Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIOVANNI PITRUZZELLA
föredraget den 28 maj 2020[1]

Förenade målen C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P och C-604/18 P

Europeiska unionens råd
mot
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
och övriga parter vars namn förtecknats i bilaga I[2]
Europeiska kommissionen,
Europeiska centralbanken (ECB),
Eurogruppen
Europeiska unionen (C-597/18 P)
och
Europeiska unionens råd
mot
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
och övriga parter vars namn förtecknats i bilaga II[3]
Europeiska kommissionen,
Europeiska centralbanken (ECB),
Eurogruppen
Europeiska unionen (C-598/18 P)
och
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,
och övriga parter vars namn förtecknats i bilaga I (C-603/18 P)
Eleni Pavlikka Bourdouvali,
och övriga parter vars namn förtecknats i bilaga II
(C-604/18 P)
mot
Europeiska unionens råd
Europeiska kommissionen,
Europeiska centralbanken (ECB),
Eurogruppen,

Europeiska unionen (C-603/18 P och C-604/18 P)

”Överklagande – Utomobligatoriskt ansvar – Ekonomisk och monetär politik – Program till stöd för Cyperns stabilitet – Eurogruppen – Rättslig karaktär – Unionsdomstolarnas behörighet”

1 Originalspråk: italienska.

2 Förteckningen över övriga parter bifogas endast i den version som delges parterna.

3 Förteckningen över övriga parter bifogas endast i den version som delges parterna.

1. Vilken är Eurogruppens rättsliga karaktär? Vilken ställning har detta organ inom den ekonomiska och monetära unionens (nedan kallad EMU) komplexa konstitutionella ram? Kan Eurogruppen betraktas som en ”institution” i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF, och är unionsdomstolarna därför behöriga att pröva skadeståndstalan mot Eurogruppen med stöd av denna bestämmelse för eventuella skador till följd av detta organs påstådda skadliga agerande?

2. Detta förslag till avgörande kommer att behandla just dessa frågor, som har aktualiserats i två överklaganden som har ingetts av Europeiska unionens råd,[4] med stöd av Europeiska kommissionen, av två domar[5] (nedan de överklagade domarna) varigenom tribunalen lämnade rådets invändningar om rättegångshinder avseende skadeståndstalan mot bland annat Eurogruppen utan bifall.

3. Målen angående rådets båda ovannämnda överklaganden, som detta förslag till avgörande i enlighet med domstolens anvisningar fokuserar på, har förenats med två andra mål[6] där innehavare av insättningar eller ägare av aktier i två cypriotiska banker (vilka nämns i bilagorna I och II) (nedan kallade sökandena i första instans) har överklagat samma två domar meddelade av tribunalen. De sistnämnda sökandena har yrkat att domstolen ska upphäva de delar i dessa domar i vilka tribunalen ogillade deras skadeståndstalan mot rådet, kommissionen, Europeiska centralbanken (ECB) och Eurogruppen för skador som påstås vara följden av en rad åtgärder som har vidtagits av dessa organ, däribland några uttalanden från Eurogruppen.[7]

4. Förevarande mål är av otvivelaktig konstitutionell relevans, eftersom de ger domstolen tillfälle att klargöra Eurogruppens rättsliga karaktär. Eurogruppen är ett organ som utan tvekan har en avsevärd politisk betydelse men är det organ som inom unionens konstitutionella/institutionella ram har debatterats mest och som är svårast att klassificera.

I. Tillämpliga bestämmelser

5. I artikel 137 FEUF stadgas följande: ”Närmare bestämmelser för möten mellan ministrar i de medlemsstater som har euron som valuta ska fastställas i ett protokoll om Eurogruppen.”

6. I skälen i protokoll nr 14 om Eurogruppen, som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat protokoll nr 14), anges att ”DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA, SOM ÖNSKAR främja förutsättningarna för en starkare ekonomisk tillväxt i Europeiska unionen och i detta syfte utveckla en allt närmare samordning av den ekonomiska politiken i euroområdet, SOM ÄR MEDVETNA OM behovet av särskilda bestämmelser för en förstärkt dialog mellan de medlemsstater som har euron som valuta i avvaktan på att euron blir valuta i unionens alla medlemsstater, HAR ENATS OM [bestämmelserna] …” i artiklarna 1 och 2 i protokollet.

7. I artikel 1 i protokoll nr 14 stadgas följande: ”Ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta ska hålla informella sammanträden. Dessa ska äga rum vid behov för att diskutera frågor förknippade med det särskilda ansvar som de delar när det gäller den gemensamma valutan. Kommissionen ska delta i sammanträdena. Europeiska centralbanken ska inbjudas att delta i dessa sammanträden, som ska förberedas av företrädarna för finansministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta och kommissionen.”

4 Rådet/K. Chrysostomides & Co. m.fl. (C-597/18 P) och rådet/Bourdouvali m.fl. (C-598/18 P).

5 Domarna av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486) och Bourdouvali m.fl./rådet m.fl. (T-786/14, EU:T:2018:487, ej publicerad).

6 K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl. (C-603/18 P) och Bourdouvali m.fl./rådet m.fl. (C-604/18 P).

7 Se, för ytterligare detaljer, punkterna 75–79 (mål T-680/13) och punkterna 71–75 (mål T-786/14) i de överklagade domarna.

8. I artikel 2 i protokoll nr 14 stadgas följande: ”Ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta ska med en majoritet av dessa medlemsstater välja en ordförande för två och ett halvt år.”

II. Faktiska omständigheter

9. Den detaljerade redogörelsen för bakgrunden till tvisten återfinns i punkterna 10–46 i de överklagade domarna.

10. Vd gäller detta förslag till avgörande räcker det att erinra om att vissa banker som är etablerade i Cypern, däribland Cyprus Popular Bank och Bank of Cyprus, år 2012 fick stora ekonomiska svårigheter till följd av den finanskris som bröt ut år 2011.

11. Republiken Cypern ingrep till stöd för sitt banksystem och ingav i juni 2012 en begäran om finansiellt stöd till Eurogruppens ordförande. Mot bakgrund av denna begäran förhandlades det fram ett samförståndsavtal, som en del av ett makroekonomiskt anpassningsprogram, mellan kommissionen jämte ECB och Internationella valutafonden (IMF), å ena sidan, och de cypriotiska myndigheterna, å andra sidan.

12. Detta samförståndsavtal godkändes av rådet för Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) den 24 april 2013, undertecknades den 26 april 2013 och godkändes av det cypriotiska parlamentet den 30 april 2013.

13. Den 25 april 2013 antog rådet med stöd av artikel 136.1 FEUF beslut 2013/236 riktat till Cypern om särskilda åtgärder för att återställa finansiell stabilitet och hållbar tillväxt.[8]

14. Både innan samförståndsavtalet ingicks och efter det att det hade undertecknats och godkänts gjorde Eurogruppen ett antal offentliga uttalanden om finansiellt stöd till Republiken Cypern.

15. Närmare bestämt meddelade Eurogruppen i sitt uttalande av den 25 mars 2013 bland annat att den uppnått en överenskommelse angående de väsentliga delarna i ett framtida makroekonomiskt anpassningsprogram, vilket samtliga medlemsstater som har euro som valuta, kommissionen, ECB och IMF stod bakom. I ett uttalande av den 13 maj 2013 välkomnade Eurogruppen ESM-rådets beslut att godkänna utbetalningen av den första delen av stödet och bekräftade att Republiken Cypern hade vidtagit åtgärderna enligt samförståndsavtalet av den 26 april 2013. I ett uttalande av den 13 september 2013 välkomnade Eurogruppen dels avslutandet av den första kontroll som genomförts av kommissionen, ECB och IMF, dels att resolutionen avseende Bank of Cyprus var avslutad.

III. Förfarandet vid tribunalen och de överklagade domarna

16. Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 20 december 2013 (mål T-680/13) och den 1 december 2014 (mål T-786/14) väckte sökandena i första instans skadeståndstalan enligt punkt 3 ovan mot bland annat Eurogruppen.

17. Genom separata handlingar[9] framställde rådet, kommissionen och ECB i förfarandet vid tribunalen invändningar om rättegångshinder med stöd av artikel 114 i tribunalens rättegångsregler.

18. Genom de överklagade domarna ogillade tribunalen talan som hade väckts av respektive sökande i första instans och förpliktade dem att ersätta rättegångskostnaderna.

8 EUT L 141, 2013, s. 32.

9 Se punkterna 50–55 i de överklagade domarna.

IV. Parternas yrkanden

19. I målen C-597/18 P och C-598/18 P, som detta förslag till avgörande fokuserar på, har rådet yrkat att domstolen dels ska upphäva de delar i de överklagade domarna i vilka tribunalen ogillade rådets yrkande att talan skulle avvisas såvitt den avsåg skadeståndstalan mot Eurogruppen, dels ska förplikta sökandena i första instans att ersätta rättegångskostnaderna.

20. I nämnda mål har sökandena i första instans yrkat att domstolen ska ogilla rådets överklaganden och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

21. Kommissionen har yrkat att domstolen ska bifalla rådets överklaganden och förplikta sökandena i första instans att ersätta rättegångskostnaderna både i målen i första instans och i förevarande mål om överklagande.

22. Republiken Finland, som genom beslut av domstolens ordförande av den 21 februari 2019 tilläts att intervenera till stöd för rådets yrkanden, har yrkat att domstolen ska bifalla rådets överklaganden och upphäva de delar i de överklagade domarna i vilka skadeståndstalan som sökandena i första instans väckte mot Eurogruppen togs upp till prövning.

V. Prövning av överklagandena

23. I sina överklaganden, vilka detta förslag till avgörande som sagt fokuserar på, har rådet bestritt tribunalens resonemang i de överklagade domarna (punkterna 106–114 i domen i mål T-680/13 och punkterna 102–110 i domen i mål T-786/14) och den därav följande slutsatsen att Eurogruppen ska betraktas som en ”unionsinstitution” i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF och att dess skadliga agerande därför kan tillskrivas unionen.

A. Tribunalens resonemang i den relevanta delen av de överklagade domarna

24. Tribunalen påpekade i de överklagade domarna först och främst att enligt rättspraxis omfattar uttrycket ”institution” i artikel 340 andra stycket FEUF inte bara de institutioner som uppräknats i artikel 13.1 FEU, utan även samtliga andra unionsorgan som inrättats genom fördragen och som syftar till att genomföra unionens målsättningar. [10]

25. Vidare betonade tribunalen att den omständigheten att domstolen i dom av den 20 september 2016, Mallis m.fl./kommissionen och ECB (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, nedan kallad domen Mallis, se, särskilt, punkt 61), slog fast att Eurogruppen inte kan betraktas som ett ”unionsorgan eller en unionsbyrå” i den mening som avses i artikel 263 FEUF inte utesluter att den kan betraktas som en ”institution” i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF. I detta sammanhang erinrade tribunalen om att talan om ogiltigförklaring och skadeståndstalan enligt rättspraxis är särskilda rättsmedel som är fristående i förhållande till varandra och har särskilda funktioner. Vidare framgår det av rättspraxis att det inte krävs att den skadliga rättsakten eller det skadliga uppträdandet kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 FEUF för att unionen ska kunna tillskrivas utomobligatoriskt skadeståndsansvar för nämnda rättsakt eller uppträdande. [11]

10 Punkt 106 (mål T-680/13) och punkt 102 (mål T-786/14) i de överklagade domarna.

11 Punkterna 107–110 (mål T-680/13) och punkterna 103–106 (mål T-786/14) i de överklagade domarna och där angiven rättspraxis.

26. Tribunalen drog således den slutsatsen att identifieringen av de enheter inom unionen som kan anses utgöra ”institutioner” i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF ska göras enligt kriterier som är specifika för denna bestämmelse och som skiljer sig från dem som används i artikel 263 FEUF. Enligt tribunalens uppfattning ska det därför i detta sammanhang prövas om den enhet inom unionen som rättsakten eller det rättsstridiga uppträdandet kan tillskrivas har upprättats med stöd av fördragen och är avsedd att bidra till förverkligandet av unionens ändamål. [12]

27. Tribunalen tog i detta hänseende i beaktande att artikel 137 FEUF och protokoll nr 14 innehåller bestämmelser om Eurogruppens inrättande, sammansättning, sammanträdesformer och dess uppgifter. Mot denna bakgrund ska nämnda organ betraktas som ett unionsorgan som formellt inrättats genom fördragen och vars syfte är att bidra till förverkligandet av unionens ändamål. Enligt tribunalen ska Eurogruppens akter och uppträdande i samband med utövandet av den befogenhet den tilldelats genom unionsrätten således tillskrivas unionen. [13]

28. Avslutningsvis påpekade tribunalen att en motsatt lösning skulle strida mot principen om en ”rättslig union” genom att göra det möjligt att inom ramen för unionens rättsordning upprätta organ vars rättsakter och uppträdande inte kan medföra något skadeståndsansvar för unionen. [14]

B. Kort sammanfattning av parternas argument

29. I sina överklaganden har rådet åberopat en enda grund genom vilken rådet har gjort gällande att tribunalens slutsats i de överklagade domarna, det vill säga att unionen kan tillskrivas utomobligatoriskt skadeståndsansvar för Eurogruppens rättsakter, grundar sig på flera rättsliga fel.

30. Först och främst gjorde tribunalen en felaktig tolkning av domen Mallis och i de överklagade domarna angiven rättspraxis. Det framgår nämligen på intet sätt härav att det enbart av det skälet att det hänvisas till Eurogruppen i fördragen kan dras den slutsatsen att Eurogruppen ska betraktas som en ”institution” i den mening som avses i artikel 340 FEUF. Artikel 137 FEUF och protokoll nr 14 begränsar sig till att erkänna Eurogruppen och inrättar den inte, eftersom Eurogruppen i själva verket inrättades av Europeiska rådet år 1997.

31. Tribunalen kunde därmed inte med fog konstatera att Eurogruppen är en juridisk person eller att den har befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, vilket krävs enligt den rättspraxis vartill tribunalen hänvisade. Det är inte möjligt att enbart på grund av att det finns bestämmelser om förekomsten av och sammanträdesformer för ett informellt sammanträde härleda att Eurogruppen har tilldelats befogenheter. Således åsidosatte tribunalen principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.2 FEU.

32. Avslutningsvis vållar unionsdomstolarnas bristande behörighet att pröva skadeståndstalan mot Eurogruppen inga problem med hänsyn till principen om ett effektivt domstolsskydd, eftersom enskilda har tillgång till andra rättsmedel. För det första kan kommissionen hållas ansvarig för ESM:s rättsstridiga rättsakter med avseende på vilka den har utövat sina befogenheter. [15] För det andra kan enskilda göra gällande sina rättigheter vid de nationella domstolarna. För det tredje har unionsdomstolarna möjlighet att pröva rådets rättsakter som utgör grunden för ESM:s villkor. [16]

12 Punkterna 111 och 112 (mål T-680/13) och punkterna 107 och 108 (mål T-786/14) i de överklagade domarna. Se nedan i fotnot 18 angiven rättspraxis.

13 Punkt 113 (mål T-680/13) och punkt 109 (mål T-786/14) i de överklagade domarna.

14 Punkt 114 (mål T-680/13) och punkt 110 (mål T-786/14) i de överklagade domarna.

15 Rådet har hänvisat till punkterna 56–60 i dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, nedan kallad domen Ledra).

16 Rådet hänvisar till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 472/2013 av den 21 maj 2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet (EUT L 140, 2013, s. 1), i synnerhet artikel 7.

33. Kommissionen, som har intervenerat till stöd för rådet, är för det första av den uppfattningen att Eurogruppen inte omfattas av tillämpningsområdet med avseende på person (*ratione personae*) för artikel 340 FEUF, eftersom Eurogruppen utgör ett informellt sammanträdesforum mellan ministrarna i de medlemsstater som har euron som valuta. Således är den inte en del av unionens institutionella ram. För det andra har kommissionen gjort gällande att artiklarna 263 FEUF och 340 FEUF har samma tillämpningsområde med avseende på person (*ratione personae*). Vidare var tribunalen enligt kommissionen inte i stånd att underbygga sitt resonemang med tidigare rättsliga avgöranden enligt vilka ett organ vars rättsakter inte kan angripas med stöd av artikel 263 FEUF däremot kan vara föremål för en skadeståndstalan enligt artikel 340 FEUF.

34. Den finländska regeringen, som även den har intervenerat till stöd för rådet, har gjort gällande att, även om inrättandet av Eurogruppen erkänns i fördragen, är den omständigheten att Eurogruppen anges där inte tillräcklig för att Eurogruppens status ska höjas till ”unionsinstitution”.

35. Sökandena i första instans har för det första gjort gällande att domen Mallis inte är relevant när det beaktas att den avsåg en talan om ogiltigförklaring och inte någon talan om utomobligatoriskt ansvar. Enligt rättspraxis är möjligheten att ta upp talan om utomobligatoriskt ansvar till prövning inte beroende av att organet har befogenhet att anta bindande rättsakter. Att förneka att skadeståndsansvar för Eurogruppens rättsakter kan tillskrivas unionen är att likställa med att undergräva den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd. För det andra har sökandena i första instans bestritt argumentet att Eurogruppen inte har upprättats med stöd av fördragen. Eurogruppens existens har i själva verket formaliserats genom Lissabonfördraget, närmare bestämt i artikel 137 FEUF och protokoll nr 14. För det tredje är Eurogruppen inte enbart ett informellt diskussionsforum, utan den har ansvaret för att utforma unionens ekonomiska politik och finanspolitik. Avslutningsvis har de huvudsakligen av två skäl bestritt att enskilda har tillgång till alternativa rättsmedel för att erhålla domstolsskydd. Kommissionens ansvarstagande vid utövandet av sina befogenheter kan inte ersätta Eurogruppens ansvarstagande. Vidare är möjligheten att väcka talan vid de nationella domstolarna inte tillräcklig för enskilda, eftersom en sådan talan enbart kan avse rättsakter som kan läggas de nationella myndigheterna till last och inte dem som antas av enheter vilka har upprättats med stöd av fördragen.

C. Rättslig bedömning

1. Inledande synpunkter

36. Genom rådets överklaganden väcks frågan huruvida Eurogruppen kan betraktas som en ”institution” i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF och följaktligen huruvida unionsdomstolarna är behöriga att pröva skadeståndstalan mot detta organ med stöd av denna bestämmelse för eventuella skador till följd av detta organs påstådda skadliga agerande.

37. Vad beträffar talan angående unionens utomobligatoriska ansvar ska det erinras om att det följer av artikel 340 andra stycket FEUF att unionen, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, ska ersätta skada som orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning.

38. I detta sammanhang har det i fast rättspraxis påpekats att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs unionsinstitutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan institutionens handlande och den åberopade skadan. [17]

17 Domen Ledra, punkt 64 och där angiven rättspraxis.

39. Enligt rättspraxis är begreppet institution som används i artikel 340 andra stycket FEUF vidare än motsvarande begrepp i artikel 13.1 FEU. I själva verket ska begreppet ”institution” som används i artikel 340 andra stycket FEUF inte tolkas så att det endast avser de av unionens institutioner som anges i artikel 13.1 FEU. Detta begrepp omfattar, med hänsyn till det system för utomobligatoriskt skadestånd som fastställs i fördragen, även samtliga andra unionsorgan som inrättats genom fördragen och som syftar till att genomföra unionens målsättningar. Följaktligen är unionen, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaterna och som avses i artikel 340 andra stycket FEUF, ansvarig för de rättsakter som antas av dessa organ vid utövandet av den behörighet som unionsrätten ger dem. [18]

40. För att avgöra om Eurogruppen kan betraktas som en ”unionsinstitution” i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF – med den följden att de skadliga konsekvenserna av Eurogruppens rättsakter kan tillskrivas unionen – är det nödvändigt att klargöra detta organs rättsliga karaktär och dess ställning inom EMU:s institutionella ram. I detta syfte kommer jag först och främst att analysera EMU:s konstitutionella konstruktion mot bakgrund av domstolens praxis (del 2). Jag kommer därefter att analysera Eurogruppen i förhållande till dess inrättande, uppgifter och konkreta funktion (del 3). Utifrån resultatet av denna analys kommer jag att fastställa Eurogruppens rättsliga karaktär och dess konstitutionella klassificering (del 4). Avslutningsvis kommer jag att redogöra för en rad överväganden om behov som har samband med iakttagandet av principen om ett effektivt domstolsskydd (del 5).

2. EMU:s konstitutionella konstruktion

41. Ända från början har EMU kännetecknats av en ”asymmetrisk” konstitutionell konstruktion med avseende på dess två beståndsdelar, det vill säga den monetära och ekonomiska politiken. [19] Denna asymmetriska situation har omfattat både behörighetsfördelningen och följaktligen den faktiska konstitutionella och institutionella konstruktionen.

42. I fråga om behörighetsfördelningen förhåller det sig så att unionen ska ha exklusiv befogenhet vad gäller den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, [20] men styrningen av den ekonomiska politiken, däribland finans- och skattepolitiken, faller fortfarande under medlemsstaterna.

43. Eftersom det inte har tilldelats någon allmän behörighet genom en faktisk överlåtelse av befogenheter, såsom däremot ägde rum med avseende på den monetära politiken, har unionen i fråga om den ekonomiska politiken, i enlighet med bestämmelserna i kapitel 1 i avdelning VIII i tredje delen FEUF, enbart befogenhet att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik [21] och – endast vad gäller de medlemsstater som har euron som valuta, i kraft av särskilda bestämmelser som är tillämpliga på dem – befogenhet att samordna och övervaka budgetdisciplinen samt befogenhet att utarbeta riktlinjer för den ekonomiska politiken. [22]

44. Denna asymmetriska behörighetsfördelning inom EMU har lett till en motsvarande asymmetri i EMU:s konstitutionella och institutionella organisation. EMU agerar således utifrån en egen institutionell jämvikt.

18 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 december 1992, SGEEM och Etroy/EIB (C-370/89, EU:C:1992:482, punkterna 12–16), och tribunalens dom av den 10 april 2002, Lamberts/ombudsmannen (T-209/00, EU:T:2002:94, punkt 49), fastställd genom domstolens dom av den 23 mars 2004, ombudsmannen/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

19 EMU:s asymmetriska konstruktion återfinns redan i den så kallade Delorsrapporten (Rapport om Ekonomisk och monetär union i den europeiska gemenskapen), som offentliggjordes den 12 april 1989 och vars huvuddrag antogs av Europeiska rådet i Madrid 26 och 27 juni 1989, då det beslutades att inleda genomförandet av EMU i tre etapper (se, i detta avseende, bland annat punkterna 16, 17 och 19 i rapporten).

20 Se artikel 3.1 c FEUF.

21 Se artikel 5.1 FEUF.

22 Se artikel 5.1 andra stycket FEUF och kapitel 4 i avdelning VIII i tredje delen FEUF.

45. För utövandet av unionens exklusiva befogenheter på det penningpolitiska området fastställs det i själva verket i fördragen en institutionell ram bestående av ECB och Europeiska centralbankssystemet.[23] Helhetsramen för den ekonomiska politiken är däremot mera komplex.

46. I själva verket samordnas medlemsstaternas ekonomiska politik på ett område som av förklarliga skäl involverar tre skilda operativa nivåer: den nationella nivån, unionsnivån och den mellanstatliga nivån.

47. På nationell nivå bedrivs den ekonomiska politiken och skattepolitiken, vilka faller under medlemsstaternas behörighet. På unionsnivå samordnas medlemsstaternas ekonomiska politik, medan ovannämnda övervakningsbefogenheter utövas med avseende på euroländerna. Den mellanstatliga nivån har alltid varit en av de föredragna vägarna för att utveckla den ekonomiska integrationen av medlemsstaterna som än i dag löper parallellt med och ibland överlappar den väg som har valts av unionen.

48. Ovannämnda komplexitet i EMU:s konstitutionella konstruktion har förstärkts ytterligare till följd av de åtgärder som har vidtagits för att hantera finanskrisen. Unionen och medlemsstaterna har nämligen vidtagit en rad anpassningsåtgärder både inom och utanför unionens institutionella och rättsliga ram.

49. Å ena sidan har det i unionens rättsordning vidtagits en rad åtgärder i syfte att förebygga en ny finanskris.[24] Å andra sidan har euroländerna, utanför unionens institutionella och rättsliga ram, avsevärt förstärkt det mellanstatliga samarbetet, närmare bestämt genom att underteckna fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (nedan kallat ESM-fördraget) den 2 februari 2012 och fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (nedan kallad finanspakten) den 2 mars 2012.

50. Även om dessa åtgärder och, följaktligen, deras genomförande rättsligt och institutionellt sett placerar sig på olika plan, det vill säga unionsplanet å ena sidan och det mellanstatliga planet utanför unionens rättsordning å andra sidan, omfattas de ändå av en gemensam helhetsram och har nära samband med varandra.

51. Det starka inbördes förhållandet mellan åtgärder på unionsnivå och på mellanstatlig nivå har resulterat i samarbetsformer inom EMU – vilka för övrigt redan fanns före krisen – som ligger på gränsen mellan dessa båda nivåer och kan falla under definitionen ”halv-mellanstatlig” metod. Det rör sig i själva verket om ett mellanstatligt samarbete i den meningen att det äger rum utanför unionens rättsliga och institutionella ram. Detta samarbete har likväl starka drag av anknytning och inbördes beroende både i förhållande till unionsrätten som unionens institutionella ram.

23 Se, i detta avseende, kapitel 2 i avdelning VIII i tredje delen FEUF, avsnitt 6 i kapitel 1 i avdelning I i sjätte delen FEUF samt protokoll nr 4 om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Se, i detta avseende, även förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 107 och följande punkter).

24 Det handlar om två uppsättningar åtgärder. För det första de åtgärder som vidtogs år 2011 som en del av den så kallade ”sex-packen” (se, för ytterligare detaljer och hänvisningar, Europeiska kommissionens Memo/11/898 av den 12 december 2011). För det andra 2013 års reform, den så kallade ”two-pack”-reformen, som är avsedd att stärka den ekonomiska integrationen och konvergensen mellan medlemsstaterna i euroområdet (förordning nr 472/2013, nämnd i fotnot 16, samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 2013, s. 11)). Dessa åtgärder är för närvarande föremål för revision och diskussion (se kommissionens pressmeddelande av den 5 februari 2020, IP/20/170).

52. Således finns det på det rättsliga planet ett materiellt samband mellan unionsrättsakterna och de fördrag som medlemsstaterna antar på mellanstatlig nivå. För det första följer en medlemsstats skyldighet att genomföra dessa fördrag direkt av dess status enligt unionsrätten, [25] och för det andra innehåller dessa rättsakter korshänvisningar till lagrum. [26]

53. Vidare kännetecknas dessa samarbetsformer ur ett institutionellt perspektiv av unionsinstitutionernas höga grad av deltagande i åtgärder av mellanstatlig art och omvänt. Således har kommissionen och ECB viktiga uppdrag inom ramen för ESM-fördraget, [27] medan kommissionen spelar en betydande roll i genomförandet av bestämmelserna i finanspakten. [28]

54. I en sådan situation, som är konstitutionellt och rättsligt komplex och kännetecknas av inbördes samband, kan det därför vara tämligen svårt att dra en skarp gräns mellan åtgärder på mellanstatligt plan och på unionsplan och, på motsvarande sätt, mellan mellanstatliga organ och unionsorgan.

55. Under de senaste åren har domstolen haft flera tillfällen, i ett antal mål om situationer kopplade till finanskrisen, att pröva frågor som har samband med EMU:s konstitutionella konstruktion. I sin praxis har domstolen alltid bemödat sig att behålla den känsliga konstitutionella och institutionella jämvikt som följer av medlemsstaternas val.

56. I domen Pringle [29] slog domstolen i plenum fast att ESM-fördraget är förenligt med unionsrätten. I detta mål, som är av grundläggande betydelse, erinrade domstolen bland annat om att unionsrätten inte utgör hinder för att medlemsstaterna, på de områden där unionen inte har exklusiv befogenhet, har rätt att utanför unionens ramar tilldela unionsinstitutionerna uppdrag, såsom samordning av en gemensam åtgärd som vidtas av medlemsstaterna, förutsatt att dessa uppdrag inte innebär att de befogenheter som dessa institutioner har tilldelats genom EU-fördraget och EUF-fördraget ändrar karaktär. [30]

57. Av samma grundläggande betydelse är vidare domen Ledra [31] och domen Mallis [32], där domstolen skulle uttala sig om faktiska omständigheter kring den cypriotiska finans- och bankkrisen som är identiska med bakgrunden till de mål vid tribunalen som ledde till de överklagade domarna.

58. Närmare bestämt klargjorde domstolen i domen Ledra att den omständigheten att de uppgifter som kommissionen och ECB tilldelas i ESM-fördraget inte innebär något eget beslutsfattande, utan enbart binder ESM, inte hindrar att det kan väckas talan mot dessa institutioner vid unionsdomstolarna i syfte att få ersättning för skada som orsakats av att dessa institutioner har agerat rättsstridigt när de utövat sitt uppdrag. I synnerhet påpekade domstolen att kommissionen, när den agerar på mellanstatlig nivå inom ESM-fördraget, behåller sin roll som fördragens väktare enligt artikel 17.1 FEU. [33]

25 Se, exempelvis, skäl 7 i ESM-fördraget.

26 Se, exempelvis, artikel 13.3 i ESM-fördraget och artikel 2 i finanspakten, där unionsrättens företräde fastslås. Se, i motsatt riktning, exempelvis, förordning nr 472/2013, där ESM-fördraget nämns upprepade gånger.

27 Se, i detta avseende, punkterna 156 och 157 i domen av den 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, nedan kallad domen Pringle), där domstolen specificerade, med respektive lagrumshänvisningar, de olika uppdrag, som ESM-fördraget tilldelar kommissionen och ECB.

28 Se artiklarna 3.2, 5.1, 5.2, 6, 7, 8, 12.1 och 12.4 i finanspakten.

29 Se ovan fotnot 27.

30 Se, särskilt, punkterna 55–70 och 155–169.

31 Se ovan fotnot 15.

32 Se ovan punkt 25.

33 Punkterna 53–60, särskilt punkt 59.

59. I målet Mallis väckte sökandena i det målet däremot talan om ogiltigförklaring just av Eurogruppens uttalande av den 25 mars 2013 som ligger till grund för bland annat de nuvarande klagandenas skadeståndstalan vid tribunalen som ledde till de överklagade domarna. I detta sammanhang slog domstolen fast att detta uttalande inte kunde anses vara ett gemensamt beslut av kommissionen och ECB samt att den omständigheten att dessa två institutioner deltar i Eurogruppens möten inte påverkar arten av Eurogruppens förklaringar, och att dessa förklaringar inte kan anses vara ett uttryck för någon beslutsbefogenhet för de båda unionsinstitutionerna.[34]

60. Vad gäller specifikt Eurogruppen konstaterade domstolen i punkt 61 i domen Mallis att ”det inte bara är så, att bestämningen ’informell’ förekommer i lydelsen av protokoll nr 14 … Det är dessutom så, att Eurogruppen inte ingår bland de olika konstellationer som finns inom Europeiska unionens råd …”.[35] Därför ”kan Eurogruppen följaktligen varken betraktas som en rådskonstellation eller som ett unionsorgan eller en unionsbyrå i den mening som avses i artikel 263 FEUF”.

61. Det är i EMU:s komplexa konstitutionella konstruktion, som beskrivits ovan och som kompletterats av domstolens relevanta praxis, som Eurogruppens karaktär ska fastställas.

3. Eurogruppen

a) Inrättandet av Eurogruppen och skälen därtill

62. Eurogruppen inrättades formellt i samband med Europeiska rådets möte i Luxemburg den 12 och 13 december 1997.[36] I den resolution som antogs vid detta tillfälle slog Europeiska rådet fast – efter att ha erinrat om att ”Ekofinrådet [utgör] det centrala organet för samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik och det har befogenhet att fatta beslut inom de relevanta områdena” och att unionen ”[g]enom att Ekofinrådet har denna avgörande ställning i centrum för den ekonomiska samordnings- och beslutsprocessen garanteras enhet och sammanhållning” – att ”[m]inistrarna från de stater som ingår i euro-området får sammanträda informellt för att diskutera frågor som har samband med det särskilda ansvar som de delar för den gemensamma valutan” och att ”[k]ommissionen, samt vid behov Europeiska centralbanken (ECB), skall inbjudas att delta i mötena”.

63. Anledningen till att Eurogruppen inrättades kan återföras till två behov till följd av införandet av euron för de medlemsstater som delar den gemensamma valutan. Dels behovet av en effektivare samordning av dessa staters ekonomiska politik, först och främst, men inte enbart, ur en makroekonomisk synvinkel, dels behovet av en koppling mellan den monetära och ekonomiska politiken.

64. Eftersom rådet, i sin egenskap av unionsinstitution som är sammansatt av företrädare för alla medlemsstater, emellertid inte på ett effektivt sätt kan uppfylla dessa behov av förstärkt samordning och anknytning – och dessa behov endast gör sig gällande för vissa av EU-medlemsstaterna – och eftersom man inte ville ändra på den institutionella ram som fastställs i fördragen eller försvaga rådets roll som institution, föredrog man att skapa ett exklusivt forum av mellanstatlig art där finansministrarna i de stater som ingår i euroområdet kan diskutera frågor som har samband med deras intressen, vilka nu är starkt kopplade till varandra till följd av införandet av den gemensamma valutan. Ända från början avspeglade inrättandet av Eurogruppen därför euroländernas avsikt att

34 Se punkterna 57 och 60 i domen Mallis.

35 Vilka anges i bilaga I till rådets arbetsordning som antogs genom rådets beslut 2009/937/EU av den 1 december 2009 (EUT L 325, 2009, s. 35). Förteckningen över dessa konstellationer omnämns i artikel 16.6 FEU.

36 Europeiska Rådets Resolution av den 13 december 1997 om samordning av den ekonomiska politiken under den tredje etappen av EMU och om artiklarna 109 och 109b i EG-fördraget (EGT C 35, 1998, s. 1, nedan kallad Europeiska rådets resolution från år 1997, se, bland annat, punkt 6).

sinsemellan diskutera frågor som är specifika för dem (och därför inte rör övriga medlemsstater) och för detta ändamål hålla informella sammanträden utanför rådet för att samordna och harmonisera sina ståndpunkter, dock utan att underminera vare sig rådets integritet i dess roll som centrum för unionens ekonomiska beslutsprocess eller ECB:s oberoende.

65. Även om Eurogruppen ursprungligen utformades som ett mellanstatligt samordningsinstrument som placerar sig mellan en rent nationell nivå och unionsnivån har den emellertid omedelbart fått avsevärd politisk betydelse och blivit den primära referenspunkten för den ekonomiska samordningen i euroområdet.

66. Eurogruppen höll sitt första möte i Luxemburg den 4 juni 1998. Under sina första verksamhetsår verkade Eurogruppen i en sorts rättslig gråzon, även om det arbete som informellt utfördes inom gruppen successivt utmynnade i en rad organisatoriska åtgärder i syfte att strukturera upp aktiviteterna och ge forumet en striktare karaktär för att förbättra dess funktion. Bland dessa åtgärder kan nämnas exempelvis möjligheten att offentliggöra uttalanden eller pressmeddelanden när det anses angeläget [37] eller beslutet år 2004 att ha en ständig ordförande som skulle utses för en tvåårsperiod. [38]

b) Eurogruppen efter antagandet av Lissabonfördraget: sammansättning och funktion

67. Först genom Lissabonfördraget har Eurogruppen erkänts i unionens primärrätt, närmare bestämt i artikel 137 FEUF och protokoll nr 14.

68. Artikel 137 FEUF innehåller enbart en hänvisning till protokoll nr 14 vad gäller närmare bestämmelser för möten mellan ministrar i de medlemsstater som har euron som valuta.

69. Protokoll nr 14 har däremot ett mer sakmässigt innehåll. Först och främst erinras det i skälen i protokollet om målsättningen att främja förutsättningarna för en starkare ekonomisk tillväxt i unionen och i detta syfte utveckla en allt närmare samordning av den ekonomiska politiken i euroområdet, vilket innebär behovet av särskilda bestämmelser för en förstärkt dialog mellan de medlemsstater som har euron som valuta i avvaktan på att euron blir valuta i unionens alla medlemsstater. I artikel 1 i protokollet beskrivs Eurogruppens sammansättning samt dess informella karaktär. I samma artikel anges även syftet med mötena samt föreskrivs att kommissionen och ECB ska delta i dessa möten. I artikel 2 i protokollet ges regler för hur Eurogruppens ordförande utnämns.

70. Eurogruppen omnämns emellertid inte enbart i unionens primärrätt, utan även i andra rättsakter, både i unionens sekundärrätt och utanför unionens rättsordning.

71. Vad gäller unionens sekundärrätt omnämns Eurogruppen i förordning nr 473/2013 [39] och förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen. [40] I fråga om mellanstatliga rättsakter omnämns Eurogruppen eller dess ordförande i både finanspakten [41] och ESM-fördraget [42].

37 Eurogruppens första uttalande offentliggjordes den 8 maj 2000 (se Agence Europe, 7712, 8/9 maj 2000, s. 9).

38 Under de första åren var det land som hade det roterande ordförandeskapet i rådet också ordförande i eurogruppen, utom då ordförandelandet inte var ett euroland. Då gick ordförandeposten till det euroland som stod på tur att vara ordförandeland.

39 Se ovan fotnot 24. Se, bland annat, skälen 16, 23 och 34 samt artiklarna 6.1, 7.3, 7.5 och 8.1. Vad gäller Eurogruppens ordförande hänvisas det till artikel 15.1. Förordning nr 472/2013 omnämner Arbetsgruppen Eurogruppen och dess ordförande (se nedan punkt 77).

40 Se artikel 20.2, 20.3 och 20.6 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63).

41 Se, bland annat, artikel 12.4, enligt vilken Eurogruppen har i uppgift att förbereda och följa upp eurotoppmötena och dess ordförande kan inbjudas att delta i sådana möten för detta ändamål.

42 Se, i detta hänseende, skäl 11 samt artikel 5.2, enligt vilken ESM-rådet får besluta att ha Eurogruppens ordförande som ordförande, 5.3 och 5.7 b.

72. Som anförts i artikel 1 i protokoll nr 14 är Eurogruppen sammansatt av ministrarna [43] från de medlemsstater som har euron som valuta. [44]

73. Enligt tredje meningen i denna bestämmelse deltar kommissionen i Eurogruppens möten. Genom ikraftträdandet av protokoll nr 14 har kommissionens deltagande därför blivit obligatoriskt, till skillnad från tidigare, då kommissionen enbart deltog i Eurogruppens möten på inbjudan, även om det i praktiken var ett systematiskt deltagande. [45]

74. I enlighet med artikel 1 fjärde meningen i protokoll nr 14 ska ECB ”inbjudas” att delta i dessa sammanträden. Antagandet av Lissabonfördraget har därför inte påverkat denna institutions fakultativa deltagande – vilket har samband med behovet av denna institutions oberoende [46] – utan har endast gjort inbjudan till sammanträdena obligatorisk. [47]

75. Vid behov inbjuds enligt praxis även ESM:s verkställande direktör och – i diskussionerna om de ekonomiska program som den är involverad i – IMF [48] att delta i sammanträdena.

76. I enlighet med artikel 2 i protokoll nr 14 ska ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta med en majoritet av dessa medlemsstater välja en ordförande för Eurogruppen för två och ett halvt år. [49] Nämnda ordförande utgör på sätt och vis Eurogruppens ansikte utåt. [50]

77. Eurogruppen sammanträder vanligtvis en gång i månaden, kvällen innan Ekofinrådet sammanträder, men om nödvändigt hålls ytterligare sammanträden. Såsom klargjorts vid förhandlingen har Eurogruppen inget eget sekretariat, utan den har ett flexibelt organisatoriskt stöd. För sina logistiska funktionsbehov kan den vända sig till rådets generalsekretariat eller i förekommande fall till kommissionens generalsekretariat. Eurogruppens möten förbereds av Arbetsgruppen Eurogruppen (*Eurogroup Working Group*), som är en förberedande instans som består av företrädare för medlemsstaterna i euroområdet, Ekonomiska och finansiella kommittén, kommissionen och ECB.

43 I detta sammanhang ska det betonas – såsom kommer att framgå bättre nedan i punkt 97 – att ordalydelsen i både artikel 137 FEUF och artikel 1 första meningen i protokoll nr 14 skiljer sig från ordalydelsen i artikel 16.2 FEU, där det stadgas att rådet ska bestå av en företrädare på ”ministernivå” för varje medlemsstat. Denna bokstavliga skillnad innebär att på grund av Eurogruppens ”exklusiva karaktär” får endast ministrarna, och inte även statssekreterarna, delta i Eurogruppens sammanträden, till skillnad från rådets möten. Även om detta inte uttryckligen anges deltar i regel finansministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta mot bakgrund av sin behörighet.

44 Det framgår av Eurogruppens webbplats (https://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/eurogroup/) att Eurogruppen i praktiken dock kan hålla sammanträden i det så kallade inkluderande formatet, där även ministrarna från övriga medlemsstater kan delta i diskussionerna.

45 I Eurogruppen deltar i regel kommissionens ledamot med ansvar för ekonomiska och monetära frågor samt euron, tillsammans med generaldirektören för kommissionens Generaldirektorat för ekonomi och finans.

46 Att ECB:s deltagande är fakultativt kan förklaras med att det måste vara möjligt för ECB att bedöma om det eventuella deltagandet i ett specifikt sammanträde är förenligt med dess oberoende. I praktiken deltar ECB alltid i Eurogruppens möten. I Eurogruppens möten deltar i regel ECB:s ordförande, men enligt artikel 13.2 i stadgan för ECBS och ECB (protokoll nr [4] som bifogas FEUF) kan denna utse en annan person att företräda ECB.

47 Protokoll nr 14 innehåller i själva verket inte längre uttrycket ”vid behov”, som däremot återfanns i Europeiska rådets resolution från år 1997.

48 Detta framgår av Eurogruppens webbplats, som nämns ovan i fotnot 44.

49 Ordföranden väljs med enkel majoritet av de röstberättigade (ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta) och därför inte av deltagarna.

50 Varken protokoll nr 14 eller andra officiella rättsakter innehåller en detaljerad specifikation över vilka uppgifter Eurogruppens ordförande har. Det framgår för övrigt av Eurogruppens webbplats att ordföranden har följande uppgifter: leder och fastställer dagordningarna för Eurogruppens möten, utarbetar Eurogruppens långsiktiga arbetsprogram, presenterar resultatet av Eurogruppens diskussioner för allmänheten och ministrarna från EU-medlemsstaterna utanför euroområdet, företräder Eurogruppen i internationella forum (som till exempel G7), presenterar Eurogruppens prioriteringar för Europa-Parlamentet (se Eurogruppens webbplats, som nämns ovan i fotnot 44). Enligt ovannämnda artikel 5.2 i ESM-fördraget får Eurogruppens ordförande även vara ordförande för ESM-rådet, om nämnda råds medlemmar beslutar i denna riktning.

78. Vad gäller ämnet för sammanträdena stadgas det uttryckligen i artikel 1 andra meningen i protokoll nr 14 att ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta ska hålla informella sammanträden ”för att diskutera frågor förknippade med det särskilda ansvar som de delar när det gäller den gemensamma valutan” i syfte att uppnå det mål som anförs i skälen att ”utveckla en allt närmare samordning av den ekonomiska politiken i euroområdet” inom ramen för ”en förstärkt dialog mellan [dessa] medlemsstater”.

79. Såsom kommissionen har påpekat vid förhandlingen kan Eurogruppen diskutera både frågor som omfattas av unionsrätten och frågor utanför nämnda ram.

80. Således omfattar unionsrätten uppenbart Eurogruppens diskussioner angående till exempel medlemsstaternas utkast till budgetplaner eller bedömningen av kommissionens yttrande om dessa utkast samt om situationen och utsikterna för de offentliga finanserna i euroområdet med kommissionens samlade bedömning enligt artiklarna 6.1 och 7.5 i förordning nr 473/2013. Enligt artikel 20.2, 20.3, 20.4 och 20.6 i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen gäller det samma för diskussioner angående rapporten om genomförandet av de uppgifter som ECB har tilldelats i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut. [51]

81. Den mellanstatliga rättsliga ramen, som således faller utanför unionsrätten, omfattar däremot exempelvis Eurogruppens verksamhet när det gäller eurotoppmötena (*Eurosummit*), såsom fastställts i finanspakten. [52]

82. Under alla omständigheter råder en hög grad av flexibilitet med avseende på dagordningen för sammanträdena. Eurogruppen kan därför fritt diskutera alla ämnen som påverkar den ekonomiska situationen i euroområdet och därmed kräver samordning mellan euroländerna.

83. Eurogruppens ordförande presenterar resultatet av sammanträdet för allmänheten vid en presskonferens. Eurogruppen kan dessutom göra skriftliga offentliga uttalanden. Dessa muntliga och skriftliga uttalanden offentliggör resultatet av den uppnådda informella politiska överenskommelsen i de frågor som har diskuterats av Eurogruppen.

c) Eurogruppens informella karaktär

84. Eurogruppens grundläggande särdrag är dess informella karaktär, ett krav som redan angavs i Europeiska rådets resolution från år 1997 och ordagrant har återgetts i artikel 1 första meningen i protokoll nr 14.

85. Den uttryckliga klassificeringen av Eurogruppens möten, i den bemärkelsen att dess medlemmar ska ”hålla informella sammanträden”, avspeglar avsikten att utforma Eurogruppen som ett politiskt diskussionsforum med begränsat deltagande, [53] med andra ord ett konfidentiellt och flexibelt forum i syfte att skapa särskilda förutsättningar som underlättar diskussionerna mellan ministrarna och därmed på ett avgörande sätt bidrar till att utjämna skillnaderna och lösa potentiella konflikter för att därigenom främja uppnåendet av en politisk överenskommelse.

86. Anledningen till att kravet på den informella karaktären infördes kan återföras till de två behov som hänger samman med syftet med skapandet och inrättandet av Eurogruppen såsom förklarats mera ingående ovan i punkterna 63–65. För det första uppfyller detta krav behov som hör ihop med relationerna mellan euroländerna och övriga medlemsstater samt avsikten att inte försvaga makten hos

51 Se ovan fotnot 40.

52 Se ovan fotnot 41.

53 I praktiken deltar i Eurogruppens möten endast ministrarna, kommissionens ledamot, ECB:s ordförande och en enda tjänsteman. Antalet deltagare är därmed avsevärt mer begränsat (omkring 40 personer) jämfört med Ekofinrådets möten, där över 150 personer kan vara närvarande.

Ekofinrådet, som har en avgörande ställning i centrum för unionens beslutsfattande vad gäller den ekonomiska samordningen. Av denna anledning har Eurogruppen, i sin egenskap av informellt organ, inte någon egen beslutanderätt, vilket domstolen för övrigt slog fast i domen Mallis.[54] För det andra svarar kravet på den informella karaktären mot angelägenheten av att säkerställa ECB:s politiska oberoende, i synnerhet från medlemsstaterna. Den informella karaktären är därför en förutsättning för dialogen mellan de myndigheter som ansvarar för den monetära politiken och de myndigheter som ansvarar för den ekonomiska politiken inom EMU.

87. För övrigt kräver frågor om till exempel skatte- och finansmässiga strategier eller prognoser om ekonomisk tillväxt inte alltid omedelbara beslut, utan snarare en regelbunden dialog och ett kontinuerligt utbyte av synpunkter som gör det möjligt för varje minister att helt konfidentiellt fördjupa analysen av den egna medlemsstatens situation, i synnerhet i en europeisk kontext, och därmed av de möjliga val som står till buds.

88. Eurogruppen utövar ändå ett betydande inflytande på alla nivåer av styrningen i EMU, såsom även nyligen har kunnat konstateras.[55] På unionsnivå kan Eurogruppen påverka Ekofinrådets beslut genom att euroländerna intar en samordnad ställning inom rådet. På nämnda nivå spelar Eurogruppen även en mycket viktig politisk roll på de ovan i punkt 80 nämnda områdena. På nationell nivå kan Eurogruppen samordna åtgärder eller ingrepp som genomförs av de enskilda medlemsstaterna. På mellanstatlig nivå utövar den till exempel inflytande i den mån de ministrar som deltar i Eurogruppen även är medlemmar av ESM-rådet.[56]

89. Eurogruppens inflytande blir under alla omständigheter rent politiskt. I sin egenskap av informellt organ saknar Eurogruppen inte bara egen behörighet, utan den har heller ingen befogenhet att fastställa påföljder för de deltagare som inte genomför de överenskomna politiska målen. Juridiskt sett har alltid de ministrar som deltar i sammanträdena frihet att inom unionens, de nationella eller de mellanstatliga beslutande organen avvika från de politiska överenskommelser som uppnås inom Eurogruppen. Eurogruppens förmåga att påverka den ekonomiska styrningen är avhängig dess förmåga att åstadkomma frivillig respekt för de gemensamma ståndpunkterna. Med andra ord ska resultatet av Eurogruppens diskussioner alltid grunda sig på faktisk konsensus.[57]

90. Avsaknad av egna befogenheter innebär dessutom att de politiska överenskommelser som uppnås inom Eurogruppen måste genomföras genom rättsakter som antas av andra organ, till exempel av unionen, medlemsstaterna eller mellanstatliga instanser utanför unionens rättsliga ram, såsom ESM.

4. Eurogruppens rättsliga karaktär

91. I den ovan beskrivna komplexa konstitutionella ramen och mot bakgrund av Eurogruppens natur, såsom den har beskrivits ovan, vilken är då dess rättsliga karaktär?

92. Svaret på denna fråga kräver en djupgående analys av de relevanta bestämmelserna i fördragen, tolkade mot bakgrund av Eurogruppens roll inom EMU:s speciella konstitutionella konstruktion. Eftersom det inte råder något tvivel om att Eurogruppen har inrättats som ett mellanstatligt organ utanför unionens institutionella och rättsliga ram,[58] ska tolkningen av de relevanta bestämmelserna i

54 Se ovan punkt 60.

55 Nyligen har just Eurogruppen fått i uppgift att utarbeta strategier för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin. Se gemensamt uttalande från Europeiska rådets medlemmar av den 26 mars 2020, punkt 14.

56 Se artikel 5.1 i ESM-fördraget.

57 För en intressant analys av Eurogruppens faktiska funktion, i synnerhet vad gäller den informella karaktären av dess sammanträden, hänvisas det till U. Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. Se, i detta avseende, särskilt s. 5.

58 Som anförts ovan i punkt 62 inrättades Eurogruppen ursprungligen genom en rättsakt som ligger utanför ramarna för unionsrätten av ett organ, Europeiska rådet, som vid tidpunkten för dess inrättande låg utanför unionens institutionella ram.

unionens primärrätt syfta till att pröva huruvida Lissabonfördraget enbart har erkänt detta organ eller även har haft för avsikt att förändra dess rättsliga karaktär med den följden att detta organ, som nu omfattas av unionens ovannämnda institutionella och rättsliga ram, kan betraktas som en institution i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF.

93. Sett ur detta perspektiv ska det ur en *bokstavlig* synvinkel påpekas att både artikel 137 FEUF och bestämmelserna i protokoll nr 14 dels har behållit beteckningen av detta organ som ”grupp”, och således inte har omklassificerat det till ”råd” eller ”kommitté”, dels och framför allt uttryckligen stadgar att ”[m]inistrarna från de medlemsstater som har euron som valuta” ska hålla ”informella” sammanträden.[59] Denna formulering återger nästan ordagrant formuleringen i Europeiska rådets resolution från år 1997.[60]

94. Förutom mötenas klassificering som ”informella” sammanträden, vilket hänger samman med Eurogruppens specifika uppgift, som jag kommer att analysera inom kort,[61] är jag av den uppfattningen att den uttryckliga hänvisningen till ministrarna från medlemsstaterna pekar på att deltagarna i Eurogruppens möten agerar i sin nationella ministerroll.

95. Denna tolkning förstärks enligt min uppfattning av den efterföljande meningen i samma bestämmelse, där det stadgas att ministrarna i dessa möten ska diskutera ”frågor förknippade med *det särskilda ansvar som de delar* när det gäller den gemensamma valutan”. Användningen av denna terminologi tydliggör att det ansvar som utgör grunden för mötena fortsatt ligger hos de enskilda ministrarna på grundval av deras befogenheter på nationell nivå och inte överlåts till det forum där de håller sammanträde, även om nämnda ansvar, som varje deltagare har tilldelats på nationell nivå, till följd av införandet av den gemensamma valutan överlappar de andras.

96. Denna bokstavstolkning, som visserligen inte har någon avgörande betydelse som sådan i ett fall som det förevarande, förefaller emellertid kunna understryka att Lissabonfördragets upphovsmän hade för avsikt att konstatera Eurogruppens existens som mellanstatligt diskussionsforum snarare än att inrätta ett självständigt unionsorgan.

97. Denna tolkning bekräftas uppenbarligen ur en *systematisk*[62] synvinkel, om terminologin i artikel 137 FEUF och protokoll nr 14 jämförs med den som används i andra bestämmelser i fördragen. Den terminologi som används för Eurogruppen skiljer sig nämligen för det första klart från den som används för rådets sammansättning i artikel 16.2 FEU, enligt vilken ”[r]ådet ska *bestå* av en *företrädare* på ministernivå för varje medlemsstat”.[63] Bestämmelsen om rådet hänför sig därför inte till ministrarna när de agerar i sin nationella roll, utan till rådet i sin egenskap av unionsinstitution som är sammansatt av företrädare för varje medlemsstat som ingår i rådet.

59 Se, bland annat, artikel 1 första meningen i protokoll nr 14.

60 Den mest betydelsefulla språkliga skillnaden gäller den omständigheten att formuleringen ”[m]inistrarna … *får sammanträda informellt*” har ersatts med ”[m]inistrarna […] *ska hålla informella sammanträden*”. Ur en bokstavlig synvinkel tenderar denna ändring enligt min uppfattning snarare att bekräfta den tolkning som jag föreslår i följande punkter, enligt vilken protokoll nr 14 inte ger ministrarna från de medlemsstater som har euron som valuta befogenhet att hålla sammanträden, utan bara konstaterar att de sammanträder. Den italienska versionen motsvarar den franska, den tyska, den nederländska och den portugisiska. Den spanska versionen använder futurum ”mantendrán”. Den engelska versionen är däremot mera tvetydig, eftersom orden ”may meet” har ersatts med orden ”shall meet”. Emellertid förefaller ordet ”shall”, som vanligtvis avser en skyldighet, att avse sammanträdets informella karaktär ”shall meet *informally*”, vilken som det visats utgör en grundläggande egenskap för eurogruppen (se punkterna 84 och följandepunkter ovan).

61 Se nedan punkt 102.

62 Ur en systematisk synvinkel kan vikt även läggas vid den omständigheten, som i sig inte är avgörande, men ändå utgör en indikering, att Eurogruppen inte omnämns i fördragen bland institutionerna, utan i kapitlet med särskilda bestämmelser för de medlemsstater som har euron som valuta och i ett specifikt protokoll.

63 Min kursivering.

98. För det andra skiljer sig terminologin i artikel 137 FEUF och protokoll nr 14 likaså även väsentligt från terminologin i artiklarna 136.2 FEUF och 138.3 FEUF, som båda gäller beslut om åtgärder som endast avser de medlemsstater som har euron som valuta.[64] Enligt dessa bestämmelser ”får endast de *rådsmedlemmar* delta i omröstningen som *företräder medlemsstater* som har euron som valuta”.[65] Bland annat artikel 15 i förordning nr 472/2013 har liknande ordalydelse och i samma riktning går även artikel 139.4 FEUF jämförd med artikel 139.1 FEUF.

99. Användningen av en så olikartad terminologi bekräftar enligt min uppfattning att Lissabonfördragets upphovsmän, för det fall att de ville hänvisa till företrädare för de medlemsstater som har euron som valuta när de agerar inom en unionsinstitution eller ett unionsorgan, har använt en annan terminologi än den som används med avseende på Eurogruppen.

100. Ur en *historisk* synvinkel kan det, vid läsning av rättsakterna från det konvent om Europas framtid där de aktuella bestämmelserna diskuterades, vidare inte konstateras någon avsikt att inkludera Eurogruppen i unionens institutionella ram, utan snarare indikeringar i den motsatta riktningen.[66]

101. Från en teleologisk utgångspunkt framgår av den analys av Eurogruppens tillkomst och funktion i EMU:s konstitutionella struktur, som gjorts ovan, att den omständigheten att Eurogruppen omnämns i artikel 137 FEUF och protokoll nr 14 syftar till ett formellt erkännande av en befintlig enhet utanför unionens institutionella ram. I och med detta erkännande har unionsinstitutionerna dessutom formellt genom bestämmelser i unionens primärrätt getts tillstånd att delta i detta forum. Detta gäller i allra högsta grad dels kommissionen, vars deltagande har blivit obligatoriskt, dels ECB vars inbjudan har gjorts obligatorisk. Då det inte har inrättats något självständigt beslutande organ för euroländerna har detta erkännande dessutom gjort det möjligt att tillmötesgå behoven för övriga medlemsstater, närmare bestämt att bibehålla rådets framträdande roll vad gäller den ekonomiska samordningen.

102. Mot bakgrund av sin ställning utanför unionens rättsliga ram kan Eurogruppen behålla sin informella karaktär som utgör en viktig förutsättning för dess funktion. Tack vare denna informella karaktär kan Eurogruppen fungera som politiskt diskussionsforum, där komplexa intressen kan förenas och där kompromisser kan nås mellan de medlemsstater som har euron som valuta.

103. Som redan betonats fungerar Eurogruppen som samordningsinstrument, som en ”bro” mellan olika ledningsnivåerna i EMU, den nationella nivån och unionsnivån, i vilka samordningen konkret sker genom att kommissionen och ECB deltar i dess möten, samt den mellanstatliga nivån utanför det unionsrättsliga ramverket.

64 Artikel 136.2 FEUF rör beslut om de åtgärder enligt artikel 136.1 FEUF som enbart avser de medlemsstater som har euron som valuta. Artikel 138.3 FEUF gäller beslut om åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 138.2 FEUF för att säkerställa en enad representation inom de berörda internationella finansinstitutionerna och finanskonferenserna för de medlemsstater som har euron som valuta.

65 Min kursivering.

66 Se, exempelvis, ”Fransk-tyskt bidrag om ekonomisk styrning” (CONV 470/02), där det föreslogs dels att ”*recognise* the Eurogroup in a Protocol annexed to the Treaty” (min kursivering), dels att inrätta ett Euro-Ekofinråd sammansatt enbart av företrädare för euroländerna, såsom redan föreslagits av kommissionen (se CONV 391/02). Detta sistnämnda förslag, som i allt väsentligt skulle ha inrättat ett särskilt beslutande organ för de medlemsstater som har euron som valuta inom unionen, godtogs inte.

104. Särskilt det obligatoriska deltagandet av kommissionen, som behåller sin roll som fördragens väktare enligt artikel 17.1 FEU,[67] har bland annat som syfte att se till att det arbete inom detta diskussionsforum som hänger samman med unionsrätten är förenligt härmed. Enligt principen om likabehandling av medlemsstaterna är kommissionen för övrigt skyldig att vara neutral och kan skapa en bättre helhetsbild av euroområdets problem och en mera avvägd dialog mellan de olika berörda aktörerna.[68] ECB:s deltagande uppfyller det redan nämnda behovet av att säkerställa en koppling mellan den ekonomiska och monetära politiken inom EMU[69] utan att äventyra ECB:s oberoende.

105. Den omständigheten att Eurogruppen omnämns i bestämmelser i unionens sekundärrätt omkullkastar inte enligt min uppfattning det faktum att den är ett organ utanför unionens institutionella ram. Eurogruppen har nämligen inte tilldelats några specifika befogenheter på grundval av dessa bestämmelser. Däremot får Eurogruppen enligt dessa bestämmelser ta emot upplysningar och genomföra informerade diskussioner om frågor som rör den ekonomiska politiken i euroområdet eller som är av betydelse för den gemensamma valutan. Dessa bestämmelser innebär visserligen att Eurogruppen omfattas av mekanismerna för tillsyn (*oversight*) och ansvar (*accountability*) som föreskrivs i unionsrätten, men i överensstämmelse med den halv-mellanstatliga ståndpunkt som nämns ovan i punkterna 51–53 uppfyller dessa bestämmelser behovet av att skapa en koppling mellan unionens befogenheter och den ekonomiska politiken, som fortfarande faller under medlemsstaternas behörighet.

106. Jag anser sammanfattningsvis att Eurogruppen mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska betraktas som ett organ som är ett uttryck för en särskild form av den mellanstatliga karaktären av EMU:s konstitutionella konstruktion.[70] Detta organ har inrättats som ett renodlat mellanstatligt organ inom den komplexa ramen för samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik inom EMU och fungerar som en koppling mellan det statliga planet och unionsplanet. Lissabonfördraget har erkänt Eurogruppens existens utanför unionens rättsliga ram och formaliserat kommissionens och ECB:s deltagande i dess arbete, men har inte haft för avsikt att förändra dess rättsliga karaktär, som har strikt samband med dess roll som ”bro” mellan medlemsstaterna och unionen.

107. Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska slutsatsen dras att, eftersom Eurogruppen är ett organ utanför unionens institutionella och rättsliga ram, är unionsdomstolarna inte behöriga att pröva skadeståndstalan mot detta organ enligt artikel 340 andra stycket FEUF för eventuella skador till följd av Eurogruppens påstådda skadliga agerande. Av detta följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den förklarade sig behörig i de överklagade domarna, vilka därmed ska upphävas i den mån det fastställs att unionsdomstolarna är behöriga att pröva skadeståndstalan mot Eurogruppen.

108. Denna slutsats omkullkastas inte av överväganden om rättsstatsprincipen (eller, för att använda tribunalens ord, principen om en rättslig union) vad gäller de behov som har samband med iakttagandet av principen om ett effektivt domstolsskydd. Jag kommer att analysera denna fråga i följande del.

67 Se, analogt, punkt 59 i domen Ledra.

68 I sin egenskap av instans som samlar in och behandlar de uppgifter som behövs för att utöva övervakningen spelar kommissionen även en roll för samordning av den gemensamma ekonomiska utvecklingen. Således är kommissionen synnerligen lämpad att föreslå den gemensamma diagnosen av den ekonomiska situationen i euroområdet. Kommissionen samråder med Eurogruppen angående alla viktiga beslut som faller under kommissionens ansvar inom EMU.

69 Se ovan punkterna 63–68.

70 Det kan uteslutas att Eurogruppen är ett uttryck för en form av fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna, eftersom kraven i artiklarna 20 FEUF och 326–334 FEUF inte är uppfyllda. Den kan inte heller likställas med andra tidigare samarbetsformer, som till exempel samarbete i rättsliga och inre angelägenheter enligt Maastrichtfördraget.

5. Principen om ett effektivt domstolsskydd

109. I de överklagade domarna fann tribunalen att den omständigheten att Eurogruppen inte erkändes som enhet inom unionen skulle strida mot principen om en ”rättslig union”, genom att göra det möjligt att inom ramen för unionens rättsordning upprätta organ vars rättsakter och uppträdande inte kan medföra något skadeståndsansvar för unionen. [71]

110. Principen om ett effektivt domstolsskydd utgör nämligen en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och den har numera även stadfästs i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. [72]

111. Slutsatsen om Eurogruppens rättsliga karaktär, det vill säga att den inte kan betraktas som institution i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF, äventyrar inte den fullständiga tillämpningen av principen om ett effektivt domstolsskydd och strider inte mot principen om en ”rättslig union”. Enskilda garanteras under alla omständigheter domstolsskydd, i och med att de kan väcka talan om utomobligatoriskt ansvar mot de institutioner som antar rättsakter och vidtar åtgärder för att genomföra och utveckla Eurogruppens slutsatser.

112. Eftersom Eurogruppen saknar formella befogenheter, tar de politiska överenskommelser som ingås inom detta forum – som betonats ovan i punkt 90 – form och genomförs genom rättsakter och åtgärder av andra organ, såväl unionsrättsliga som organ utanför unionens rättsliga ram. Eurogruppens arbete föregår således olika organs antagande av rättsakter. Eurogruppen deltar i en, om än viktig, etapp för en bredare ”*decision making process*”.

113. Den omständigheten att Eurogruppen inte betraktas som en ”institution” i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF utesluter inte unionens ansvar, för det fall att de i punkt 38 angivna villkoren är uppfyllda, för rättsakter varigenom rådet och kommissionen har genomfört Eurogruppens beslut. Enskilda kan väcka skadeståndstalan med stöd av artikel 340 andra stycket FEUF mot de unionsinstitutioner – i regel rådet – som genomför de överenskommelser som ingås inom Eurogruppen.

114. Vad gäller i synnerhet förevarande fall kunde sökandena i första instans först och främst väcka talan mot rådet för att få ersättning för skada till följd av antagandet av beslut 2013/236 (åtminstone med avseende på vissa åtgärder i nämnda beslut) samt mot kommissionen och ECB till följd av övervakningen av genomförandet av det makroekonomiska anpassningsprogrammet för Cypern enligt artikel 1.2 i beslutet. [73]

115. Vidare kunde sökandena med stöd av principerna i domen Ledra väcka talan mot kommissionen och ECB för den skada som de kan ha lidit till följd av dessa institutioners påstådda rättsstridiga agerande i samband med att samförståndsavtalet av den 26 april 2013 förhandlades fram och undertecknades. [74]

116. Således hade sökandena möjlighet att väcka talan om ersättning för skada som de påstår sig ha åsamkats inom ramen för genomförandet av det som enligt deras uppfattning är ”den handlingsplan som är fastställd” i Eurogruppens uttalande av den 25 mars 2013. [75]

71 Punkt 114 (mål T-680/13) och punkt 110 (mål T-786/14) i de överklagade domarna.

72 Se, bland annat, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oberoende ställning) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 49).

73 Se punkterna 192 och 198 (mål T-680/13) och punkterna 191 och 197 (mål T-786/14) i de överklagade domarna.

74 Se punkterna 201 och 203 (mål T-680/13) och punkterna 200 och 202 (mål T-786/14) i de överklagade domarna och de där angivna punkterna i domen Ledra.

75 Se punkt 20 i överklagandet ingett av sökandena i första instans i mål C-603/18 P.

117. En skadeståndstalan mot Eurogruppen skulle tillföra ytterst lite utöver ovannämnda skyddsmöjlighet. Om en skadeståndstalan vore tillåten i enlighet med artikel 340 andra stycket FEUF, skulle den under alla omständigheter syfta till att detta organs påstådda skadliga handlingar tillskrivs unionen. Eurogruppen är nämligen inte någon juridisk person,[76] medan unionen är den enda enhet, förutom ECB,[77] som är en självständig juridisk person. Av detta följer att eventuella skador som orsakas av Eurogruppens agerande skulle tillskrivas unionen. Resultatet blir inte annorlunda, om ansvaret för uppträdanden av rådet och kommissionen varigenom Eurogruppens beslut genomförs kan tillskrivas unionen, vilket jag redan har understrukit.

118. Det är vidare angeläget att analysera kommissionens deltagande i Eurogruppens möten.

119. I detta sammanhang vill jag först och främst betona att det, för att kunna avgöra om ett åsidosättande av enskildas rättigheter, vilket ska vara resultatet av en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge rättigheter till enskilda rättssubjekt,[78] kan tillskrivas en unionsinstitution enligt artikel 340 andra stycket FEUF eller ej, är nödvändigt att noga identifiera denna institutions agerande som i väsentlig grad har bidragit till åsidosättandet. I raden av händelser ska det därför fastställas huruvida det aktuella åsidosättandet skulle ha kunnat undvikas om den berörda institutionen hade beslutat att agera på ett annat sätt.

120. Domstolen har redan haft tillfälle att klargöra att Eurogruppens uttalanden, som offentliggör resultaten av diskussionerna inom Eurogruppen och de politiska överenskommelser som ingås, inte kan anses vara något uttryck för kommissionens beslutsbefogenhet[79] och därför som sådana inte kan tillskrivas denna institution.

121. Emellertid har domstolen även påpekat att det framgår av artikel 17.1 FEU att kommissionen ”ska främja unionens allmänna intresse” och ”övervaka tillämpningen av unionsrätten”.[80] I detta sammanhang behåller kommissionen sin roll som fördragens väktare enligt denna bestämmelse även när den agerar utanför unionens rättsliga ramar.[81]

122. I detta hänseende ska det påpekas att Eurogruppens möten syftar till att möjliggöra en allt närmare samordning av den ekonomiska politiken i euroområdet. Genom sitt deltagande i dessa möten, som efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget har blivit obligatoriskt, ger kommissionen ett viktigt bidrag till diskussionerna inom Eurogruppen och dess arbete. Under dessa villkor måste det antas att kommissionen genom sitt deltagande i mötena inom detta organ främjar unionens allmänna intresse.[82]

123. Under dessa omständigheter får inte kommissionen när den deltar i Eurogruppens möten genom sitt agerande bidra till att unionsrätten åsidosätts.[83]

76 Se, i detta avseende, förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet Mallis m.fl./kommissionen och ECB (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294, punkt 63).

77 Se artikel 47 FEU och artikel 282.3 FEUF.

78 Se domen Ledra, punkt 65 och där angiven fast rättspraxis.

79 Se domen Mallis, punkt 57.

80 Se domen Pringle, punkt 163, och domen Ledra, punkt 57.

81 Se, analogt, domen Ledra, punkt 59.

82 Se, analogt, domen Pringle, punkt 164.

83 Se, i detta avseende, punkt 69 i förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290).

124. I detta sammanhang vill jag betona att unionsinstitutionerna, även när de agerar utanför unionens rättsliga ramar, under alla omständigheter är bundna av unionsrätten samt av stadgan om de grundläggande rättigheterna. [84]

125. Kommissionens obligatoriska deltagande i Eurogruppens möten, inom vilket kommissionen behåller sin ovannämnda roll som fördragens väktare enligt artikel 17.1 FEU, och de uppgifter som kommissionen har i detta forum, gör det dessutom möjligt för denna att se till att det arbete som utförs av Eurogruppen är förenligt med unionsrätten, i synnerhet stadgan. [85]

126. Det följer av ovanstående överväganden att det inte går att utesluta att ansvaret för de skadliga konsekvenserna av att kommissionen på grund av sin eventuella underlåtenhet att agera inte har sett till att Eurogruppens beslut var förenliga med unionsrätten kan tillskrivas kommissionen, när särskilda omständigheter föreligger. [86] Detta bidrar till att öka effektiviteten i domstolsskyddet för enskilda.

6. Avslutande överväganden

127. Utifrån ovanstående prövning går det enligt min uppfattning att dra den slutsatsen att tribunalen felaktigt förklarade sig vara behörig att pröva skadeståndstalan mot Eurogruppen enligt artikel 340 andra stycket FEUF. Som en konsekvens därav ska de delar i de överklagade domarna i vilka tribunalen fastställde denna behörighet upphävas.

128. Eftersom förevarande mål enligt min uppfattning är färdiga för avgörande, kan domstolen slutligt avgöra dem i enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan för domstolen när det gäller denna aspekt av tvisten. Det framgår nämligen av den ovan i punkterna 106 och 107 anförda slutsatsen att de invändningar om rättegångshinder avseende Eurogruppen som rådet framställde i första instans ska bifallas.

129. Vad gäller rättegångskostnaderna ska sökandena i första instans – om domstolen delar min bedömning – uppfattas som tappande parter i målen C-597/18 P och C-598/18 P och följaktligen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i dessa båda mål, medan Republiken Finland ska bära sina rättegångskostnader. [87]

VI. Förslag till avgörande

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

1) upphäva de delar i domarna meddelade av Europeiska unionens tribunal den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl. (T-680/13, EU:T:2018:486) och Bourdouvali m.fl./rådet m.fl. (T-786/14, EU:T:2018:487), i vilka tribunalen ogillade rådets yrkande att talan skulle avvisas såvitt den avsåg Eurogruppen.

84 Se domen Ledra, punkt 67, samt punkterna 69 och 85 i förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290). Se, även, punkt 176 i ställningstagande av generaladvokaten Kokott i målet Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

85 Se, analogt, domen Pringle, punkt 164. I detta avseende ska det emellertid påpekas att, till skillnad från fallet med ESM-fördraget, där artikel 13.3 och 13.4 tilldelar specifika uppgifter och därför en befogenhet (skyldighet) att blockera hela den process som leder till genomförandet av de eventuellt skadliga handlingarna (se punkterna 58 och 59 i domen Ledra samt punkt 82 i förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet Mallis m.fl./kommissionen och ECB, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294), har kommissionen inte motsvarande befogenheter inom Eurogruppen.

86 Se, analogt, punkt 64 i domen Ledra.

87 Enligt artiklarna 184.2, 138.1 och 140.1 i domstolens rättegångsregler, i och med att de båda sistnämnda artiklarna ska tillämpas i mål om överklagande i enlighet med artikel 184.1 i rättegångsreglerna.

2) avvisa både talan som väcktes i första instans av K. Chrysostomides & Co. m.fl. och talan som väcktes i första instans av Bourdouvali m.fl. i den mån de är riktade mot Eurogruppen.

3) förplikta K. Chrysostomides & Co. m.fl. och Bourdouvali m.fl. att ersätta rättegångskostnaderna i målen om överklagande C-597/18 P och C-598/18 P.

4) förplikta Republiken Finland att bära sina rättegångskostnader.