, ki so jih sprejele države članice na medvladni ravni, v smislu, da po eni strani obveznost države članice, da sodeluje v teh pogodbah, izhaja neposredno iz njenega statusa v pravu Unije,²⁵ po drugi strani pa ti akti vsebujejo navzkrižno normativno sklicevanje.²⁶

53. Z institucionalnega vidika je za te oblike sodelovanja značilna visoka stopnja sodelovanja institucij Unije pri medvladnih ukrepih in obratno. Tako na primer Komisija in ECB opravljata pomembne funkcije v okviru Pogodbe EMS,²⁷ medtem ko je Komisija močno vpletena v izvajanje določb fiskalnega pakta.²⁸

54. V takem položaju, ki je ustavno in pravno zapleten in medsebojno povezan, je torej lahko zelo težko določiti jasno mejo med ukrepi, sprejetimi na medvladni ravni in na ravni Unije, ter s tem tudi med medvladnimi organizacijami in organi Unije.

55. Sodišče je bilo v zadnjih letih večkrat pozvano, naj v več primerih, ki izhajajo iz položajev, povezanih s finančno krizo, obravnava vprašanja, povezana z ustavno strukturo EMU. V svoji sodni praksi je vedno poskušalo ohraniti občutljivo ustavno in institucionalno ravnovesje, ki izhaja iz odločitev držav članic.

24 Gre za dva sklopa ukrepov: Prvič, leta 2011 sprejeti ukrepi v okviru t. i. *šestorčka* (za več podrobnosti glej dokument Evropske komisije Memo/11/898 z dne 12. decembra 2011); drugič, leta 2013 sprejeta reforma, t. i. *dvojček*, katerega namen je bil okrepiti ekonomsko povezovanje in konvergenco med državami članicami euroobmočja (Uredba št. 472/2013, navedena v opombi 16, in Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL 2013, L 140, str. 11)). V tem trenutku so ti ukrepi predmet revizije in razprav (glej sporočilo Komisije za javnost z dne 5. februarja 2020, IP/20/170).

25 Glej na primer uvodno izjavo 7 Pogodbe EMS.

26 Glej na primer člen 13(3) Pogodbe EMS in člen 2 fiskalnega pakta, s katerima se je priznala prednost prava EU. V drugem smislu glej na primer Uredbo št. 472/2013, ki se večkrat sklicuje na Pogodbo EMS.

27 Glej v zvezi s tem točki 156 in 157 sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756; v nadaljevanju: sodba Pringle), v kateri Sodišče s svojimi normativnimi sklici našteva naloge, ki so Komisiji in ECB zaupane s Pogodbo EMS.

28 Glej člen 3(2), člen 5(1) in (2), člene 6, 7 in 8 ter člen 12(1) in (4) fiskalnega pakta.

56. Tako je Sodišče v sodbi Pringle²⁹, ko je odločalo na občni seji, menilo, da je Pogodba EMS združljiva s pravom Unije. V tem temeljnem primeru je Sodišče med drugim razsodilo, da pravo Unije državam članicam na področjih, ki niso v izključni pristojnosti Unije, ne preprečuje, da institucijam Unije zaupajo naloge, kot je usklajevanje skupnega ukrepa, ki ga države članice izvajajo zunaj okvira Unije, če te naloge ne izkrivljajo pristojnosti, ki so tem institucijam podeljene s PEU in PDEU.³⁰

57. Temeljnega pomena so tudi sodbe v zadevah Ledra³¹ in Mallis³², v katerih je Sodišče obravnavalo zadevo v okviru dejanskega stanja v zvezi s finančno in bančno krizo na Cipru, ki je enako dejanskemu stanju v zadevah, predloženih Splošnemu sodišču, v katerih sta bili sprejeti izpodbijani sodbi.

58. Natančneje, Sodišče je imelo v sodbi Ledra priložnost pojasniti, kako okoliščina, da naloge, ki so Komisiji in ECB zaupane s Pogodbo EMS, ne vključujejo lastne pristojnosti za odločanje in zavezujejo le EMS, teh institucij ne oproščajo možnosti, da so tožene pred sodišči Unije za pridobitev odškodnine za škodo, povzročeno z nezakonitim ravnanjem, ki sta ga storili pri opravljanju teh nalog. Sodišče je zlasti poudarilo, da Komisija, kadar deluje na medvladnem področju v okviru Pogodbe EMS, ohrani svojo vlogo varuhinje Pogodb, kot izhaja iz člena 17(1) PEU.³³

59. V sodbi Mallis pa so pritožnice z ničnostno tožbo izpodbijale prav izjavo Euroskupine z dne 25. marca 2013, na kateri med drugim temeljijo odškodninske tožbe tožečih strank v zadevah, predloženih Splošnemu sodišču, v katerih sta bili sprejeti izpodbijani sodbi. V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da te izjave ni mogoče opredeliti kot skupno odločbo Komisije in ECB ter da okoliščina, da ti instituciji Unije sodelujeta na sestankih Euroskupine, ne spreminja narave izjav Euroskupine in ne more pripeljati do ugotovitve, da so te izjave izraz pristojnosti za odločanje navedenih dveh institucij Unije.³⁴

60. Kar zadeva posebej Eurokupino, je Sodišče v sodbi Mallis v točki 61 navedlo „ne le to, da se v besedilu Protokola št. 14 [...], uporablja izraz ‚neuradno‘, ampak tudi to, da Eurokupina ni navedena med različnimi sestavami Sveta Evropske unije [...]“,³⁵ in da zato „Euroskupine [...] ni mogoče enačiti niti s sestavo Sveta niti jo opredeliti kot organ, urad ali agencijo Unije v smislu člena 263 PDEU“.

61. Eurokupino je treba uvrstiti v zgoraj opisano zapleteno ustavno strukturo EMU, dopolnjeno z upošteveno sodno prakso Sodišča.

3. Eurokupina

a) Ustanovitev Euroskupine in razlogi za njeno ustanovitev

62. Eurokupina je bila formalno ustanovljena na Evropskem svetu v Luksemburgu 12. in 13. decembra 1997.³⁶ V resoluciji, sprejeti ob tej priložnosti, je Evropski svet izjavil, „da je Svet za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN) središče za usklajevanje ekonomskih politik držav članic in ima dovoljenje za ukrepanje v zadevnih sektorjih“, „da ta odločilna vloga ECOFIN v središču procesa usklajevanja in

²⁹ Glej opombo 27 zgoraj.

³⁰ Glej zlasti točke od 55 do 70 in od 155 do 169.

³¹ Glej opombo 15 zgoraj.

³² Glej točko 25 zgoraj.

³³ Točke od 53 do 60 in zlasti točka 59.

³⁴ Glej točki 57 in 60 sodbe Mallis.

³⁵ Sestave so našteje v Prilogi I k poslovniku Sveta, sprejetemu s Sklepom Sveta 2009/937/EU z dne 1. decembra 2009 (UL 2009, L 325, str. 35), seznam sestav pa je določen v členu 16(6) PEU.

³⁶ Resolucija Evropskega sveta z dne 13. decembra 1997 o usklajevanju ekonomskih politik v tretji fazi EMU in o členih 109 in 109 B Pogodbe ES (UL 1998, C 35, str. 1; v nadaljevanju: Resolucija Evropskega sveta iz leta 1997, glej zlasti točko 6).

odločanja na ekonomskem področju potrjuje enotnost in kohezijo [Unije]“, in „da se lahko ministri držav članic euroobmočja med sabo neuradno sestajajo, da bi razpravljali o vprašanjih, povezanih z njihovimi skupnimi posebnimi odgovornostmi za enotno valuto“, ter „da sta k sodelovanju na sestankih povabljeni tudi Komisija in, če je primerno, Evropska centralna banka“.

63. Razlog za ustanovitev Euroskupine je dvojna potreba, ki se je pojavila po uvedbi eura v državah članicah Unije, ki imajo skupno enotno valuto. Po eni strani gre za potrebo po učinkovitejšem usklajevanju ekonomskih politik teh držav, med drugim zlasti z makroekonomskega vidika, po drugi pa za potrebo po povezovanju monetarne in ekonomske politike.

64. Ker pa Svet kot institucija Unije, ki jo sestavljajo predstavniki vseh držav članic, ne more učinkovito zadostiti tem potrebam po okrepljenem usklajevanju in povezovanju, ki so se pokazale samo v nekaterih državah članicah Unije, in ker ne želi vplivati na institucionalni okvir, določen v Pogodbah, niti zmanjšati vloge Sveta kot institucije, je bil izbran pristop, s katerim se je oblikoval poseben medvladni forum držav članic euroobmočja, ki tem državam članicam omogoča, da si na ravni ministrstev za finance izmenjujejo mnenja o vprašanjih v zvezi z njihovimi interesi, ki so zdaj z uvedbo enotne valute postali tesno povezani. Ustanovitev Euroskupine torej že od samega začetka izkazuje voljo držav članic euroobmočja, da med seboj obravnavajo posebna vprašanja, ki se nanašajo nanje (in torej ne zadevajo drugih držav članic), in da se v ta namen sestajajo neuradno in zunaj Sveta, da bi uskladile in poenotile svoja stališča, pri tem pa ne bi ogrozile celovitosti Sveta kot središča postopka odločanja na ravni Unije na ekonomskem področju, niti neodvisnosti ECB.

65. Euroskupina je bila torej zasnovana kot medvladni instrument za usklajevanje med dejansko nacionalno ravno in Skupnostjo, vendar je že na začetku pridobila precejšen politični pomen in postala primarna referenčna točka za ekonomsko usklajevanje euroobmočja.

66. Euroskupina se je prvič sestala v Luksemburgu, 4. junija 1998. V prvih letih svojega obstoja je delovala v nekakšnem sivem pravnem območju, čeprav so bila dela, neformalno opravljena na tem področju, vedno bolj predmet nekaterih organizacijskih ukrepov, katerih namen je bil strukturirati dejavnosti na tem področju in okrepiti soglasje za boljše delovanje. Glede tega bi lahko navedli na primer možnost razširjanja izjav ali sporočil, če je primerno,³⁷ ali odločitev iz leta 2004, da se imenuje stalni predsednik za obdobje dveh let.³⁸

b) Euroskupina po sprejetju Lizbonske pogodbe: sestava in delovanje

67. Euroskupina je bila šele z Lizbonsko pogodbo priznana na ravni primarne zakonodaje Unije, in sicer v členu 137 PDEU in Protokolu št. 14.

68. Člen 137 PDEU vsebuje zgolj sklicevanje na Protokol št. 14 v zvezi s podrobnostmi o sestankih ministrov držav članic, katerih valuta je euro.

69. Vsebina Protokola št. 14 pa je bolj bistvena. V njegovi preambuli je najprej opozorjeno na cilj spodbujati pogoje za hitrejšo gospodarsko rast v Evropski uniji in v zvezi s tem na potrebo po razvoju vse tesnejšega usklajevanja ekonomskih politik na euroobmočju in posledično po oblikovanju posebnih določb za okrepljen dialog med državami članicami, katerih valuta je euro, dokler euro ne postane valuta vseh držav članic Unije. V členu 1 je nato določeno, kakšna je sestava Euroskupine, in navedeno, da je njena narava neuradna, opredeljen pa je tudi cilj sestankov in določeno je sodelovanje Komisije in ECB; v členu 2 je omenjena izvolitev predsednika Euroskupine.

³⁷ Prva izjava Euroskupine je bila objavljena 8. maja 2000 (glej Agence Europe, 7712, 8/9. maj 2000, str. 9).

³⁸ V prvih letih je Euroskupini predsedovalo predsedstvo Sveta, razen kadar je Svetu predsedovala država, ki ni bila del euroobmočja; v tem primeru je predsedstvo prevzela prva država euroobmočja, ki je naslednja predsedovala Svetu.

70. Vendar Euroskupina ni imenovana le na ravni primarne zakonodaje Unije, temveč tudi v drugih aktih, tako v sekundarni zakonodaji Unije kot zunaj pravnega okvira Unije.

71. Euroskupina je tako na ravni sekundarne zakonodaje Unije omenjena v Uredbi št. 473/2013³⁹ in Uredbi o enotnem mehanizmu nadzora⁴⁰. Na ravni aktov, sprejetih v medvladnem okviru, sta Euroskupina ali njen predsednik navedena v fiskalnem paktu⁴¹ in v Pogodbi EMS⁴².

72. Kar zadeva sestavo, Euroskupino, kot je navedeno v členu 1 Protokola št. 14, sestavljajo ministri⁴³ držav članic, katerih valuta je euro.⁴⁴

73. V skladu s tretjim stavkom navedene določbe na zasedanjih Euroskupine sodeluje Komisija. Po začetku veljavnosti Protokola št. 14 je torej drugače kot prej, ko je Komisija sodelovala na zasedanjih Euroskupine samo na povabilo, postalo sodelovanje Komisije obvezno, čeprav je bilo v praksi njeno sodelovanje sistematično.⁴⁵

74. V skladu s četrtem stavkom člena 1 Protokola št. 14 pa je ECB „povabljena“ k sodelovanju na sestankih. Kar zadeva to institucijo, sprejetje Lizbonske pogodbe torej ni spremenilo dejstva, da je sodelovanje prostovoljno – glede na potrebo po neodvisnosti te institucije,⁴⁶ obvezno je postalo zgolj povabilo na sestanke.⁴⁷

75. V praksi, če je primerno, sta k sodelovanju na sestankih povabljeni tudi izvršni direktor EMS, za razprave o ekonomskih programih, v katerih sodeluje, pa tudi MDS.⁴⁸

76. Člen 2 Protokola št. 14 določa, da ministri držav članic, katerih valuta je euro, z večino teh držav članic za obdobje dveh let in pol izvolijo predsednika Euroskupine⁴⁹, ki nekako predstavlja zunanjo podobo Euroskupine.⁵⁰

39 Glej zgoraj opombo 24. Glej zlasti uvodne izjave 16, 23 in 34 ter člen 6(1), člen 7(3) in (5), člen 8(1) in, kar zadeva predsednika Euroskupine, člen 15(1). V Uredbi št. 472/2013 sta omenjena delovna skupina „Euroskupine“ in njen predsednik (glej točko 77 spodaj).

40 Glej člen 20(2), (3) in (6) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63).

41 Glej zlasti člen 12(4), ki nalaga Euroskupini odgovornost za pripravo in izvajanje zasedanj vrha držav euroobmočja (*Euro summit*) in določa, da je predsednik Euroskupine lahko v ta namen vabljen, da se teh zasedanj udeleži.

42 Glede tega glej uvodno izjavo 11, člen 5(2), ki določa, da lahko svet guvernerjev odloči, da mu predseduje predsednik Euroskupine, ter (3) in (7)(b).

43 V zvezi s tem je treba poudariti, da se, kot bomo videli v točki 97 teh sklepnih predlogov, besedilo člena 137 PDEU in člena 1, prvi stavek, Protokola št. 14, razlikuje od besedila člena 16(2) PEU v zvezi s sestavo Sveta, ki določa zastopanost vsake države članice na „ministrski ravni“. Ta razlika v besedilu pomeni, da lahko na zasedanjih Euroskupine zaradi „izključnosti“ Euroskupine, v nasprotju s tem, kar velja za Svet, sodelujejo le pravi ministri in ne tudi podsekretarji. Čeprav to ni določeno, zaradi svojih pristojnosti na splošno sodelujejo ministri za finance držav članic, katerih valuta je euro.

44 Iz spletnega mesta Euroskupine (<https://www.consilium.europa.eu/sl/council-eu/eurogroup>) je razvidno, da se lahko Euroskupina v praksi lahko sestane v tako imenovani „vključujoči obliki“, tako da v razpravah sodelujejo tudi ministri drugih držav članic.

45 Praviloma v Euroskupini sodeluje komisar, pristojen za ekonomske in monetarne zadeve ter euro, spremlja pa ga generalni direktor generalnega direktorata Komisije za gospodarstvo in finance.

46 Neobveznost sodelovanja ECB bi lahko razložili s potrebo, da se ECB omogoči, da presodi, ali je morebitno sodelovanje na določenem sestanku lahko združljivo z njeno neodvisnostjo ali ne. ECB v praksi vedno sodeluje na sestankih Euroskupine. Običajno na sestankih Euroskupine sodeluje predsednik ECB, ki pa lahko na podlagi člena 13(2) Statuta Evropskega sistema centralnih bank in ECB (Protokol št. 4, priložen k Pogodbama) imenuje zastopnika.

47 Protokol št. 14 namreč ne vsebuje več zveze „če je to primerno“, ki jo vsebuje resolucija Evropskega sveta iz leta 1997.

48 To izhaja iz spletnega mesta Euroskupine, navedenega v opombi 44 zgoraj.

49 Predsednik je izvoljen z navadno večino imetnikov glasovalnih pravic (ministrov držav članic, katerih valuta je euro), in torej ne udeležencev.

50 Funkcije predsednika Euroskupine niso posebej navedene ne v Protokolu št. 14 ne v katerem koli drugem javnem uradnem dokumentu. Sicer pa je na spletnem mestu Euroskupine je navedeno, da ima njen predsednik naslednje naloge: predseduje sestankom Euroskupine in določi dnevne rede teh sestankov; pripravi dolgoročni delovni program Euroskupine; predstavlja izide razprav Euroskupine javnosti in ministrom držav EU, ki niso članice euroobmočja; zastopa Euroskupino v mednarodnih forumih (npr. G7); obvešča Evropski parlament o prednostnih nalogah Euroskupine (glej spletno mesto Euroskupine, navedeno v opombi 44 zgoraj). V skladu z zgoraj navedenim členom 5(2) Pogodbe EMS je lahko predsednik Euroskupine izvoljen tudi za predsednika sveta guvernerjev EMS, če se tako odločijo člani sveta.

77. Euroskupina se običajno sestaja enkrat na mesec na dan pred zasedanjem Sveta ECOFIN, vendar se lahko, če je potrebno, opravijo dodatni sestanki. Kot je bilo pojasnjeno na obravnavi, Euroskupina nima nobenega lastnega sekretariata, ampak ima spremenljivo organizacijsko podporo, ki se za svoje logistične potrebe v zvezi z delovanjem opira na sekretariat Sveta ali po potrebi Komisije. Priprava dela Euroskupine poteka v „delovni skupini Euroskupine“ (*Eurogroup Working Group*), ki je pripravljalni organ, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic euroobmočja, Ekonomsko-finančnega odbora, Komisije in ECB.

78. Kar zadeva predmet sestankov, kot je navedeno v drugem stavku člena 1 Protokola št. 14, se ministri držav članic, katerih valuta je euro, sestajajo, „da se razpravlja o vprašanjih, povezanih s posebnimi odgovornostmi, ki jih delijo v zvezi z enotno valuto“, da dosežejo cilj, naveden v uvodnem delu istega protokola, in sicer „razvijati vse tesnejše usklajevanje ekonomskih politik na euroobmočju“ v okviru „okrepljen[ega] dialog[a] med [temi] državami članicami“.

79. Kot je navedla Komisija na obravnavi, lahko Euroskupina razpravlja o vprašanjih, ki spadajo v okvir prava Unije, in o vprašanjih, ki se zastavljajo zunaj tega okvira.

80. Tako na primer na področje prava Unije očitno spadajo razprave znotraj Euroskupine o osnutkih proračunskih načrtov, ki jih predložijo države članice, ali preučitev mnenj Komisije o teh osnutkih ter preučitev proračunskega stanja in obetov za celotno euroobmočje na podlagi globalne ocene, ki jo je opravila Komisija na podlagi členov 6(1) in 7(5) Uredbe št. 473/2013. Enako velja za razprave o poročilu o izvajanju nalog, ki so zaupane ECB na področju bonitetnega nadzora kreditnih institucij na podlagi člena 20(2), (3), (4) in (6) Uredbe o enotnem mehanizmu nadzora.⁵¹

81. V medvladni pravni okvir in torej zunaj prava Unije pa so umeščene na primer dejavnosti, ki jih izvaja Euroskupina v zvezi z zasedanji vrha držav euroobmočja (*Eurosummit*), kot so določena v *fiskalnem paktu*⁵².

82. Vsekakor obstaja visoka stopnja prilagodljivosti glede predmeta zasedanj, saj lahko Euroskupina prosto razpravlja o vseh vprašanjih, ki glede na to, da vplivajo na gospodarske razmere v euroobmočju, zahtevajo usklajevanje med državami članicami euroobmočja.

83. Rezultate zasedanja javnosti predstavi predsednik Euroskupine na tiskovni konferenci. Euroskupina lahko poda tudi javne pisne izjave. Rezultat neuradnega političnega dogovora, doseženega o vprašanjih, o katerih je potekala razprava v Eurokupini, se objavi z ustno ali pisno izjavo.

c) Neuradnost Euroskupine

84. Temeljna lastnost Euroskupine je, da ni uradna, kar je določeno že v resoluciji Sveta iz leta 1997 in povzeto v besedilu člena 1, prvi stavek, Protokola št. 14.

85. Izrecna opredelitev sestankov Euroskupine, kot da potekajo „neuradno“, ustreza želji, da se zasedanje označi kot forum za politično razpravo, v katerem je sodelovanje omejeno⁵³, zaupno in prožno, da se ustvarijo posebni pogoji, ki z olajšanjem razprav med ministri odločilno prispevajo k odpravljanju razlik in reševanju morebitnih sporov ter s tem pomagajo dosegati politični dogovor.

⁵¹ Glej opombo 40 zgoraj.

⁵² Glej opombo 41 zgoraj.

⁵³ V praksi se sestankov Euroskupine udeležijo izključno ministri, član Komisije in predstavnik ECB ter en sodelavec, tako da je število vseh udeležencev veliko bolj omejeno (okoli štirideset ljudi) kakor na sestankih Sveta ECOFIN, na katerih je lahko prisotnih tudi več kot 150 ljudi.

86. Razlog za uvedbo zahteve po neuradnosti je v dvojni potrebi, povezani z razlogom za ustanovitev in samim obstojem Euroskupine, kot je navedena v točkah od 63 do 65 zgoraj. Po eni strani ta zahteva ustreza potrebam, povezanim z odnosi med državami članicami euroobmočja in drugimi državami članicami ter z željo, da se ne zmanjšajo pristojnosti Sveta ECOFIN, ki je središče odločanja na ravni Unije na področju ekonomskega usklajevanja. Zato je bila Euroskupina kot neuradni organ oblikovana tako, da nima lastne pristojnosti za odločanje, kot je Sodišče potrdilo v sodbi Mallis.⁵⁴ Po drugi strani zahteva po neuradnosti ustreza prizadevanju za zagotovitev neodvisnosti ECB od politične oblasti, zlasti držav članic. Neuradnost je zato predpogoj za dialog med organi, pristojnimi za monetarno politiko, in organi, pristojnimi za ekonomsko politiko v EMU.

87. Po drugi strani vprašanja, kot so davčne ali proračunske strategije ali obeti za gospodarsko rast, ne zahtevajo vedno takojšnjih odločitev, ampak predvsem reden dialog in nenehno izmenjavo mnenj, ki ministrom omogočajo, da popolnoma zaupno poglobijo analizo položaja svoje države članice, zlasti v evropskem okviru, in s tem tudi možnih izbir, s katerimi se soočajo.

88. Euroskupina ima torej precejšen vpliv na vseh ravneh upravljanja EMU, kot se je v zadnjem času tudi pokazalo⁵⁵: na ravni Unije, ker je lahko vplivala na odločitve Sveta ECOFIN z usklajenim stališčem držav članic euroobmočja v okviru samega Sveta; na tej ravni ima Euroskupina tudi zelo pomembno politično vlogo na področjih, navedenih v točki 80 zgoraj; na nacionalni ravni z možnostjo usklajevanja ukrepov ali posegov, ki jih na nacionalni ravni sprejmejo posamezne države članice, in na medvladni ravni, na primer, ker so ministri, ki sodelujejo v Euroskupini, tudi člani Sveta guvernerjev EMS.⁵⁶

89. Vendar pa vpliv Euroskupine ostaja povsem političen. Euroskupina kot neuradni organ namreč nima lastnih pristojnosti, niti nobenih pooblastil, da bi sankcionirala svoje članice, če ne izvajajo političnih dogovorov. Ministri, ki sodelujejo na sestankih, so pravno svobodni, da v organih odločanja Unije ali na nacionalni in medvladni ravni ne upoštevajo političnih dogovorov, doseženih v okviru Euroskupine. Možnost Euroskupine, da vpliva na gospodarsko upravljanje, je odvisna od njene zmožnosti, da zagotovi prostovoljno spoštovanje skupnih stališč. Povedano drugače, razprave v okviru Euroskupine se morajo dejansko zaključiti s soglasjem.⁵⁷

90. Poleg tega to, da Euroskupina nima lastnih pristojnosti, pomeni, da je treba politične dogovore, dosežene v Euroskupini, izvajati z akti, sprejetimi v drugih institucijah, in sicer z akti Unije, držav članic ali medvladnih organov zunaj pravnega okvira Unije, kot je EMS.

4. Pravna narava Euroskupine

91. Kakšna je v zgoraj opisanem zapletenem ustavnem okviru pravna narava Euroskupine glede na njene zgoraj opisane značilnosti?

⁵⁴ Glej točko 60 zgoraj.

⁵⁵ Nedavno je bila prav Euroskupina zadolžena za pripravo strategij za spopadanje z gospodarskimi posledicami epidemije COVID-19. Glej skupno izjavo članov Evropskega sveta z dne 26. marca 2020, točka 14.

⁵⁶ Glej člen 5(1) Pogodbe EMS.

⁵⁷ Za zanimivo analizo dejanskega delovanja Euroskupine in zlasti neuradnosti njenih zasedanj glej objavo Uwe Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. Glej zlasti stran 5.

92. Za odgovor na to vprašanje je treba preučiti upoštevne določbe Pogodb v povezavi z vlogo, ki jo ima Euroskupina v posebni ustavni strukturi EMU. Ker ni dvoma, da je bila Euroskupina ustanovljena kot medvladni organ zunaj institucionalnega in pravnega okvira Unije,⁵⁸ je glede tega namen razlage upoštevni določbi primarnega prava Unije preveriti, ali jo je Lizbonska pogodba samo priznala ali je bil njen namen spremeniti njeno pravno strukturo, tako da bi se Euroskupina lahko štela za institucijo v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, glede na to, da je že bila umeščena v navedeni institucionalni in pravni okvir Unije.

93. S tega stališča je treba z *jezikovnega* vidika ugotoviti, da člen 137 PDEU in določbe Protokola št. 14 po eni strani ohranjajo poimenovanje organa kot „skupine“, in ga torej ne opredeljujeta kot „svet“ ali „odbor“, po drugi strani pa se zlasti izrecno nanašajo na zasedanja „ministrov držav članic, katerih valuta je euro“, in na „neuradno“. ⁵⁹ Taka formulacija skoraj dobesedno povzema tisto, ki je bila uporabljena v resoluciji Evropskega sveta iz leta 1997.⁶⁰

94. Poleg tega, da so sestanki opredeljeni kot „neuradni“, kar je povezano s posebno funkcijo Euroskupine, ki jo bom ponovno obravnaval v nadaljevanju,⁶¹ menim, da izrecno sklicevanje na ministre držav članic kaže, da udeleženci na sestankih Euroskupine nastopajo v svoji nacionalni funkciji kot ministri.

95. Tako razlago po mojem mnenju potrjuje tudi naslednji stavek iste določbe, v katerem je navedeno, da se na sestankih „razpravlja o vprašanih, povezanih s *posebnimi odgovornostmi, ki jih delijo v zvezi z enotno valuto*“. Uporaba teh izrazov razkriva, da so na sestankih nosilci odgovornosti posamezni ministri zaradi njihovih pristojnosti na nacionalni ravni, ki se ne prenesejo na skupščino, v kateri se sestajajo, čeprav se te odgovornosti, ki jih ima vsak od udeležencev na nacionalni ravni, med seboj prekrivajo zaradi uvedbe enotne valute.

96. Videti pa je, da dobesedna razlaga, ki kot taka sicer ni odločilna v zadevi, kakršna je obravnavana, razkriva namen avtorjev Lizbonske pogodbe, da se seznanijo z obstojem Euroskupine kot foruma za razpravo na medvladni ravni, namesto da bi jo ustanovili kot polnopravni organ Unije.

97. Očitno je, da je taka razlaga s *sistematičnega* vidika⁶² potrjena s primerjavo med terminologijo, uporabljeno v členu 137 PDEU in Protokolu št. 14, ter terminologijo, uporabljeno v drugih določbah Pogodb. Terminologija, uporabljena v zvezi z Euroskupino, se namreč očitno razlikuje, prvič, od terminologije, ki je bila uporabljena za sestavo Sveta v členu 16(2) PEU, v skladu s katerim „Svet sestavlja po en predstavnik vsake države članice na ministrski ravni“⁶³. Določba, ki se nanaša na Svet, se torej ne nanaša na ministre v njihovi nacionalni funkciji, ampak na Svet kot institucijo Unije, ki jo sestavljajo predstavniki vsake države članice znotraj Sveta.

58 Kot je navedeno zgoraj v točki 62, je bila Euroskupina prvotno ustanovljena z aktom, ki je zunaj sistema virov Unije, ustanovil pa jo je organ, in sicer Evropski svet, ki je bil ob ustanovitvi zunaj institucionalnega okvira Unije.

59 In sicer glej člen 1, prvi stavek, Protokola št. 14.

60 Najpomembnejša jezikovna razlika je zamenjava zveze „ministri [...] se lahko neformalno sestajajo“ s sedanjikom „ministri [...] se neuradno sestajajo“. Z jezikovnega vidika pa ta sprememba po mojem mnenju potrjuje razlago iz zgornjih točk, po kateri Protokol št. 14 ne daje dovoljenja ministrom držav članic, katerih valuta je euro, da se sestajajo, ampak se seznanja z dejstvom, da se sestajajo. Italijanska jezikovna različica ustreza francoski, nemški, nizozemski in portugalski. V španski različici je uporabljen prihodnjik. Angleška različica pa je bolj dvoumna, saj je zvezo „may meet“ zamenjala s „shall meet“. Vendar se izraz „shall“, ki načeloma kaže na obveznost, očitno nanaša na neformalnost sestanka (shall meet *informally*), kar je, kot je bilo ugotovljeno, temeljna značilnost Euroskupine (glej točko 84 in naslednje zgoraj).

61 Glej točko 102 v nadaljevanju.

62 S sistematičnega vidika je mogoče ugotoviti tudi, da Euroskupina v Pogodbah ni omenjena med institucijami, ampak v poglavju, ki se nanaša na posebne določbe za države članice, katerih valuta je euro, in v posebnem protokolu, čeprav ta element sam po sebi ni odločilen, je pa pomenljiv.

63 Moj poudarek.

98. Drugič, izrazi, uporabljeni v členu 137 PDEU in Protokolu št. 14, se tudi očitno razlikujejo od tistih, ki so bili uporabljeni v členu 136(2) in členu 138(3) PDEU, ki se nanašata na razprave o ukrepih, ki se nanašajo izključno na države članice, katerih valuta je euro.⁶⁴ V skladu s temi določbami namreč „glasujejo samo *člani Sveta, ki predstavljajo države članice*, katerih valuta je euro“⁶⁵. Enaki izrazi so poleg tega uporabljeni v členu 15 Uredbe št. 472/2013, določbe v tem smislu pa vsebuje tudi člen 139(4) PDEU v povezavi z odstavkom 1 istega člena.

99. Uporaba tako različne terminologije po mojem mnenju potrjuje, da so avtorji Lizbonske pogodbe, ko so se želeli sklicevati na predstavnike držav članic, katerih valuta je euro, ki nastopajo v okviru institucije ali organa Unije, uporabili drugačne izraze od tistih, ki so bili uporabljeni v zvezi z Euroskupino.

100. Poleg tega z *zgodovinskega* vidika iz besedila aktov Konvencije o prihodnosti Evrope, iz katerih izhajajo zadevne določbe, ne izhaja volja po vključitvi Euroskupine v institucionalni okvir Unije, ampak so izkazane nasprotna težnje.⁶⁶

101. S *teleološkega* vidika je iz analize nastanka in funkcije Euroskupine v ustavni strukturi EMU, ki je bila opravljena, razvidno, da je namen omembe Euroskupine v členu 137 PDEU in Protokolu št. 14 formalno priznati obstoječi subjekt zunaj institucionalnega okvira Unije. S tem priznanjem so bile za sodelovanje v tej skupščini z določbami primarnega prava formalno pooblašene institucije Unije, in sicer Komisija, katere sodelovanje je postalo obvezno, in ECB, ki jo je treba obvezno povabiti. Poleg tega je to priznanje omogočilo, da se ob neobstoju avtonomnega organa za države članice euroobmočja ne zmanjša temeljna vloga Sveta na področju gospodarskega usklajevanja, kar ustreza potrebam drugih držav članic.

102. Ker je zunaj pravnega okvira Unije, lahko Euroskupina ostane neuradna, kar pa je bistveno za njeno delovanje. To namreč Euroskupini omogoča, da deluje kot forum za politično razpravo, v katerem se lahko uresničuje skupek zapletenih interesov in torej sklepanje kompromisov med državami članicami, katerih valuta je euro.

103. Kot je bilo že poudarjeno, Euroskupina deluje kot orodje za usklajevanje, kot „most“ med različnimi ravni, na katerih poteka upravljanje EMU, in sicer med nacionalno ravno, ravno Unije, pri kateri se usklajevanje konkretno uresničuje s sodelovanjem Komisije in ECB na njenih sestankih, ter medvladno ravno, ki je zunaj pravnega okvira Unije.

104. Natančneje, namen obveznega sodelovanja Komisije, ki ohranja svojo vlogo varuhinje Pogodb, kot je določena v členu 17(1) PEU,⁶⁷ je med drugim zagotoviti, da dejavnosti tega foruma za razpravo potekajo na način, ki je v skladu s pravom Unije, s katerim so povezane. Poleg tega mora biti Komisija na podlagi načela enakega obravnavanja držav članic nevtralna in lahko doseže boljši pregled celote težav euroobmočja in bolj uravnotežen dialog med različnimi zadevnimi subjekti.⁶⁸ Sodelovanje ECB pa ustreza zgoraj navedeni potrebi po zagotovitvi povezave med ekonomsko in monetarno politiko znotraj EMU,⁶⁹ ob upoštevanju neodvisnosti ECB.

⁶⁴ Člen 136(2) PDEU se nanaša na odločanje o ukrepih, ki se nanašajo izključno na države članice, katerih valuta je euro, iz odstavka 1 istega člena. Člen 138(3) PDEU se nanaša na odločanje o ukrepih, sprejetih na podlagi odstavka 2 istega člena, da se zagotovi enotna zastopnost v okviru mednarodnih institucij in konferenc za države članice, katerih valuta je euro.

⁶⁵ Moj poudarek.

⁶⁶ Glej na primer „francosko-nemški prispevek o gospodarskem upravljanju“ (CONV 470/02) v katerem se po eni strani predlaga „reconnaître l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité“ (moj poudarek), in po drugi, da se oblikuje Svet Euro-ECOFIN, ki ga bodo sestavljali izključno predstavniki držav članic euroobmočja, kot je že predlagala Komisija (glej CONV 391/02). Ta drugi predlog, s katerim bi se v okviru Unije v bistvu ustanovil priložnostni organ odločanja za države članice, katerih valuta je euro, ni bil sprejet.

⁶⁷ Glej po analogiji točko 59 zgoraj navedene sodbe Ledra.

⁶⁸ Komisija kot organ za zbiranje in obdelavo informacij, potrebnih za izvajanje nadzora, opravlja vlogo povezovanja skupnega gospodarskega razvoja in je posebej primeren subjekt za predlaganje skupne napovedi za gospodarski položaj euroobmočja. Komisija se posvetuje z Euroskupino o vseh pomembnih odločitvah v zvezi z njeno odgovornostjo v okviru EMU.

⁶⁹ Glej točke od 63 do 68 zgoraj.

105. Ugotovitev, da je Euroskupina zunaj institucionalnega okvira Unije, po mojem mnenju ni omajana z okoliščino, da je ta organ omenjen v odločbah sekundarne zakonodaje Unije. Te določbe namreč ne opredeljujejo prenosa posebnih pooblastil na Euroskupino, ampak ji omogočajo, da prejema informacije in izvaja obveščene razprave v zvezi z vprašanji, ki se nanašajo na ekonomske politike v euroobmočju oziroma ki so pomembna za enotno valuto. S temi določbami je Euroskupina res vključena v mehanizme nadzora (*oversight*) in odgovornosti (*accountability*), določene s pravom Unije, vendar pa v skladu s pol-medvladnim pristopom iz točk od 51 do 53 zgoraj te določbe ustrezajo potrebi po povezavi pristojnosti Unije z gospodarskimi politikami, ki so še naprej v pristojnosti držav članic.

106. Skratka, po mojem mnenju iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba Euroskupino šteti za organ, ki je izraz posebne oblike medvladnega delovanja, prisotne v ustavni strukturi EMU.⁷⁰ Ta organ, ki je nastal kot povsem medvladni organ v zapletenem okviru usklajevanja ekonomske politike držav članic v okviru EMU, zagotavlja funkcijo povezovanja med državno ravno in ravno Unije. Z Lizbonsko pogodbo je bil priznan obstoj tega organa, ki je zunaj pravnega okvira Unije, in formalizirano sodelovanje Komisije in ECB pri njegovem delu, vendar pa namen te pogodbe ni bil spremeniti njegove pravne narave, ki je tesno povezana z njegovo vlogo „mostu“ med državami članicami in Unijo.

107. Iz vsega tega izhaja, da ob upoštevanju, da je Euroskupina organ zunaj institucionalnega in pravnega okvira Unije, sodišča Unije niso pristojna za odločanje o odškodninskih tožbah zoper ta organ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU zaradi škode, nastale zaradi domnevno škodljivih aktov Euroskupine. To pomeni, da je Splošno sodišče, ki je v izpodbijanih sodbah priznalo to sodno pristojnost, napačno uporabilo pravo, zato je treba sodbi razveljaviti v delu, v katerem je z njima priznana pristojnost sodišč Unije za odškodninske tožbe, vložene zoper Euroskupino.

108. Ta ugotovitev ni omajana s preudarki, ki se nanašajo na načelo pravne države (oziroma Unije, ki temelji na vladavini prava, če uporabim izraz Splošnega sodišča) v zvezi z zahtevami, povezanimi s spoštovanjem načela učinkovitega sodnega varstva. To vprašanje bom obravnaval v naslednjem delu.

5. Načelo učinkovitega sodnega varstva

109. Splošno sodišče je v izpodbijanih sodbah menilo, da bi bilo to, da ne bi priznali Euroskupine kot subjekta Unije, v nasprotju z načelom „Unije, ki temelji na vladavini prava“, ker bi omogočalo, da se v pravni ureditvi Unije ustanovijo subjekti, katerih akti in ravnanja ne povzročijo njene odgovornosti.⁷¹

110. Načelo učinkovitega sodnega varstva je splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic, ki je določeno s členoma 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, in ki je sedaj potrjeno v členu 47 Listine o temeljnih pravicah.⁷²

111. Ugotovitev o pravni naravi Euroskupine, ki izključuje njeno opredelitev kot institucije v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, ne posega v polno uporabo načela učinkovitega sodnega varstva in ni v nasprotju z idejo „Unije, ki temelji na vladavini prava“. Posamezniki imajo namreč zagotovljeno sodno varstvo in so lahko vložili tožbo zaradi ugotovitve nepogodbene odgovornosti zoper institucije, ki sprejemajo akte in ravnanja, s katerimi se prenašajo in razvijajo sklepi Euroskupine.

⁷⁰ Ta organ ni izraz določene oblike okrepljenega sodelovanja med državami članicami, saj niso izpolnjene zahteve iz člena 20 PEU in členov od 326 do 334 PDEU, niti ni videti primerljiv z drugimi oblikami sodelovanja v preteklosti, kot je sodelovanje na področjih pravosodja in notranjih zadev v okviru Maastrichtske pogodbe.

⁷¹ Točki 114 (zadeva T-680/13) in 110 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb.

⁷² Glej med drugim sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 49).

112. Kot je navedeno v točki 90 zgoraj, se politični sporazumi, doseženi v Euroskupini, ob upoštevanju, da nima uradnih pristojnosti, uresničujejo in izvajajo z akti in dejavnostmi drugih organov, ne glede na to, ali gre za organe Unije ali organe zunaj njenega pravnega okvira. Dejavnost Euroskupine je torej predhodna glede na ravnanja, ki so povezana z različnimi organi. Euroskupina ukrepa v eni od faz širšega procesa odločanja (*decision making process*), ki pa je prav tako pomembna.

113. Dejstvo, da Euroskupina ni opredeljena kot „institucija“ v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU, ne izključuje odgovornosti Unije, če so izpolnjeni pogoji iz točke 38, za ukrepe, s katerimi sta Svet in Komisija izvajala odločitve Euroskupine. Posamezniki lahko na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU vložijo odškodninsko tožbo proti organom Unije, običajno Svetu, ki izvajajo sporazume, sklenjene v okviru Euroskupine.

114. Tako so zlasti v obravnavani zadevi tožeče stranke na prvi stopnji lahko najprej vložile tožbo proti Svetu, da bi zahtevale odškodnino zaradi sprejetja Sklepa 2013/236 (vsaj kar zadeva nekatere ukrepe, ki so v njem določeni), ter proti Komisiji in ECB za preučitev izvajanja programa makroekonomskega prilagajanja Cipra v smislu člena 1(2) tega sklepa.⁷³

115. Poleg tega so lahko tožeče stranke na podlagi načel iz sodbe Ledra proti Komisiji in ECB vložile tožbo za povrnitev škode, ki naj bi nastala zaradi domnevno nezakonitih ravnanj teh institucij pri pogajanjih in podpisu memoranduma o soglasju z dne 26. aprila 2013.⁷⁴

116. Tožečim strankam je bila tako zagotovljena možnost, da vložijo odškodninsko tožbo za škodo, ki naj bi jo utrpeli zaradi izvršitve tega, kar so opredelile kot „določen akcijski načrt“ v izjavi Euroskupine z dne 25. marca 2013.⁷⁵

117. Glede na to možnost varstva bi imela odškodninska tožba, vložena proti Euroskupini, majhno dodano vrednost. Če bi bila dopustna na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU, bi bila namenjena temu, da bi morebitna škodljiva ravnanja, ki naj bi jih storil ta organ, bremenila Unijo. Euroskupina namreč zagotovo ni pravna oseba,⁷⁶ Unija pa je skupaj z ECB⁷⁷ edini subjekt, ki ima lastno pravno osebnost. Posledično bi morebitna škoda, ki bi jo povzročilo ravnanje Euroskupine, bremenila Unijo. Rezultat se ne spremeni, če je lahko Unija, kot sem poudaril, pozvana, naj odgovarja za ravnanje Sveta in Komisije pri izvajanju odločitev Euroskupine.

118. Obravnavati je treba še sodelovanje Komisije na sestankih Euroskupine.

119. V zvezi s tem naj najprej poudarim, da je za ugotovitev, ali je instituciji Unije na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU mogoče pripisati kršitev pravic posameznikov, ki mora biti posledica dovolj resne kršitve pravnega predpisa, s katerim so podeljene pravice posameznikom,⁷⁸ nujno natančno opredeliti ravnanje, ki ga je mogoče pripisati tej instituciji in je bistveno prispevalo k nastanku kršitve. V verigi dogodkov je torej treba ugotoviti, ali bi se v primeru, če bi se zadevna institucija odločila ravnati drugače, izognili nastanku obravnavane kršitve.

⁷³ Točki 192 in 198 (zadeva T-680/13) ter točki 191 in 197 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb.

⁷⁴ Točki 201 in 203 (zadeva T-680/13) ter točki 200 in 202 (zadeva T-786/14) izpodbijanih sodb in tam navedene točke sodbe Ledra.

⁷⁵ Glej točko 20 pritožbe, ki so jo vložile tožeče stranke na prvi stopnji v zadevi C-603/18 P.

⁷⁶ Glej glede tega sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v združenih zadevah Mallis in drugi/Komisija in ECB (od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:294, točka 63).

⁷⁷ Glej člen 47 PEU in člen 282(3) PDEU.

⁷⁸ Glej sodbo Ledra, točka 65 in navedena sodna praksa.

120. Kar zadeva, natančneje, izjave Euroskupine, je Sodišče že imelo priložnost pojasniti, da tovrstne izjave, s katerimi se objavijo rezultati razprav, ki so potekale v okviru Euroskupine, in doseženi politični dogovori, niso izraz pristojnosti Komisije za odločanje⁷⁹ in jih torej kot take ni mogoče pripisati tej instituciji.

121. Vendar pa je Sodišče tudi poudarilo, da iz člena 17(1) PEU izhaja, da Komisija „spodbuja splošni interes Unije“ in „skrbi za uporabo prava Unije“⁸⁰ ter ima vlogo varuhinje Pogodb, ki je določena v navedeni določbi, tudi kadar deluje zunaj pravnega okvira Unije.⁸¹

122. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je namen sestankov Euroskupine omogočiti čedalje tesnejše usklajevanje gospodarskih politik euroobmočja. Komisija s svojo udeležbo na teh sestankih, ki je po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe postala obvezna, bistveno prispeva k razpravam, ki potekajo v okviru Euroskupine, in k njenim dejavnostim. V teh okoliščinah je treba šteti, da Komisija s svojo udeležbo na sestankih v okviru tega organa spodbuja splošni interes Unije.⁸²

123. V teh okoliščinah Komisija, kadar sodeluje na sestankih Euroskupine, s svojim ravnanjem ne more prispevati h kršitvi predpisov Unije.⁸³

124. V zvezi s tem poudarjam, da morajo institucije Unije, tudi kadar delujejo zunaj okvira Unije, natančno upoštevati pravo Unije, zanje pa se še naprej uporablja tudi Listina o temeljnih pravicah.⁸⁴

125. Obvezno sodelovanje Komisije na sestankih Euroskupine, v okviru katere ohrani zgoraj navedeno vlogo varuhinje Pogodb, kot izhaja iz člena 17(1) PEU, in naloge, ki jih opravlja na teh sestankih, omogočajo nadzor skladnosti poteka dejavnosti Euroskupine s pravom Unije in zlasti z Listino.⁸⁵

126. Iz zgoraj navedenega izhaja, da ni izključeno, da je mogoče v izjemnih okoliščinah škodljive posledice, ki izhajajo iz morebitnega neukrepanja Komisije pri nadzoru skladnosti odločitev Euroskupine s pravom Unije, pripisati Komisiji.⁸⁶ To dodaja višjo stopnjo učinkovitosti sodnega varstva, ki je zagotovljeno posameznikom.

6. Končne ugotovitve

127. Iz opravljene analize po mojem mnenju izhaja, da se je Splošno sodišče napačno izreklo za pristojno za odločanje v zvezi z odškodninskimi tožbami, vloženimi zoper Eurokupino na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU. Posledično je treba izpodbijani sodbi razveljaviti v delu, v katerem je z njima Splošnemu sodišču priznana taka pristojnost.

⁷⁹ Glej sodbo Mallis, točka 57.

⁸⁰ Glej sodbo Pringle, točka 163, in sodbo Ledra, točka 57.

⁸¹ Glej po analogiji sodbo Ledra, točka 59.

⁸² Glej po analogiji sodbo Pringle, točka 164.

⁸³ Glede tega glej točko 69 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:290).

⁸⁴ Glej sodbo Ledra, točka 67, ter točki 69 in 85 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:290). Glej tudi točko 176 stališča generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

⁸⁵ Glej po analogiji sodbo Pringle, točka 164. Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da v nasprotju z zadevo v okviru Pogodbe EMS, katere člen 13(3) in (4) določa posebne naloge in torej pristojnost (obveznost) Komisije, da zaustavi celoten postopek sprejemanja ravnanja, ki bi lahko bilo škodljivo (glej točki 58 in 59 sodbe Ledra ter točko 82 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Watheleta v združenih zadevah Mallis in drugi/Komisija in ECB (od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:294), Komisija v okviru Euroskupine nima takih pooblastil.

⁸⁶ Glej po analogiji točko 64 sodbe Ledra.

128. V obravnavani zadevi menim, da v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča stanje postopka dovoljuje, da Sodišče samo dokončno odloči o tem vidiku spora. Iz ugotovitev, navedenih v točkah 106 in 107 zgoraj, je namreč razvidno, da je treba ugoditi ugovorom nedopustnosti, ki jih je Svet podal na prvi stopnji v zvezi z Euroskupino.

129. Nazadnje, kar zadeva stroške, če se Sodišče strinja z mojo presojo, tožeče stranke na prvi stopnji niso uspele v zadevah C-597/18 P in C-598/18 P in se jim naloži plačilo stroškov teh postopkov, Republika Finska pa nosi svoje stroške.⁸⁷

VI. Predlog

130. Na podlagi zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Sodbi Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. julija 2018, K. Chrysostomides & Co. in drugi/Svet in drugi (T-680/13, EU:T:2018:486) ter Bourdouvali in drugi/Svet in drugi (T-786/14, EU:T:2018:487), se razveljavita v delu, v katerem so zavrjeni ugovori nedopustnosti, ki jih je Svet Evropske unije podal v zvezi z Euroskupino.
2. Tožbe, ki so jih na prvi stopnji vložili K. Chrysostomides & Co. in drugi ter Bourdouvali in drugi, niso dopustne v delu, v katerem se nanašajo na Euroskupino.
3. K. Chrysostomides & Co. in drugim ter Bourdouvali in drugim se naloži plačilo stroškov pritožbenih postopkov v zadevah C-597/18 P in C-598/18 P.
4. Republika Finska nosi svoje stroške.

⁸⁷ V skladu s členi 184(2), 138(1) in 140(1) Poslovnika Sodišča se zadnjenavedena člena uporabljata za pritožbene postopke na podlagi člena 184(1) tega poslovnika.