Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
9 päivänä marraskuuta 2023 [1]

Asia C-551/22 P

Euroopan komissio
vastaan
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) ja

yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB)

Valitus – Talous- ja rahapolitiikka – Pankkiunioni – Yhteinen kriisinratkaisumekanismi – Asetus (EU) N:o 806/2014 – 18 artiklan 7 kohta – Tutkittavaksi ottaminen – Toimen toteuttanut toimielin – Kannekelpoinen toimi – 86 artiklan 2 kohta – Kumoamiskanne – Banco Popularin kriisinratkaisu

I Johdanto

1. Vuoden 2008 maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen unionin lainsäätäjä otti käyttöön useita toimenpiteitä, joita kutsutaan pankkiunioniksi ja joiden tarkoituksena on suojata unionin finanssimarkkinoita tulevilta epävakauksilta.

2. Vuonna 2014 perustettu yhteinen kriisinratkaisumekanismi (SRM) [2] on yksi näistä toimenpiteistä. Sen päätavoitteena on varmistaa toimintansa jatkamiseen kykenemättömien pankkien hallittu kriisinratkaisu ilman, että tähän tarvitsee käyttää veronmaksajien rahoja, ja edistää samalla rahoitusvakautta. [3] Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos pankki on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, yhteinen kriisiratkaisuneuvosto (SRB) (jäljempänä kriisinratkaisuneuvosto) voi tietyin edellytyksin antaa siitä kriisinratkaisumääräyksen, joka Euroopan komission on hyväksyttävä 24 tunnin kuluessa.

3. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia käytettiin ensimmäisen kerran 6.6.2017, ja kyseessä oli Banco Popular Español SA (jäljempänä Banco Popular).

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 15.7.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) No 806/2014 (EUVL 2014, L 225, s. 1; jäljempänä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus).

3 Lisätietoja osoitteessa https://www.srb.europa.eu/en/about. Ks. myös yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen johdanto-osan kuudes perustelukappale.

4. Kyseisestä kriisinratkaisusta tehdyssä valituksessa esiin nouseva keskeinen kysymys on, kuka on oikeudellisesti vastuussa Banco Popularin kriisinratkaisumääräyksestä ja ketä vastaan kumoamiskanne unionin tuomioistuimessa olisi siten nostettava. Kuuluuko vastuu kriisinratkaisuneuvostolle, joka antoi kriisinratkaisumääräyksen?[4] Kuuluuko se komissiolle, joka hyväksyi määräyksen kokonaisuudessaan?[5] Vai onko Banco Popularin kriisinratkaisua pidettävä näiden kahden yhteisenä toimena?

5. Unionin yleisen tuomioistuimen 1.6.2022 antaman tuomion Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFL v. SRB (T-481/17, EU:T:2022:311; jäljempänä valituksenalainen tuomio)[6] mukaan kriisinratkaisumääräys on kannekelpoinen toimi ja kriisinratkaisuneuvosto on siitä oikeudellisesti vastuussa.

6. Nyt käsiteltävässä valituksessa komissio riitauttaa päätelmän, jonka mukaan kanteeseen vastaa kriisinratkaisuneuvosto. Komission mukaan kanne olisi pitänyt nostaa sitä itseään vastaan, koska kriisinratkaisumääräys tulee voimaan vasta sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt sen.

7. Valituksenalainen tuomio on yksi unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisemista kuudesta pilottiasiasta, jotka valittiin edustamaan niitä yli sataa suoraa kannetta, jotka luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, jotka omistivat osakepääomaa Banco Popularissa ennen sen kriisinratkaisua, olivat nostaneet unionin yleisessä tuomioistuimessa.[7]

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

8. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevalla asetuksella käyttöön otettuun kriisinratkaisumenettelyyn osallistuvat eri vaiheissa Euroopan keskuspankki (jäljempänä EKP), kriisinratkaisuneuvosto, komissio ja mahdollisesti Euroopan unionin neuvosto. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen johdanto-osan 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Koska ainoastaan unionin toimielimet voivat vahvistaa unionin kriisinratkaisuperiaatteet ja koska kunkin erillisen kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisessä voidaan käyttää harkintavaltaa, on tarpeen säätää neuvoston ja komission asianmukaisesta osallistumisesta toimieliminä, jotka voivat käyttää täytäntöönpanovaltaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen

4 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnossa 7.6.2017 tehty päätös SRB/EES/2017/08 Banco Popular Español SA:ta koskevan kriisinratkaisumääräyksen antamisesta (jäljempänä kriisinratkaisumääräys).

5 Banco Popular Español SA:ta koskevan kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisestä 7.6.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/1246 (EUVL 2017, L 178, s. 15; jäljempänä komission hyväksyntä).

6 Unionin tuomioistuimessa on vireillä myös toinen kyseistä tuomiota koskeva valitus, joka on tehty asiassa C-448/22 P, SFL v. SRB. Se ei koske tutkittavaksi ottamista. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy käsiteltävässä asiassa tehdyn valituksen, tämä toinen valitus menettäisi eittämättä tarkoituksensa ja se olisi siten hylättävä.

7 Näistä pilottiasioista kolmessa kriisinratkaisuneuvoston antama kriisinratkaisumääräys riitautettiin yhdessä komission hyväksynnän kanssa. Yhdessäkään niistä ei vastustettu tutkittavaksi ottamista. Ks. tuomio 1.6.2022, Del Valle Ruíz ym. v. komissio ja SRB (T-510/17, EU:T:2022:312); tuomio 1.6.2022, Eleveté Invest Group ym. v. komissio ja SRB (T-523/17, EU:T:2022:313) ja tuomio 1.6.2022, Aeris Invest v. komissio ja SRB (T-628/17, EU:T:2022:315). Unionin tuomioistuimessa ovat vireillä kyseisistä tuomioista tehdyt valitukset asiassa C-541/22 P, García Fernández ym. v. komissio ja SRB ja asiassa C-535/22 P Aeris Invest v. komissio ja SRB. Asiassa C-539/22 P, Del Valle Ruíz ym. v. komissio ja SRB tehty valitus peruttiin 22.7.2023. Unionin yleisen tuomioistuimen käsittelemä neljäs pilottiasia koski ainoastaan komission päätöstä hyväksyä kriisinratkaisumääräys, eikä sen tutkittavaksi ottamista vastustettu. Ks. tuomio 1.6.2022, Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. komissio (T-570/17, EU:T:2022:314). Kyseisestä tuomiosta ei valitettu. Kuudes pilottiasia koski kannetta, jossa vaadittiin kriisinratkaisuneuvoston antaman kriisinratkaisumääräyksen osittaista kumoamista. Komissio oli väliintulijana kyseisessä asiassa, mutta sen tutkittavaksi ottamista ei riitautettu. Unionin yleinen tuomioistuin päätti kuitenkin viran puolesta jättää kanteen tutkimatta, koska osittaisen kumoamisen edellytykset eivät täyttyneet. Ks. määräys 24.10.2019, Liaño Reig v. SRB (T-557/17, ei julkaistu, EU:T:2019:771). Tästä määräyksestä valitettiin unionin tuomioistuimeen, joka pysytti sen 4.3.2021 antamallaan tuomiolla Liaño Reig v. SRB (C-947/19 P, EU:C:2021:172), jossa se totesi, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt virhettä todetessaan, että kumottavaksi vaadittuja kriisinratkaisumääräyksen osia ei voitu erottaa sen muista osista.

291 artiklan mukaisesti. Kriisinratkaisuneuvoston tekemiin kriisinratkaisupäätöksiin liittyvien harkinnanvaraisten näkökohtien arvioinnin olisi oltava komission vastuulla. Kun otetaan huomioon kriisinratkaisupäätösten huomattava vaikutus jäsenvaltioiden rahoitusvakauteen ja unioniin sinänsä samoin kuin jäsenvaltioiden finanssipoliittiseen määräysvaltaan, on tärkeää, että neuvostolle siirretään täytäntöönpanovalta, joka koskee tiettyjen kriisinratkaisua koskevien päätösten tekemistä. Sen vuoksi olisi oltava neuvoston vastuulla komission ehdotuksesta valvoa tosiasiallisesti sitä, miten kriisinratkaisuneuvosto arvioi, onko kyse yleisestä edusta, sekä arvioida, onko tietyssä kriisinratkaisutoimessa käytettävä kriisinratkaisurahaston määrä muuttunut olennaisesti. Komissiolle olisi lisäksi siirrettävä valta antaa delegoituja säädöksiä, joissa määritellään lisäperusteet tai -ehdot, jotka kriisinratkaisuneuvoston olisi otettava huomioon käyttäessään eri valtuuksiaan. Tällainen kriisinratkaisutehtävien siirtäminen ei saisi millään tavalla haitata rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden toimintaa. [Euroopan pankkiviranomaisen] olisi sen vuoksi säilytettävä asemansa ja nykyiset valtuutensa ja tehtävänsä, joten sen olisi kehitettävä ja edistettävä kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavan unionin lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista sekä lähennettävä kriisinratkaisukäytäntöjä koko unionissa.”

9. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 ja 8 kohdassa säädetään kriisinratkaisumenettelyn yksityiskohdista. Nyt käsiteltävän valituksen kannalta merkityksellisiä ovat kyseisten säännösten seuraavat kohdat:

”7. Kriisinratkaisuneuvosto toimittaa kriisinratkaisumääräyksen komissiolle välittömästi sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

Komissio joko tukee kriisinratkaisumääräystä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen sille, tai vastustaa kriisinratkaisumääräystä sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta tapauksissa, jotka eivät kuulu tämän kohdan kolmannen alakohdan soveltamisalaan.

Komissio voi 12 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sille kriisinratkaisumääräyksen, ehdottaa neuvostolle, että se

a) vastustaa kriisinratkaisumääräystä sillä perusteella, että kriisinratkaisuneuvoston hyväksymä kriisinratkaisumääräys ei täytä 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua yleistä etua koskevaa perustetta;

b) hyväksyy kriisinratkaisuneuvoston hyväksymässä kriisinratkaisumääräyksessä vahvistetun kriisinratkaisurahaston määrän olennaisen muutoksen tai vastustaa sitä.

Kolmatta alakohtaa sovellettaessa neuvosto tekee päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä.

Kriisinratkaisumääräys voi tulla voimaan ainoastaan, jos neuvosto tai komissio ei vastusta sitä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen.

Neuvosto tai tapauksen mukaan komissio perustelee vastustusta koskevien valtuuksiensa käytön.

Jos neuvosto on 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sille kriisinratkaisumääräyksen, hyväksynyt komission ehdotuksen kriisinratkaisumääräyksen muuttamiseksi kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitetun perusteen nojalla tai jos komissio on vastustanut sitä toisen alakohdan mukaisesti, kriisinratkaisuneuvosto muuttaa kriisinratkaisumääräystä kahdeksan tunnin kuluessa esitettyjen perustelujen mukaisesti.

Kun kriisinratkaisuneuvoston hyväksymän kriisinratkaisumääräyksen mukaan tietyt velat rajataan ulkopuolelle 27 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa tilanteissa ja kun ulkopuolelle rajaaminen edellyttää rahoitusta kriisinratkaisurahastosta tai vaihtoehtoisesta rahoituslähteestä, komissio voi sisämarkkinoiden eheyden turvaamiseksi kieltää ehdotetun ulkopuolelle rajaamisen tai vaatia siihen muutoksia esittämällä riittävät perusteet, jotka liittyvät 27 artiklassa ja komission direktiivin 2014/59/EU 44 artiklan 11 kohdan nojalla hyväksymässä delegoidussa säädöksessä säädettyjen vaatimusten rikkomiseen.

8. Jos neuvosto vastustaa laitoksen asettamista kriisinratkaisuun sillä perusteella, että 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu yleistä etua koskeva peruste ei täyty, kyseinen yhteisö likvidoidaan asianmukaisesti sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

III Unionin yleisessä tuomioistuimessa käytyyn oikeudenkäyntimenettelyyn johtaneet tapahtumat

10. Käsiteltävän valituksen kannalta merkitykselliset tosiseikat, jotka selostetaan yksityiskohtaisemmin valituksenalaisessa tuomiossa, voidaan tiivistää seuraavasti.

11. Banco Popularin vaikeudet alkoivat vuonna 2016 ja kulminoituivat 3.6.2017, kun kriisinratkaisuneuvosto päätti aloittaa Banco Popularin markkinointimenettelyn ja ilmoitti Fondo de Reestructuración Ordenada Bancarialle (pankkijärjestelmän hallittua rakenneuudistusta varten perustettu rahasto, jäljempänä FROB) markkinointivaatimuksista.

12. EKP arvioi 6.7.2017, että Banco Popular oli yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja ilmoitti tämän arvionsa kriisinratkaisuneuvostolle yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti. [8]

13. FROB ilmoitti 7.6.2017 kriisinratkaisuneuvostolle saaneensa samana päivänä kello 3.12 Banco Santander SA:lta (jäljempänä Banco Santander) sitovan tarjouksen, jossa tämä tarjoutui ostamaan Banco Popularin osakkeet yhden euron hinnalla. FROB esitti kriisinratkaisuneuvostolle, että tarjous hyväksytään.

14. Kriisinratkaisuneuvoston johdon istunto hyväksyi 7.6.2017 Banco Santanderin tarjouksen ja antoi kriisinratkaisumääräyksen. [9] Määräys toimitettiin komission hyväksyttäväksi kello 5.13. Komissio hyväksyi kriisinratkaisumääräyksen kello 6.30 kriisinratkaisuneuvostolle osoittamallaan päätöksellä.

[8] Kyseisen arvion ei-luottamuksellinen versio on saatavilla osoitteessa https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

[9] Ks. yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 30–33 alakohta, joissa säädetään käytettävissä olevista kriisinratkaisuvälineistä (ks. yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 24 artikla). Käsiteltävässä tapauksessa välineenä käytettiin liiketoiminnan myyntiä, jonka yhteydessä Banco Popularin olemassa olevien osakkeiden (eli ydinpääoman instrumenttien, CET1) ja ensisijaisen lisäpääoman instrumenttien (AT1) kirjanpitoarvoa alennettiin. Toissijaisen pääoman (T2) instrumentit muunnettiin uusiksi osakkeiksi, jotka sitten siirrettiin Banco Santanderille yhden euron hinnalla.

IV Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

15. Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 2.8.2017 jättämällään kannekirjelmällä kriisinratkaisuneuvostoa vastaan kanteen, jossa vaadittiin kriisinratkaisumääräyksen kumoamista. [10]

16. Unionin yleinen tuomioistuin päätti viran puolesta tutkia kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja totesi, että kanne oli nostettu asianmukaisesti kriisinratkaisuneuvostoa vastaan.

17. Unionin yleinen tuomioistuin piti ratkaisevana seikkana sitä, ettei komissiolla ole valtuuksia käyttää kriisinratkaisuneuvostolle varattuja valtuuksia muuttamalla kriisinratkaisumääräystä tai sen oikeusvaikutuksia. [11] Näin on sen vuoksi, että komission hyväksyntä vaaditaan ainoastaan kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisille näkökohdille, minkä tarkoituksena on välttää tuomiossa Meroni [12] tarkoitettu ”vastuun tosiasiallinen siirtäminen”.

18. Hylätäkseen komission väitteen siitä, että kriisinratkaisumääräys on pelkkä valmistelutoimi, jota se ei ole velvollinen hyväksymään, unionin yleinen tuomioistuin tukeutui tuomioon ABLV Bank ym. [13] Se katsoi, että EKP:n arviointi siitä, onko laitos kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on erotettava kriisinratkaisumääräyksestä: tuomiossa ABLV Bank ym. unionin tuomioistuin nimittäin totesi, ettei kyseisellä arvioinnilla ollut oikeusvaikutuksia valittajiin, kun taas kriisinratkaisumääräyksellä ja sen täytäntöönpanolla oli. [14] Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui päätelmässään siihen, että toisin kuin kriisinratkaisuneuvostolla EKP:n osalta, komissiolla ei ole valtuuksia vastustaa eikä muuttaa kriisinratkaisumääräyksen puhtaasti teknisiä näkökohtia.

19. Unionin yleinen tuomioistuin myös hylkäsi parlamentin ja neuvoston väitteen, jonka mukaan yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 86 artiklassa viitataan ainoastaan niihin kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin, jotka eivät edellytä komission hyväksyntää. Se selitti, ettei kriisinratkaisumääräykseen voida hakea muutosta valituslautakunnalta eikä myöskään ole säädetty muita poikkeuksia, joiden nojalla kriisinratkaisumääräys jäisi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 86 artiklan mukaisen unionin tuomioistuinten valvontavallan ulkopuolelle. [15]

20. Unionin yleinen tuomioistuin viittasi myös oikeusvarmuuden ja tehokkaan oikeussuojan periaatteisiin [16] perustellakseen päätelmäänsä, jonka mukaan kriisinratkaisumääräys on SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

10 Espanjan kuningaskunta, Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio ja Banco Santander tukevat väliintulijoina kriisinratkaisuneuvoston vaatimuksia.

11 Valituksenalaisen tuomion 132 kohta.

12 Valituksenalaisen tuomion 129 ja 130 kohta, joissa viitataan 13.6.1958 annettuun tuomioon Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7).

13 Tuomio 6.5.2021, ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369).

14 Valituksenalaisen tuomion 135 kohta, jossa viitataan 6.5.2021 annettuun tuomioon ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66 kohta).

15 Valituksenalaisen tuomion 140 kohta.

16 Valituksenalaisen tuomion 145–147 kohta.

V Menettely unionin tuomioistuimessa

21. Komissio vaatii 17.8.2022 jättämässään valituksessa, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi siinä, että ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kumoamiskanne voitiin ottaa tutkittavaksi

– toteaa, että asiassa T-481/17 ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kumoamiskanne on jätettävä tutkimatta, ja tämän seurauksena hylkää kanteen kokonaisuudessaan

– velvoittaa Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenon ja SFL:n (kantajat ensimmäisessä oikeusasteessa) korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut sekä tässä oikeudenkäynnissä että unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä.

22. Kriisinratkaisuneuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. SFL vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää komission valituksenalaisesta tuomiosta tekemän valituksen asiavaltuuden puuttumisen perusteella

– toissijaisesti hylkää komission valituksen

– velvoittaa komission korvaamaan käsiteltävästä valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

24. Parlamentti, joka tukee väliintulijana komission vaatimuksia, vaatii, että unionin tuomioistuin hyväksyy komission kanteen kokonaisuudessaan.

25. Neuvosto osallistui menettelyyn väliintulijana ainoastaan tukeakseen vaatimusta kriisinratkaisumääräyksestä nostetun kumoamiskanteen hylkäämisestä aineellisilla perusteilla.

26. Istunto, jossa parlamentti, neuvosto, komissio, SFL ja kriisinratkaisuneuvosto esittivät suullisia lausumia, pidettiin 13.6.2023.

VI Asian tarkastelu

27. Komissio esittää kolme valitusperustetta. Ensinnäkin se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että kriisinratkaisumääräyksellä, sellaisena kuin kriisinratkaisuneuvosto sen hyväksyi, on sitovia oikeusvaikutuksia. Toiseksi komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin antoi nostaa kanteen väärää vastaajaa vastaan ja loukkasi siten komission puolustautumisoikeuksia. Lisäksi komissio väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ovat ristiriitaisia.

28. Kaikki kolme valitusperustetta kiteytyvät yhteen kysymykseen: oliko unionin yleinen tuomioistuin oikeassa todetessaan, että Banco Popularin kriisinratkaisumääräyksestä voidaan nostaa kanne kriisinratkaisuneuvostoa vastaan? Aion siten tutkia nämä valitusperusteet yhdessä.

29. Tarkastelussani osoitan, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen. Oikeudellisesti vastuussa oleva kriisinratkaisumääräyksen antaja on komissio, ja nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa komissio on hyväksynyt kriisinratkaisumääräyksen, kumoamiskanne voidaan nostaa ainoastaan komissiota vastaan.

30. Tämä päätelmä perustuu yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen, jolla unionin lainsäätäjä järjesti kriisinratkaisumenettelyn ja jakoi tehtävät eri toimijoille. Toisin kuin komissio eräässä väitteessään esittää, en kuitenkaan katso, että Meroni-doktriini edellyttäisi tällaista ratkaisua.[17]

31. Unionin lainsäätäjä olisi voinut siirtää kriisinratkaisuneuvostolle itsenäiset valtuudet antaa yksittäistapauksissa kriisinratkaisumääräyksiä valtuuttavassa säädöksessä asetetuin edellytyksin ja tuomioistuinten valvonnassa. Se ei kuitenkaan tehnyt näin. Se päätti päinvastoin olla antamatta kriisinratkaisuneuvostolle tällaisia itsenäisiä valtuuksia ja edellyttää lisäksi komission hyväksyntää.

32. Päätelmieni perustelemiseksi etenen seuraavalla tavalla. Aluksi kuvailen kriisinratkaisuneuvostoa sekä sen ja komission ja neuvoston yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaisia tehtäviä (A osan 1 jakso). Osoitan, että on olemassa neljä eri skenaariota, joissa kriisinratkaisumenettely voidaan aloittaa (A osan 2 jakso). Selitän, että Meroni-doktriini, sellaisena kuin se on tällä hetkellä olemassa, ei edellytä komission tai neuvoston osallistumista kriisinratkaisuneuvoston yksittäistapauksissa tekemiin päätöksiin (B osan 1 jakso). Sen jälkeen osoitan, että se, että lainsäätäjä on silti päättänyt edellyttää tätä, tekee komissiosta oikeudellisesti vastuussa olevan kriisinratkaisumääräyksen antajan (B osan 2 jakso). Näin ollen valittajat kohdistivat kanteen virheellisesti kriisinratkaisuneuvostoon ja unionin yleinen tuomioistuin teki virheen salliessaan tämän.

A Kriisinratkaisuneuvosto ja eri toimijoiden tehtävät kriisinratkaisumenettelyssä

1. Kriisinratkaisuneuvosto

33. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen johdanto-osan 31 perustelukappaleessa todetaan, että kriisinratkaisuneuvoston ”olisi oltava erityinen unionin virasto, jolla on sen erityistehtäviä vastaava rakenne ja joka poikkeaa kaikkien muiden unionin virastojen mallista”.[18] Kriisinratkaisuneuvosto on yksi unionin tasolla toimivista yli 35 virastosta, joista kullakin on oma erityinen rakenteensa ja omat tehtävänsä ja toimivaltuutensa. Kuten useat oikeusoppineet korostavat, perussopimuksissa ei ole toistaiseksi otettu asianmukaisesti huomioon tätä ”virastoitumisprosessia”,[19] josta kriisinratkaisuneuvosto on vain yksi ilmentymä.

17 Ks. jäljempänä 76 kohta, jossa selitän tarkemmin tätä doktriinia.

18 Istunnossa parlamenttia pyydettiin selventämään, mitä kyseisessä perustelukappaleessa tarkoitetaan. Vastauksena oli, että sen tarkoituksena oli selventää, että kriisinratkaisuneuvostolle on annettu enemmän toimivaltuuksia kuin virastoille yleensä mutta että tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että kriisinratkaisuneuvosto on osa monitahoista hallinnollista menettelyä. SFL totesi istunnossa, että virastona kriisinratkaisuneuvosto on vertaansa vailla, koska sillä on keskitetyt kriisinratkaisuvaltuudet.

19 ”Virastoitumista” on kuvattu prosessiksi, jossa julkista valtaa siirretään julkisoikeudellisille erityiselimille, jotka toimivat erillään perinteisen käsityksen mukaisista lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelimistä. Verhoest, K., van Thiel, S. ja De Vadder, S., ”Agencification in Public Administration”, *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, s. 2.

34. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa valtuutetaan kriisinratkaisuneuvosto päättämään, käynnistääkö se kriisinratkaisun. Kriisinratkaisuneuvosto aloittaa kriisinratkaisumenettelyn sen jälkeen, kun EKP on todennut luottolaitoksen olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.[20] Kriisinratkaisuneuvosto voi kuitenkin tietyin edellytyksin myös itse arvioida, onko laitos kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.[21] Vaikka lähtökohtaisesti kriisinratkaisumenettely käynnistyy EKP:n arvioinnilla, kriisinratkaisuneuvosto voi aloittaa sen myös itse.

35. Kriisinratkaisuneuvosto voi päättää aloittaa kriisinratkaisun vain, jos se on yleisen edun mukaista.[22] Jos kriisinratkaisuneuvosto päättää toteuttaa kriisinratkaisun, se päättää samalla kriisinratkaisussa käytettävistä välineistä.[23]

36. Kaikki unionin tuomioistuimessa käydyn menettelyn osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että kriisinratkaisuneuvoston päätökset ovat harkinnanvaraisia ja kuuluvat komission valvontaan.[24]

37. Jos kriisinratkaisuneuvosto toteaa, että kriisinratkaisu on yleisen edun mukaista, komissio voi 12 tunnin kuluessa kriisinratkaisumääräyksen vastaanottamisesta ehdottaa neuvostolle, että se vastustaa määräystä sillä perusteella, että kriisinratkaisu ei täytä yleistä etua koskevaa perustetta.[25] Tältä osin komissio ja neuvosto rajoittavat kriisinratkaisuneuvoston harkintavaltaa.

38. Jos kriisinratkaisuneuvosto toteaa, että kriisinratkaisu ei ole yleisen edun mukaista, yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa ei kuitenkaan säädetä, että komissio tai neuvosto voisivat olla tästä eri mieltä. Pyrkimättä ennakoimaan unionin tuomioistuimen tästä kysymyksestä antamaa tulevaa ratkaisua[26] katson, että kanne sellaisen päätelmän riitauttamiseksi, että kriisinratkaisu ei ole yleisen edun mukaista, voidaan nähdäkseni nostaa vain kriisinratkaisuneuvostoa vastaan, koska se on elin, joka tekee asiassa lopullisen päätöksen.

39. Sen lisäksi, että kriisinratkaisuneuvosto voi päättää kriisinratkaisun aloittamisesta, sillä on valtuudet tehdä useita muita yksittäisiä päätöksiä kriisinratkaisumenettelyssä.[27]

20 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan EKP voi tehdä tämän kuultuaan kriisinratkaisuneuvostoa.

21 Ibid.

22 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 5 kohta. Kriisinratkaisuneuvosto julkaisi vuonna 2019 selostuksen lähestymistavasta, jota se noudattaa yleistä etua koskevan perusteen täyttymistä koskevassa arvioinnissa. Ks. https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 23 artiklan ensimmäinen kohta.

24 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan toinen alakohta.

25 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan kolmas alakohta.

26 Asia, joka koskee kriisinratkaisuneuvoston päätöstä olla antamatta kriisinratkaisumääräystä ABLV Bankin osalta, on yhä vireillä. Alun perin kantajat riitauttivat EKP:n arvioinnin siitä, että laitos oli kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi nämä kanteet 6.5.2019 antamallaan määräyksellä ABLV Bank v. EKP (T-281/18, EU:T:2019:296) ja 6.5.2019 antamallaan määräyksellä Bernis ym. v. EKP (T-283/18, EU:T:2019:295). Unionin tuomioistuin pysytti määräykset 6.5.2021 antamallaan tuomiolla ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369), jossa se totesi, että EKP:n arviointi ei ole kannekelpoinen toimi, mutta kriisinratkaisuneuvoston päätös olla aloittamatta kriisinratkaisua on. Jatkomenettelyssä, jossa riitautettiin kyseinen kriisinratkaisuneuvoston päätös, unionin yleinen tuomioistuin otti kanteen tutkittavaksi, mutta hylkäsi sen aineellisilla perusteilla 6.7.2022 antamallaan tuomiolla ABLV Bank v. SRB (T-280/18, EU:T:2022:429). Kyseisestä tuomiosta on vireillä valitus asiassa C-602/22 P, ABLV Bank v. SRB. Se tarjoaa unionin tuomioistuimelle hyvän tilaisuuden ottaa kantaa kysymykseen kriisinratkaisuneuvoston harkintavallasta sen arvioidessa, onko kriisinratkaisu yleisen edun mukainen.

27 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen V osastossa olevassa 2 luvussa määritetään kriisinratkaisuneuvoston valtuudet yhteisen kriisinratkaisurahaston osalta, mutta niillä ei ole merkitystä käsiteltävän asian kannalta eikä niitä esitetä tässä.

40. Kriisinratkaisuneuvosto esimerkiksi laatii kriisinratkaisusuunnitelmia [28] ja antaa ohjeita ja ohjeistusta kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille sen erityisten valtuuksien vaikuttavan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaisesti. [29] Sillä on valtuudet määrätä luottolaitos tai sen emoyritys ottamaan yhteyttä mahdollisiin ostajiin varhaisen tilanteeseen puuttumisen mahdollistamiseksi ja vaatia toimivaltaista kansallista viranomaista laatimaan alustava kriisinratkaisumääräys. [30]

41. Ennen päätöksen tekemistä kriisinratkaisutoimesta kriisinratkaisuneuvosto myös päättää, kuka tekee luottolaitoksen varojen ja velkojen oikeudenmukaisen, varovaisen ja realistisen arvostuksen, ja valitsee henkilön, joka on riippumaton viranomaisista, tekemään tämän arvostuksen. [31] Kriisinratkaisua täytäntöön pantaessa kriisinratkaisuneuvostolla on valtuudet seurata ja ohjeistaa kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia. [32] Lisäksi kriisinratkaisuneuvostolla on tutkintavaltuudet, [33] ja se voi määrätä uhkasakkoja laitoksille, jotka eivät noudata sen tekemiä tutkintapäätöksiä. [34]

42. Kriisinratkaisuneuvoston antamalle kriisinratkaisumääräykselle vaaditaan komission tai tiettyjen kysymysten osalta neuvoston hyväksyntä. Ennen tätä hyväksyntää kriisinratkaisuneuvoston antama kriisinratkaisumääräys ei ole laillisesti sitova. Tästä pääsenkin niihin neljään mahdolliseen skenaarioon, joissa kriisinratkaisumääräys voi tulla voimaan.

2. Neljä mahdollista skenaariota, jotka voivat toteutua kriisinratkaisuneuvoston annettua kriisinratkaisumääräyksen

43. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan viidennessä alakohdassa todetaan, että kriisinratkaisumääräys ”voi tulla voimaan ainoastaan, jos neuvosto tai komissio ei vastusta sitä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen”. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan loppuosassa määritetään neljä skenaariota, joissa kriisinratkaisumääräys voi tulla voimaan, ja niihin osallistuvat kriisinratkaisuneuvosto, komissio ja mahdollisesti neuvosto.

44. Banco Popularin kriisinratkaisussa on kyse ainoastaan ensimmäisestä skenaariosta. Tarkasteluni, jonka perusteella päättelen, että komissio on ainoa oikeudellisesti vastuussa oleva toimija, jota vastaan kriisinratkaisumääräystä koskeva kanne olisi nostettava, koskee tätä skenaariota. Tarkoitukseni ei ole ehdottaa mitään kokonaisratkaisua, vaan kyseinen skenaario on mielestäni tärkeää erottaa muista. Tämä auttaa ymmärtämään paremmin komission ja kriisinratkaisuneuvoston välistä suhdetta ratkaistaessa nyt käsiteltävää asiaa.

28 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 8 artiklan 1 kohta.

29 Ks. esim. yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 8 artiklan 3 kohta ja 12 artiklan 3 kohta.

30 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 13 artiklan 3 kohta.

31 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 20 artiklan 1 kohta. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 20 artiklan 15 kohdan mukaan itse arvostukseen ei voida hakea muutosta erikseen, mutta siihen voidaan hakea muutosta yhdessä kriisinratkaisuneuvoston päätöksen kanssa (säännöksessä ei tosin täsmennetä, mitä päätöstä siinä tarkoitetaan, mutta siitä voidaan päätellä, että kyse on kriisinratkaisumääräyksestä). Valituksenalaisen tuomion 141 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin itse asiassa totesi, että myös kyseinen säännös vahvistaa, että kriisinratkaisumääräys on yksin kannekelpoinen toimi.

32 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 28 ja 29 artikla.

33 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 34–36 artiklan mukaan kriisinratkaisuneuvosto voi esittää tietopyyntöjä ja tehdä yleisiä tutkimuksia sekä tarkastuksia paikalla.

34 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 38–41 artikla. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 85 artiklan 3 kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, mukaan lukien kriisinratkaisuviranomainen, voi valittaa kriisinratkaisuneuvoston päätöksestä valituslautakuntaan.

a) Ensimmäinen skenaario: komissio tukee kriisinratkaisuneuvoston antamaa kriisinratkaisumääräystä

45. Komissio voi tukea kriisinratkaisumääräystä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen.[35]

46. Banco Popularin kriisinratkaisussa tapahtui juuri näin. Komissio ei vastustanut kriisinratkaisumääräystä vaan hyväksyi sen nimenomaisesti kokonaisuudessaan.

47. Koska kriisinratkaisumääräystä ei tässä skenaariossa vastustettu, se tuli voimaan.[36]

48. Banco Popularin kriisinratkaisun tapauksessa kriisinratkaisumääräyksen 12 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että se tulee voimaan 7.6.2017 kello 6.30. Tämä on ajankohta, jona komissio hyväksyi kriisinratkaisumääräyksen, eikä ajankohta, jona kriisinratkaisuneuvosto toimitti sen komissiolle (kello 5.13).

49. Tässä oikeudenkäynnissä on kuitenkin esitetty eriäviä tulkintoja kriisinratkaisumääräyksen voimaantulosta.[37] Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa, että kriisinratkaisumääräyksen 12 artiklassa määrättiin, milloin se tulee voimaan, mistä se päätteli, että kriisinratkaisumääräys itsessään on säädös, joka voi tulla voimaan.[38] Toisaalta komissio väittää, että kriisinratkaisumääräyksen voimaantulon kannalta on ratkaisevaa, onko komissio hyväksynyt sen.[39]

50. Kuten jäljempänä B osan 2 jaksossa esitän, kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen sanamuodon ja systematiikan perusteella on selvää, että tässä skenaariossa nimenomaan komission hyväksyntä tekee kriisinratkaisumääräyksestä oikeudellisesti sitovan toimen.

b) Toinen skenaario: vastaamatta jättäminen

51. Toinen skenaario, jota komissio piti istunnossa erittäin epätodennäköisenä, on se, ettei komissio vastaa kriisinratkaisumääräykseen 24 tunnin kuluessa sen toimittamisesta.

52. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan viides alakohta tukee eittämättä päätelmää, jonka mukaan kriisinratkaisumääräys tulee voimaan ilman komission hyväksyntää, jos sitä ei vastusteta (ja myös jos siihen jätetään kokonaan vastaamatta).

53. Yhden mahdollisen tulkinnan mukaan tässä tilanteessa ainoa sitovia oikeusvaikutuksia tuottava toimi olisi itse kriisinratkaisumääräys. Tämä olisi vastoin komission väitettä, jonka mukaan sen hyväksyntä on kriisinratkaisumääräyksen voimaantulon olennainen edellytys.

35 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan toinen alakohta.

36 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan viides alakohta.

37 Kriisinratkaisumääräyksen 12 artiklan 1 kohdan viittauksesta yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 6 kohtaan on saattanut aiheutua sekaannusta. Jälkimmäisessä määritetään kriisinratkaisumääräyksen sisältö, mutta ei menettelyä, jolla se saatetaan voimaan (josta sen sijaan säädetään yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdassa).

38 Valituksenalaisen tuomion 117 kohta.

39 Mikä on eittämättä nähtävissä siitä, että siinä viitataan ajankohtaan, jona komissio hyväksyi sen, eikä ajankohtaan, jona kriisinratkaisuneuvosto toimitti sen komissiolle.

54. Toinen tapa tulkita kyseistä skenaariota on, että komission hyväksyntä on hiljainen ja toimii niin ikään kriisinratkaisumääräyksen voimaantulon ehdottomana edellytyksenä. Tämä juuri on komission argumentti nyt käsiteltävässä valitusasiassa.

55. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että tämä skenaario voidaan rinnastaa ensimmäiseen skenaarioon ja että kanne on nimenomaisen hyväksynnän puuttuessakin nostettava komissiota vastaan, koska se on oikeudellisesti vastuussa kriisinratkaisumääräyksestä.

56. Komission nimenomaisen toimen puuttuminen antaa kuitenkin aihetta varovaisuuteen, koska se voi viitata siihen, että komission rooli kriisinratkaisuneuvoston antaman kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisessä ei ole ollut todellinen vaan pelkästään symbolinen.[40] Koska Banco Popularin kriisinratkaisu oli ensimmäinen yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen voimassaoloaikana aloitettu kriisinratkaisu, on mahdotonta tietää, tukisiko komissio vastaisuudessa kriisinratkaisumääräyksiä hiljaisesti. Toistaiseksi voidaan vain luottaa siihen, ettei komissio toimi näin.[41]

c) Kolmas skenaario: komissio vastustaa kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisia näkökohtia

57. Komissio voi vastustaa kriisinratkaisumääräyksen[42] harkinnanvaraisia näkökohtia.[43] Tässä tapauksessa sen on perusteltava päätöksensä.[44]

58. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei komissio voi vastustaa eikä muuttaa kriisinratkaisumääräyksen puhtaasti teknisiä näkökohtia.[45] Näin ollen se totesi, että kriisinratkaisumääräyksellä on itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Myös kriisinratkaisuneuvosto otti samansuuntaisen kannan vastauksessaan.

59. Komission vastalauseet voivat todellakin koskea ainoastaan harkinnanvaraisia seikkoja. Kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvarainen osa perustuu kuitenkin sen ei-harkinnanvaraisista osista tehtyihin päätelmiin. Komissio voi esimerkiksi vastustaa kriisinratkaisuneuvoston valitsemaa kriisinratkaisuvälinettä, koska se on tehnyt pankin arvostuksesta toisenlaisen päätelmän.

40 Unionin yleinen tuomioistuin totesi pilottiasiassa, josta ei ole valitettu (tuomio 1.6.2022, Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. komissio (T-570/17, EU:T:2022:314, 122 kohta), että komission on tuettava kriisinratkaisumääräystä nimenomaisesti, tai muuten se rikkoo Meroni-doktriinia. Kun otetaan huomioon näkemykseni Meroni-doktriinin soveltamisesta kriisinratkaisuneuvostoon (ks. jäljempänä B osan 1 jakso), en ole samaa mieltä siitä, että tuomiossa Meroni velvoitettaisiin komissio hyväksymään kriisinratkaisumääräys nimenomaisesti.

41 Vastaamatta jättämisessä on se ongelma, että se voi tehdä komissiosta toimettoman ja kriisinratkaisuneuvostolle alisteisen. Ks. Adamski, D., "The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation", *European Law Review* 812, osa 39(4), 2014, s. 817–818 (jossa väitetään, että valtuuttavan elimen tukeutumisesta valtuutetun elimen tekniseen ja ammatilliseen asiantuntemukseen aiheutuu tietojen epäsymmetrian riski, joka johtaa siihen, että valtuutettu elin tekee viime kädessä itse poliittiset valinnat, joille valtuuttava elin toimii ainoastaan kumileimasimena).

42 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan toinen alakohta. Nämä eivät koske i) yleistä etua koskevan perusteen täyttymisen arviointia ja ii) kriisinratkaisurahastosta käytettävää määrää. Jos komissio ei hyväksy jompaakumpaa näistä näkökohdista, sen on ehdotettava neuvostolle, että tämä vastustaa kriisinratkaisumääräystä (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan kolmas alakohta). Tarkastelen tätä tilannetta neljännen skenaarion yhteydessä.

43 Istunnossa valitusasian osapuolet viittasivat kriisinratkaisuvälineen valintaan, kriisinratkaisun tavoitteiden noudattamiseen ja muihin kriisinratkaisumenettelyn ei-teknisiin näkökohtiin.

44 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan kuudes alakohta.

45 Valituksenalaisen tuomion 132 ja 137 kohta.

60. Tässä skenaariossa kriisinratkaisuneuvostolla on kahdeksan tuntia aikaa muuttaa kriisinratkaisumääräystä komission esittämien perustelujen mukaisesti. [46]

61. Joka tapauksessa on niin, että jos komissio vastustaisi kriisinratkaisumääräystä, se ei voi tulla voimaan, ellei siinä oteta huomioon näitä vastalauseita. Nähdäkseni on perusteltua katsoa, että myös tässä skenaariossa komissio on vastuussa kriisinratkaisumääräyksestä.

d) Neljäs skenaario: neuvoston osallistuminen

62. Kriisinratkaisun on oltava yleisen edun kannalta välttämätön. [47] Lisäksi yhtenä mahdollisena kriisinratkaisuvälineenä on velkakirjojen arvon alaskirjaus, johon voidaan käyttää yhteisen kriisinratkaisurahaston (jäljempänä rahasto) varoja. [48] Nämä kaksi kriisinratkaisumääräyksen näkökohtaa edellyttävät neuvoston hyväksyntää.

63. Komissio voi 12 tunnin kuluessa kriisinratkaisumääräyksen toimittamisesta [49] ehdottaa neuvostolle ensinnäkin, että se vastustaa kriisinratkaisumääräystä, jos kriisinratkaisu ei ole yleisen edun mukainen, tai toiseksi, että se hyväksyy komission ehdotuksessa esitetyn kriisinratkaisurahastosta käytettävän määrän olennaisen muutoksen tai vastustaa sitä.

64. Tässä skenaariossa neuvosto tekee päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä, [50] ja sen on perusteltava vastustusta koskevien valtuuksiensa käyttö. [51]

65. Jos neuvosto katsoo, että julkista etua koskeva peruste ei täyty, kyseinen yhteisö likvidoidaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. [52] Neuvostolla on siten valta pysäyttää koko kriisinratkaisu.

66. Jos neuvosto hyväksyy komission ehdotuksen, jossa vastustetaan rahastosta käytettävää määrää tai muutetaan sitä, kriisinratkaisuneuvosto muuttaa kriisinratkaisumääräystä kahdeksan tunnin kuluessa ehdotuksen mukaisesti. [53]

67. Kuten kolmannessa skenaariossa, komissio voi esittää vastalauseita, mutta kyseisestä skenaariosta poiketen se ei voi velvoittaa kriisinratkaisuneuvostoa noudattamaan niitä ilman neuvoston suostumusta. Tilanne voi siis kehittyä tästä useaan eri suuntaan: neuvosto voi hyväksyä komission kannan mutta myös hylätä sen ja siten puoltaa kriisinratkaisuneuvoston antamaa alkuperäistä määräystä.

68. Mikä on kannekelpoinen toimi tässä neljännessä skenaariossa? Jos neuvoston kanta johtaa kriisinratkaisumääräyksen hylkäämiseen (esimerkiksi yleisen edun puuttumisen vuoksi), ainoa toimi, josta kanne voitaisiin nostaa, on neuvoston kanta. Tässä skenaariossa kriisinratkaisumääräystä ei nimittäin ole olemassa.

46 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan seitsemäs alakohta. Siinä ei nimenomaisesti säädetä, onko komission vielä vahvistettava muutettu määräys.

47 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohta.

48 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 27 artikla. Tätä välinettä ei käytetty Banco Popularin kriisinratkaisussa. Se mainitaan tässä ainoastaan täydellisyyden vuoksi.

49 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan kolmas alakohta.

50 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan neljäs alakohta.

51 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan kuudes alakohta.

52 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 8 kohta.

53 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan seitsemäs alakohta.

69. Jos kuitenkin neuvosto on komission kanssa eri mieltä ja vahvistaa, että kriisinratkaisu on yleisen edun mukainen, määräys voi tulla voimaan. Ja näin on siitä huolimatta, että komissio ei tukenut sitä. Ketä on pidettävä vastaajana tällaisesta määräyksestä nostettavaan kanteeseen: ainoastaan neuvostoako vai neuvostoa ja komissiota yhdessä? Sama kysymys nousee esiin, jos rahastosta käytettävää määrää muutetaan neuvoston ja komission ollessa siitä erimielisiä.

70. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa ei säädetä näistä kysymyksistä.

71. Pyrkimättä edelleenkään sulkemaan pois sitä, että tämä kysymys voidaan sen konkreettisesti esiin tullessa ratkaista toisin, edellä mainittuja tilanteita abstraktisti arvioiden olen taipuvainen katsomaan, että komission on aina oltava asianosaisena kriisinratkaisumääräyksestä nostettavassa kanteessa (joko yhdessä neuvoston kanssa tai yksin). Kuten jäljempänä B osan 2 jaksossa selitän, se, kuinka laajasti komissio neuvostoon verrattuna osallistuu kriisinratkaisumenettelyyn, puoltaa tätä näkemystä.

B Komissio on oikeudellisesti vastuussa Banco Popularin kriisinratkaisumääräyksestä

72. Kuten edellä mainittiin, ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevaa asetusta virheellisesti, kun se totesi, että Banco Popularin kriisinratkaisumääräystä on pidettävä kriisinratkaisuneuvoston eikä komission antamana toimena. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy valituksen ja kumoaa valituksenalaisen tuomion. Perusteluni eivät kuitenkaan ole täysin yhteneväiset komission perustelujen kanssa.

73. En varsinkaan ole samaa mieltä siitä komission perustelusta, jonka mukaan Meroni-doktriini edellyttää, että komissiota pidetään kriisinratkaisumääräyksen antajana. Tämä tulkinta voidaan kuitenkin sen sijaan johtaa yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen sanamuodosta ja systematiikasta.

74. Ennen kuin esitän syyt yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen tällaiseen tulkintaan (2), selitän, miten Meroni-doktriini olisi nykyään ymmärrettävä (1).

1. Harkintavallan siirtäminen: tuomiosta Meroni tuomioon ESMA

75. Yksi komission nyt käsiteltävässä valitusasiassa esittämistä perusteluista on, että harkintavallan antaminen kriisinratkaisuneuvostolle olisi Meroni-doktriinin ja toimielinten välisen tasapainon periaatteen vastaista.[54] Kun tarkastellaan lainsäädäntöhistoriaa, voidaan

[54] On kiistanalaista, oliko tuomion Meroni taustalla ainoastaan pyrkimys turvata toimielinten välinen tasapaino vai pyrittiinkö sillä myös mahdollistamaan tehokas tuomioistuinvalvonta. Ks. julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja parlamentti (C-270/12, EU:C:2013:562, 64 kohta), jossa esitetyn näkemyksen mukaan molemmat pyrkimykset ohjasivat tuomiossa Meroni tehtyä ratkaisua. Ks. myös Chamon, M., "EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea", *Common Market Law Review*, osa 48, 2011, s. 1055 ja erityisesti s. 1058 ja 1059 (jossa kirjoittaja väittää, että tuomion Meroni mukaisen tasapainoisen toimivallan jaon rinnastaminen vuonna 1990 käyttöön otettuun toimielinten väliseen tasapainoon ei ole perusteltua, koska ensin mainitun on katsottava viittaavan perussopimuksen oikeussuojajärjestelmään).

todeta, että neuvoston puututtua lainsäädäntömenettelyyn [55] kriisinratkaisuneuvostolle päätettiin olla antamatta valtuuksia tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia yksityisiin. Tätä pidettiin aiheellisena Meroni-doktriinin noudattamisen varmistamiseksi.

76. Doktriini on nimetty vuonna 1958 annetun tuomion Meroni mukaan. [56] Siihen aikaan ei vielä ollut komissiota, sellaisena kuin se tunnetaan nykyään, vaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen (jäljempänä korkea viranomainen). Korkea viranomainen siirsi romurautajärjestelmän rahoitusjärjestelyjen toimintaan liittyvän toimivallan yksityiselle elimelle. Unionin tuomioistuin katsoi, että korkealla viranomaisella oli oikeus siirtää ainoastaan tarkasti määriteltyä ja täysin sen valvonnan alaista täytäntöönpanotoimivaltaa. [57]

77. Tuomiosta Meroni tuli lähtökohta toimivallan siirron arvioinnille unionin oikeudessa. [58] Sitä on usein tulkittu siten, että siinä kiellettäisiin harkintavallan siirtäminen. [59]

78. Harkintavallan siirron kieltäminen kaikilta muilta elimiltä paitsi komissiolta ei kuitenkaan istu nykytodellisuuteen. [60] Monilla unionin tasolla perustetuilla virastoilla on valtuudet tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä, joissa käytetään väistämättä jonkinasteista harkintavaltaa. [61]

79. Lord Diplock on esittänyt harkintavallasta käyttökelpoisen määritelmän, jota voidaan mielestäni soveltaa myös unionin oikeuteen liittyvissä asioissa: ”Hallinnollisen harkintavallan käsitteeseen sisältyy itsessään oikeus valita useammasta kuin yhdestä vaihtoehtoisesta ratkaisusta, joista täysijärkisillä ihmisillä voi olla eriäviä mielipiteitä sen suhteen, mikä niistä kannattaa valita.” [62]

55 Neuvoston oikeudellinen yksikkö piti alkuperäistä ehdotusta liian laajana ja epätäsmällisenä, koska siinä annettiin kriisinratkaisuneuvostolle valtuudet päättää muistakin kuin pelkästään teknisistä kysymyksistä ja rikottiin siten Meroni-doktriinia. Ks. Euroopan unionin neuvosto, Opinion of the Legal Service on the Delegation of powers to the SRB, Bryssel, 7.10.2013, asiak. nro 14547/13, s. 17 ja 26 (jäljempänä neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto). Ks. myös yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen johdanto-osan 24 perustelukappale, jossa komission ja neuvoston osallistumisesta säätämiselle esitetyt perustelut vastaavat neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa Meroni-doktriinista tehtyä tulkintaa.

56 Tuomio 13.6.1958, Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7).

57 Tuomio 13.6.1958, Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7, s. 152).

58 Tuomion Meroni tavanomaisen tulkinnan voitaisiin ajatella olevan seurausta siitä, että sen tarkoituksena pidettiin toimielinten välisen tasapainon turvaamista, mikä pääteltiin kyseisessä tuomiossa olevasta viittauksesta toimivallan tasapainoiseen jakautumiseen. Ks. edellä alaviitteessä 54 mainittu Chamon, s. 1058 ja 1059. Ks. myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto, s. 3–5.

59 Tuomio 13.6.1958, Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7, s. 154). Chamon luettelee vielä kuusi muuta tuomion Meroni seurausta, jotka mainitaan oikeuskirjallisuudessa: ”1) toimivallan siirtänyt viranomainen ei voi siirtää enempää toimivaltaa kuin sillä on itsellään; 2) toimivallan siirtäneen viranomaisen olisi huolehdittava jatkuvasta seurannasta; 3) toimivallan siirto ei voi olla implisiittistä, vaan siitä on säädettävä nimenomaisesti; 4) olisi varmistettava jatkuva tuomioistuinvalvonta; 5) toimielinten välistä tasapainoa ei tule horjuttaa ja 6) toimivallan siirron on oltava tosiasiallisesti tarpeen kyseisten tehtävien hoitamiseksi.” Ks. Chamon, M., ”The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism”, *European Law Review*, osa 39(3), 2014, s. 380, erityisesti s. 382.

60 Simoncini, M., ”’Live and let die?’ The Meroni doctrine in 2023”, saatavilla osoitteessa https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa mainitaan Euroopan lääkevirasto, Euroopan valvontaviranomaiset, kuten Euroopan pankkiviranomainen, ja ESMA (s. 5, alaviite 11). Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 a artiklasta voidaan löytää ainakin neljä muuta virastoa, jotka voivat tehdä yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, joiden laillisuuden unionin tuomioistuimet voivat tutkia suoraan sen jälkeen, kun sisäiset uudelleentarkastelumenettelyt on käyty: Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto, yhteisön kasvilajikevirasto, Euroopan kemikaalivirasto ja Euroopan lentoturvallisuusvirasto. Kiinnostavaa kyllä, ehdotukseen Euroopan unionin tuomioistuinten perussäännön muuttamisesta sisältyy 58 a artiklan muutos, jossa tähän virastojen luetteloon lisätään kriisinratkaisuneuvosto. Ks. ehdotus asetukseksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta, 3 artikla. Saatavilla osoitteessa https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_fi.pdf.

62 Secretary of State for Education and Science v. Tameside MBC (1976) UKHL 6, s. 17. Ks. myös julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus EKP v. Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, 44 kohta).

80. Harkintavallan käyttö on väistämättä erottamaton osa sääntelytoimintaa: sellaisten sääntöjen antamista, jotka sitovat kaikkia yleisesti ja samanlaisin ehdoin ja jotka johtuvat poliittisista valinnoista. Tällaista valtaa siirretään yhä enemmän täytäntöönpanoviranomaisille.[63] Unionissa valta antaa soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä voidaan siirtää ainoastaan komissiolle.[64] Voidaankin väittää, että unionissa sääntelyvallan on pysyttävä unionin toimielimillä.

81. Harkintavaltaa käytetään kuitenkin myös yksittäistapauksia koskevissa päätöksissä.[65] Tietyn oikeussäännön soveltaminen yksittäiseen tosiseikkojen kokonaisuuteen on vain harvoin, jos koskaan, automaattista;[66] se edellyttää yleensä valintoja. Tällaista yksittäistapauksissa tehtävää harkinnanvaraista päätöksentekoa ohjataan ja rajoitetaan ylemmäntasoisilla yleisillä säännöillä.

82. Unionin oikeudessa toimivallan siirtoa koskevan lainsäädännön kehitys ei pysähtynyt vuoteen 1958. Väitän, että nykyisessä Meroni-doktriinissa on tehtävä ero säädösvallan siirron ja yksittäistapauksia koskevissa päätöksissä käytettävän harkintavallan välillä. Ensin mainittua ei voida siirtää virastoille. Jälkimmäinen voidaan, mutta valtuuttavassa säädöksessä on rajoitettava asianmukaisesti tällaisten toimivaltuuksien käyttöä.

83. Tämä ilmenee tuomion Meroni jälkeisestä oikeuskäytännöstä.

84. Ensimmäinen tämän oikeuskäytännön merkityksellinen ratkaisu on tuomio Romano.[67] Kyseisessä asiassa neuvosto oli antanut siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnalle (jäljempänä hallintotoimikunta) valtuudet vahvistaa muuntokurssit, joita kansallisissa elimissä käytettiin määritettäessä määrää, joka asianomaiselle henkilölle oli maksettava useammasta kuin yhdestä jäsenvaltiosta kertyneiden eläkeoikeuksien erotuksen korvaamiseksi.

85. Tuomiossa Romano todettiin, ettei hallintotoimikunnan kaltaista elintä voitu valtuuttaa antamaan ”normatiivisia toimia”.[68] Siinä viitattiin ETY:n perustamissopimuksen 155 artiklaan, jossa määrättiin komission toimivaltuuksista. Neuvosto oli siten tehnyt virheen, kun se ei ollut siirtänyt tätä toimivaltaa komissiolle.[69] Tämän päätelmän yhteydessä tuomiossa Romano viitattiin ETY:n perustamissopimuksen 173 ja 177 artiklaan (nykyiset SEUT 263 ja SEUT 267 artikla), joissa ei tuohon aikaan mainittu hallintotoimikunnan kaltaisten elinten tekemiin päätöksiin kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa.

86. Näin ollen hallintotoimikunnan vahvistama muuntokurssi ei sitonut kansallisia elimiä niiden määrittäessä maksettavan eläkkeen määrää.

87. Seuraava merkityksellinen ratkaisu on tuomio ESMA, joka tunnetaan myös Short Selling -tapauksena.[70] Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (jäljempänä ESMA) perustettiin osana unionin ratkaisua finanssikriisiin, ja sen tavoitteena oli vahvistaa finanssimarkkinoiden

63 Galligan, D.J., ”Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions”, teoksessa Galligan D.J., (toim.), *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*, Melbourne University Press, 1984, s. 145.

64 SEUT 290 artiklan 1 kohdassa määrätään myös, että siirretyllä säädösvallalla komissio voi ainoastaan täydentää tai muuttaa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

65 Klassisena esimerkkinä harkintavallan käytöstä hallinnollisessa päätöksenteossa ks. Galligan, D.J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, 1986, uusintapainos 2011.

66 Onpa sen tekninen tietämys tai asiantuntemus mikä hyvänsä, päätöksentekijä ei koskaan ole – Montesquieuta lainatakseni – pelkkä ”bouche de la loi” (lain suu). Ks. myös Mendes, J., ”Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU”, *Modern Law Review*, osa 80(3), 2017, 443.

67 Tuomio 14.5.1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 Ibid, 20 kohta.

69 Ks. edellä alaviitteessä 54 mainittu Chamon, s. 1063.

70 Tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2014:18).

valvontaa unionin tasolla.[71] Vuonna 2012 ESMAlle annettiin vielä valtuudet tehdä yksittäisiä markkinatoimijoita koskevia päätöksiä, jos se katsoo, että on olemassa ”uhka, joka kohdistuu finanssimarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja eheyteen taikka koko rahoitusjärjestelmän tai sen osan vakauteen unionissa”.[72]

88. Yhdistynyt kuningaskunta vaati kumoamaan säännöksen, jolla ESMAlle annettiin nämä valtuudet. Se väitti, että kyseisellä säännöksellä rikottiin tuomioon Meroni ja tuomioon Romano perustuvia doktriineja, koska ESMAlle oli annettu harkintavaltaa antaa normatiivisia toimia. Yhdistynyt kuningaskunta myös väitti, että SEUT 290 ja SEUT 291 artiklassa määrätään tyhjentävästi säädösvallan siirrosta ja täytäntöönpanovallasta unionin oikeudessa ja suljetaan pois tällaisen säädösvallan antaminen virastoille.[73]

89. Tuomiossa ESMA unionin tuomioistuin tarkasteli tuomion Meroni vaatimuksia Lissabonin sopimuksen valossa ja totesi, että ”laajan harkintavallan” antaminen virastoille on edelleen kiellettyä.[74] Se totesi, että ESMAlle annetut toimivaltuudet on kuitenkin täsmällisesti rajattu ja että tuomioistuimet voivat valvoa niiden käyttöä. ESMAlla on valta toimia vain, jos kyseessä on ”uhka, joka kohdistuu finanssimarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja eheyteen taikka koko rahoitusjärjestelmän tai sen osan vakauteen unionissa ja jonka vaikutukset ulottuvat rajojen yli”.[75]

90. Unionin tuomioistuin ei pitänyt merkityksellisenä sitä, että tällaisten laajojen käsitteiden määrittäminen voi jo itsessään edellyttää harkintavallan käyttöä.[76] Sitä vastoin se painotti tarvetta hyödyntää ESMAn erityistä teknistä ja ammatillista asiantuntemusta.[77] Kun tähän lisättiin se, mitä unionin tuomioistuin piti riittävänä rajoituksena ESMAn toimivallan käytölle, se totesi, ettei tuomiossa Meroni asetettua harkintavallan siirtämisen kieltoa ollut rikottu.

91. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin tarkasteli tuomiota Romano. Se totesi julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotuksen[78] mukaisesti, että koska SEUT 263 ja SEUT 267 artiklassa nykyään mahdollistetaan nimenomaisesti se, että unionin laitokset toteuttavat soveltamisalaltaan yleisiä toimenpiteitä, tuomiosta Romano johdettua rajoitusta ei enää sovelleta.[79]

71 Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja parlamentti (C-270/12, EU:C:2013:562, 2 kohta).

72 Lyhyeksimyynnistä ja tietyistä luottoriskinvaihtosopimuksiin liittyvistä kysymyksistä 14.3.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 236/2012 (EUVL 2012, L 86, s. 1) 28 artikla.

73 Yhdistynyt kuningaskunta myös väitti, että SEUT 114 artikla on virheellinen oikeudellinen perusta. Julkisasiamies Jääskinen oli tästä samaa mieltä ja kehotti unionin tuomioistuinta hyväksymään Yhdistyneen kuningaskunnan kanteen tällä perusteella. Ks. julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja parlamentti (C-270/12, EU:C:2013:562, 6 ja 48–53 kohta). Unionin tuomioistuin oli eri mieltä.

74 Tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2014:18, 42 kohta).

75 Ibid, 46 ja 47 kohta. Ks. myös julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja parlamentti (C-270/12, EU:C:2013:562, 42 kohta). Todetessaan, että ESMAn harkintavalta on hyvin rajoitettua, unionin tuomioistuin viittasi edelleen ESMAn velvollisuuteen kuulla Euroopan järjestelmäriskikomiteaa ja ilmoittaa toimenpiteestä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille sekä tarkastella toimenpidettä uudelleen vähintään kolmen kuukauden välein. Lisäksi unionin tuomioistuin piti merkityksellisenä sitä, että komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä, joissa tarkennetaan perusteet ja tekijät, jotka ESMAn on otettava huomioon määrittäessään, missä tapauksissa tiettyjä epäsuotuisia tapahtumia tai epäsuotuista kehitystä tai uhkia ilmenee (50 ja 51 kohta).

76 Tätä koskevasta kritiikistä ks. edellä alaviitteessä 66 mainittu Mendes, s. 447–448, ja edellä alaviitteessä 59 mainittu Chamon, s. 393.

77 Tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2014:18, 52, 82 ja 85 kohta).

78 Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2013:562, 74 ja 88 kohta) (jossa hän totesi, että riippumatta Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomista muutoksista, jotka koskivat virastojen toimien tuomioistuinvalvontaa ja niille tämän seurauksena annettua valtaa tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä – ja joiden takia tuomioon Romano perustuva oikeuskäytäntö menetti merkityksensä –, toimivallan siirtoa koskevassa säädöksessä ”on esitettävä riittävän selkeät kriteerit, jotta täytäntöönpanovallan tuomioistuinvalvonta on mahdollinen”).

79 Tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2014:18, 65 kohta).

92. Tehdessään yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, jotka koskevat tiettyä markkinatoimijaa, ESMA on todellakin käyttänyt harkintavaltaansa valtuuttavassa normissa asetetuista rajoituksista riippumatta. Näin ollen on todettava, että tuomion ESMA jälkeen virastolle on ollut sallittua siirtää harkintavaltaa yksittäistapauksia koskevien päätösten tekemiseen, kunhan ne voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena.

93. Kaiken kaikkiaan tuomiosta Romano ja tuomiosta ESMA voidaan päätellä, että virastoille ei voida siirtää toimivaltaa antaa yleisesti sovellettavia säädöksiä, mutta niille voidaan antaa selvästi rajattua täytäntöönpanovaltaa, joka voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. [80]

94. Näin ollen kriisinratkaisuneuvoston valtuuttaminen päättämään kriisinratkaisumääräyksestä ilman komission hyväksyntää ei ole Meroni-doktriinin vastaista. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa rajoitetaan ja ohjataan riittävän täsmällisesti kriisinratkaisuneuvoston toimivaltuuksien käyttöä: kriisinratkaisuneuvosto voi aloittaa kriisinratkaisun vain, jos se toteaa sen olevan yleisen edun mukaista. Tämän toteaminen on harkinnanvaraista mutta ei kuitenkaan mielivaltaista, sillä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaan se edellyttää, että jokin kyseisen asetuksen 14 artiklan 2 kohdassa mainituista kriisinratkaisutavoitteista täyttyy. [81] Lisäksi se edellyttää sen arvioimista, vaarantuisivatko nämä tavoitteet, jos pankki likvidoitaisiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti. [82]

95. Tämä jättää tilaa yksittäistapauksissa tehtäville erilaisille ratkaisuille, mutta keskeiset poliittiset valinnat on tehty yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa: siinä luetellaan tiettyjä tilanteita, joissa markkinoiden tilanteeseen puuttuminen on välttämätöntä, ja velvoitetaan samalla punnitsemaan, mitä pankin jättämisestä oman onnensa nojaan markkinoilla seuraisi verrattuna siihen, että unioni puuttuu tilanteeseen. Lisäksi on niin, että jos yksittäistapauksia koskevat päätökset olisi jätetty yksin kriisinratkaisuneuvoston vastuulle, niihin olisi ollut mahdollista kohdistaa unionin tuomioistuinvalvontaa.

96. Se, että kriisinratkaisuneuvostolle siirrettäisiin toimivalta tehdä harkinnanvaraisesti yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, olisi tuomiosta Meroni alkaen tuomioon ESMA asti vahvistettujen vaatimusten mukaista, vaikkei kriisinratkaisumääräyksen voimaantulo edellyttäisikään komission hyväksyntää.

97. Unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan ole järjestänyt kriisinratkaisumenettelyä näin. Seuraavassa jaksossa osoitan, että nyt käsiteltävän valitusasian ratkaisun kannalta ovat merkityksellisiä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa tehdyt lainsäädännölliset valinnat eikä Meroni-doktriini.

80 Kriisinratkaisuneuvosto ei ole ensimmäinen virasto, jolla on harkintavaltaa tehdä yksittäistapauksia koskevia päätöksiä tarvitsematta niille komission hyväksyntää. Ks. tästä edellä alaviite 61.

81 Siinä luetellut kriisinratkaisutavoitteet ovat seuraavat: ”a) varmistaa kriittisten toimintojen jatkuvuus; b) välttää merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen rahoitusvakaudelle, erityisesti estämällä häiriöiden leviäminen muun muassa markkinoiden perusrakenteisiin ja ylläpitämällä markkinakuria; c) suojata julkisia varoja huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen on mahdollisimman vähäistä; d) suojata [talletusten vakuusjärjestelmistä 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2014/49/EU [(EUVL 2014, L 173, s. 149)] soveltamisalaan kuuluvia tallettajia ja [sijoittajien korvausjärjestelmistä 3.3.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 97/9/EY [(EYVL 1997, L 84, s. 22)] soveltamisalaan kuuluvia sijoittajia; e) suojata asiakkaiden varoja ja omaisuutta.”

82 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 5 kohdassa todetaan seuraavaa: ”– – kriisinratkaisutoimea on pidettävä yleisen edun mukaisena, jos se on tarpeen yhden tai useamman sellaisen 14 artiklassa tarkoitetun kriisinratkaisutavoitteen saavuttamiseksi, jota ei voitaisi saavuttaa samassa laajuudessa tavanomaisten maksukyvyttömyysmenettelyjen mukaisella yhteisön likvidaatiolla, ja jos kriisinratkaisutoimi on oikeassa suhteessa kyseisiin tavoitteisiin”.

2. Miksi komissio on oikeudellisesti vastuussa Banco Popularin kriisinratkaisumääräyksestä?

98. Se, että komissio on oikeudellisesti vastuussa kriisinratkaisumääräyksestä ja on nyt käsiteltävän kumoamiskanteen asianmukainen vastaaja, seuraa yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen sanamuodosta ja systematiikasta. Se on siten unionin lainsäätäjän tekemän valinnan tulos.

99. Kun kriisinratkaisuneuvosto käyttää harkintavaltaansa ja antaa kriisinratkaisumääräyksen, sen on toimitettava tämä määräys komission hyväksyttäväksi.

100. *Kyseinen* kriisinratkaisumääräys voi tulla voimaan *vain*, jos komissio tai neuvosto eivät vastusta sitä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen. Näin ollen on selvää, että kriisinratkaisumääräyksestä, sellaisena kuin kriisinratkaisuneuvosto sen on antanut, ei voi tulla oikeudellisesti sitovaa toimea ilman komission (tai tietyissä tilanteissa neuvoston) hyväksyntää.

101. Unionin yleinen tuomioistuin totesi sekä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 16 artiklan 1 kohdan [83] että sen 47 artiklan [84] perusteella, että kriisinratkaisuneuvosto on määräyksen todellinen antaja ja että sen olisi näin ollen oltava vastaajana kumoamismenettelyssä. Unionin lainsäätäjä on kuitenkin laatinut kriisinratkaisumenettelyn siten, että kriisinratkaisuneuvoston riippumattomuus sen antaessa kriisinratkaisumääräystä ei ole riittävä peruste siihen, että sitä pidettäisiin oikeudellisesti kyseisen toimen antajana. Oikeudellisesti kriisinratkaisumääräystä ei ole olemassa, ellei komissio hyväksy sitä.

102. Komissio väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen perustelut olivat ristiriitaisia, ja olen sen kanssa täysin samaa mieltä. Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin nimittäin myönsi, että komission hyväksyntä on kriisinratkaisumääräyksen voimaantulon välttämätön edellytys. [85] Toisaalta se kuitenkin totesi, että kriisinratkaisumääräys on toimi, joka voi tulla voimaan ja tuottaa itsenäisiä oikeusvaikutuksia. [86]

103. Nyt käsiteltävässä tapauksessa kriisinratkaisumääräys ei selvästikään tuottanut itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Siitä tuli oikeudellisesti sitova vasta sen jälkeen, kun komissio oli nimenomaisesti tukenut sitä.

104. Valituksenalaisen tuomion aiheuttama sekaannus johtuu osittain siitä, että kriisinratkaisumenettelyssä voidaan osoittaa kaksi muodollista toimea: kriisinratkaisuneuvoston antama kriisinratkaisumääräys ja komission antama hyväksyntä. Jos toimia on muodollisesti kaksi, kumpi niistä on kannekelpoinen?

83 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin tukeutui yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 16 artiklan 1 kohtaan, jossa todetaan, että kriisinratkaisuneuvosto ”päättää kriisinratkaisutoimesta”. Ks. valituksenalaisen tuomion 116 ja 120 kohta.

84 Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 47 artiklassa säädetään, että kriisinratkaisuneuvosto toimii riippumattomasti ja yleisen edun mukaisesti (1 kohta) eikä se pyydä tai ota vastaan ohjeita unionin toimielimiltä tai elimiltä (2 kohta). Kriisinratkaisuneuvoston riippumattomuudesta huolimatta yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa annetaan komissiolle nimenomaiset valtuudet antaa kriisinratkaisumääräykselle sitova oikeusvaikutus.

85 Komissio viittaa valituksenalaisen tuomion 127, 128 ja 130 kohtaan.

86 Komissio viittaa tässä valituksenalaisen tuomion 117, 120 ja 127 kohtaan.

105. Tämä kysymys on harhaanjohtava. Kannekelpoisen toimen käsitteessä ei ole kyse muodosta vaan sisällöstä. Pikemminkin olisi kysyttävä, mitä kyseisellä kanteella on riitautettu. Valittajilla on tietenkin intressi saada kriisinratkaisumääräys tai osa siitä kumotuksi. Valittajien kannalta komission hyväksynnällä on merkitystä vain siksi, että ilman sitä ei olisi myöskään kriisinratkaisumääräystä.

106. Tässä mielessä komission hyväksyntä ei ole itsenäinen toimi. Se liittyy kriisinratkaisumääräykseen, sellaisena kuin kriisinratkaisuneuvosto on sen antanut, ja se on merkityksetön ilman kyseisen määräyksen sisältöä. Vaikka komission hyväksyntä on vain puoli sivua pitkä, kriisinratkaisumääräys on tämän hyväksynnän kohde ja siten erottamaton osa kyseistä hyväksyntäpäätöstä.

107. Vastaavasti myöskään kriisinratkaisumääräystä ei voida erottaa hyväksynnästä, jota ilman se ei voi tulla voimaan. Kummastakaan toimesta ei siten voida nostaa kannetta erikseen.

108. Nähdäkseni ainoa kannekelpoinen toimi voi olla *kriisinratkaisumääräys, sellaisena kuin komissio on sen hyväksynyt*. Käänteisesti ilmaistuna: komission hyväksyntä on kannekelpoinen toimi, mutta kriisinratkaisumääräys on erottamaton osa tätä hyväksyntää.

109. Vielä on selvitettävä, ketä on pidettävä näiden erottamattomien toimien oikeudellisesti merkityksellisenä toteuttajana.

110. Komissio väittää tältä osin, että unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt täysin huomiotta yhdistelmämenettelyjä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan toimi, jolla menettely päätetään kokonaisuudessaan, voi tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia.[87] Kyseistä oikeuskäytäntöä sovelletaan, kuten komissio toteaa, paitsi vertikaalisiin yhdistelmämenettelyihin (joihin osallistuvat sekä unioni että kansalliset elimet) myös horisontaalisiin menettelyihin, kuten kriisinratkaisumenettelyyn. Komissio väittää näin ollen, että sen hyväksyntä päättää kriisinratkaisumenettelyn ja on siten kannekelpoinen toimi. Tämä väite voidaan kuitenkin hyväksyä vain, jos hyväksyntää ei ole erotettu toimesta, joka sillä hyväksytään.

111. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimen oikeudellisesti merkityksellinen *antaja* on se elin, jonka päätöksellä menettely saatetaan päätökseen. Koska menettely tässä tapauksessa päättyy kriisinratkaisumääräyksen hyväksyntään, kyseinen elin on komissio.[88]

112. Hyväksynnällään komissio hyväksyy koko kriisinratkaisumääräyksen niin teknisine kuin harkinnanvaraisinekin näkökohtineen. Kuten komissio perustellusti väitti istunnossa, nämä näkökohdat ovat toisistaan riippuvaisia ja erottamattomia.

113. Mikään yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen sanamuodossa ei viittaa siihen, että komissio hyväksyisi ainoastaan kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraiset osat. Päinvastoin. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa todetaan, että ”komissio joko tukee kriisinratkaisumääräystä – – tai

87 Komissio viittaa tässä 11.11.1981 annettuun tuomioon IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 10–12 kohta) ja 19.12.2018 annettuun tuomioon Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 49 kohta).

88 Vastaavasti myöskään komissiota vastaan polkumyyntitullien käyttöön ottamisesta annetusta asetuksesta nostettua kannetta ei otettu tutkittavaksi, koska ”päätösvalta on neuvostolla, joka voi pidättyä päätöksen tekemisestä, jos se on eri mieltä komission kanssa, tai päinvastoin tehdä päätöksen sen ehdotusten perusteella”. Määräys 8.5.1985, Koyo Seiko v. neuvosto ja komissio (256/84, EU:C:1985:178, 3 kohta).

vastustaa *kriisinratkaisumääräystä sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta – –*”.[89] Tämä tarkoittaa, että toisin kuin vastustaminen, joka kohdistuu ainoastaan harkinnanvaraisiin näkökohtiin, tukeminen koskee kriisinratkaisumääräystä kokonaisuudessaan.

114. Unionin yleinen tuomioistuin teki siten virheen, kun se tukeutui päätöksessään komission valtuuksiin vastustaa ainoastaan kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisia näkökohtia.[90] Muut kuin harkinnanvaraiset osat koskevat tosiseikkoja, ja ne voivat kyllä olla virheellisiä, mutta ne eivät ole valinnanvaraisia. Kun komissio hyväksyy kriisinratkaisumääräyksen, se myös väistämättä tukee niitä tosiseikkoja koskevia toteamuksia, joiden perusteella harkinnanvaraiset valinnat on tehty.

115. Komission hyväksynnän jälkeen kriisinratkaisumääräys alkaa tuottaa oikeusvaikutuksia kolmansiin osapuoliin nähden, ja komissio on oikeudellisesti vastuussa koko kriisinratkaisumääräyksestä. Kriisinratkaisuneuvoston ei siten tarvitse tulla kanssavastaajaksi.

116. Kannekelpoisen toimen antajasta nyt käsiteltävässä asiassa esittämänsä väitteen tueksi komissio vetosi toisessa valitusperusteessaan puolustautumisoikeuksiinsa. Se väitti, että sen oikeutta puolustaa kriisinratkaisumääräystä rajoitettaisiin, jos sitä ei pidettäisi vastaajana.[91]

117. Tämä on nurinkurinen väite. Mahdollisuudella puolustaa toimea täysivaltaisesti on nimittäin merkitystä vain, jos komissio on oikeudellisesti vastuussa toimesta. Puolustautumisoikeudet eivät ole syy siihen, että komissio on oikeudellisesti vastuussa oleva elin, vaan pikemminkin sen seuraus. Komission pitäminen toimen antajana johtuu yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen sanamuodosta ja systematiikasta, joiden mukaan kriisinratkaisumääräyksen oikeudellinen elinkaari alkaa komission hyväksynnästä. Komission oikeus puolustaa määräystä seuraa siitä, että se on sen antaja.

118. Samasta syystä kriisinratkaisuneuvoston vastaava väite, jonka mukaan sen puolustautumisoikeuksia loukattaisiin, ellei se ole vastaajana, ei voi menestyä. Jos kriisinratkaisuneuvoston ei ole tarkoitus olla oikeudellisesti vastuussa kriisinratkaisumääräyksestä, sille ei ole mitään syytä antaa täysiä puolustautumisoikeuksia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että se ei voi olla väliintulijana kriisinratkaisumääräystä koskevassa oikeudenkäynnissä.

119. Kannekelpoisena toimena on siten pidettävä Banco Popularin kriisinratkaisumääräykselle annettua komission hyväksyntää. Tällä hyväksynnällä, jonka erottamaton osa kriisinratkaisumääräys on, on oikeusvaikutuksia, ja siihen voidaan siten kohdistaa tuomioistuinvalvontaa.[92]

89 Kursivointi tässä.

90 Valituksenalaisen tuomion 137 kohta. Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

91 Komissio muistutti unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 142 artiklasta, jonka mukaan väliintulijat eivät voi esittää itsenäisiä vaatimuksia.

92 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kannekelpoisia toimia ovat kaikki unionin toimielimen, elimen tai laitoksen tekemät päätökset, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, päätöksen luonteesta tai muodosta riippumatta. Tuomio 20.11.2018, komissio v. neuvosto (Etelämantereen merelliset suojelualueet) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 59 kohta).

120. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely, joka perustuu yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 86 artiklan 2 kohtaan,[93] jonka mukaan kriisinratkaisumääräys, sellaisena kuin kriisinratkaisuneuvosto on sen antanut, on kannekelpoinen toimi, koska kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin voidaan hakea muutosta valituslautakunnalta, ei vaikuta edellä esitettyyn päätelmään. Kyseistä säännöstä sovelletaan nimittäin muihinkin kriisinratkaisuneuvostolle kuuluviin päätöksiin, kuten esimerkiksi päätökseen olla aloittamatta kriisinratkaisumenettelyä.[94]

121. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kriisinratkaisumääräys tuottaa itsenäisesti sitovia oikeusvaikutuksia, koska FROB on velvollinen panemaan sen täytäntöön.[95] Tämän päätelmän tehdessään unionin yleinen tuomioistuin näyttää jättäneen huomiotta kriisinratkaisumääräyksen 13 artiklan, jonka mukaan määräys osoitetaan FROB:lle ja annetaan sille tiedoksi sen jälkeen, kun komissio tai neuvosto on hyväksynyt sen. Näin ollen kyseinen artikla tukee komission väitettä, jonka mukaan kriisinratkaisumääräyksen voimaantulo vastaanottajaansa eli kansalliseen kriisinratkaisuviranomaiseen nähden riippuu komission hyväksynnästä.

122. Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että komissio on oikeudellisesti vastuussa oleva kriisinratkaisumääräyksen antaja.

123. Jäljellä on kuitenkin vielä yksi kysymys, jota on tarkasteltava. Jotta taataan unionin tuomioistuinten harjoittama tehokas tuomioistuinvalvonta, oikeudellisesti sitova toimi on perusteltava.[96] Toimen kohteena olevan henkilön on vaikeaa riitauttaa sitä tehokkaasti, ellei hän tiedä sen syitä.

124. Perustelut sille, millä tavoin Banco Popularin kriisinratkaisu täyttää yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen edellytykset, esitetään kriisinratkaisumääräyksessä itsessään. Tukemalla kriisinratkaisumääräystä komissio tukee samalla sen oikeuttamiseksi esitettyjä perusteluja, ja sen on oltava valmis puolustamaan niitä unionin tuomioistuimissa.[97]

125. Ei ole suinkaan merkityksetöntä, voiko komissio todella puolustaa täysimääräisesti Banco Popularin kriisinratkaisun perusteluja. Tämä on mahdollista vain, jos komissio on toimen tosiasiallinen antaja.

126. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 43 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolla (ja EKP:llä) on edustaja, jolla on oikeus osallistua kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnon ja täysistunnon kokouksiin pysyvänä tarkkailijana, osallistua keskusteluihin ja tutustua kaikkiin asiakirjoihin.[98]

93 Valituksenalaisen tuomion 140 kohta. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 86 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltio, unionin toimielin taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi hakea kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin muutosta unionin tuomioistuimelta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan mukaisesti.”

94 Siihen unionin tuomioistuimen 6.5.2021 annetussa tuomiossa ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369) (johon unionin yleinen tuomioistuin virheellisesti tukeutui) tekemään päätelmään, jonka mukaan EKP:n arviointi siitä, onko laitos kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ei ole kannekelpoinen toimi, vaikutti nimenomaan kriisinratkaisuneuvoston mahdollisuus päättää olla aloittamatta kriisinratkaisumenettelyä. Ks. valituksenalaisen tuomion 135 kohta, jossa viitataan 6.5.2021 annettuun tuomioon ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66 kohta).

95 Valituksenalaisen tuomion 119 kohta.

96 Tuomio 8.5.2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP (C-450/17 P, EU:C:2019:372, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

97 Banco Popularin kriisinratkaisumääräykselle annetussa komission hyväksynnässä todetaan, että ”komissio hyväksyy kriisinratkaisumääräyksen. Se on samaa mieltä erityisesti syistä, joiden vuoksi kriisinratkaisuneuvosto katsoi, että kriisinratkaisu on yleisen edun kannalta välttämätön”. Komission hyväksynnän 4 kohta.

98 Neuvoston osalta ei säädetä samankaltaisesta osallistumisesta.

127. Tuomiossa Algebris,[99] joka niin ikään annettiin Banco Popularin kriisinratkaisun yhteydessä, unionin yleinen tuomioistuin totesi, että komissio oli tosiasiallisesti osallistunut kriisinratkaisun valmisteluun ja arvioinut asianmukaisesti kriisinratkaisuneuvoston sille toimittaman kriisinratkaisumääräyksen. Sitä, että komissio teki tämän arvion 77 minuutissa, kompensoi se, että komissio oli osallistunut kaiken aikaa kriisinratkaisumääräykseen johtaneeseen menettelyyn, joka jo luonnostaan merkitsee kiireellistä tilannetta.[100]

128. Komission Banco Popularin kriisinratkaisumääräykselle antama hyväksyntä ei näytä olevan pelkkä kumileimasin. Hyväksynnällään komissio tuki kriisinratkaisumääräyksen sisältöä.

129. Kriisinratkaisumääräys itsessään ei kuitenkaan ollut tämän hyväksynnän liitteessä.[101] Tuomiossa Algebris unionin yleinen tuomioistuin totesi jossain määrin ristiriitaisesti valituksenalaisen tuomion kanssa, että komission viittaus kriisinratkaisumääräykseen ja siinä esitettyihin syihin oli riittävä perusteluvelvollisuuden täyttämiseksi. Se katsoi, että ”kriisinratkaisumääräys ja sen perustelut sisältyvät siihen asiayhteyteen”,[102] jossa komission hyväksyntä annettiin.

130. Nyt käsiteltävässä asiassa istunnossa tuotiin kuitenkin esiin kysymys siitä, miten yksityiset voivat nostaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisen kanteen, jos ne eivät voi saada hyväksyntäpäätöksestä itsestään selville syitä, joihin komissio on perustanut hyväksyntänsä.

131. Komissio vastasi, että kriisinratkaisumääräyksen julkaiseminen hyväksynnän ohella olisi ollut epäkäytännöllistä, koska se sisältää luottamuksellista tietoa. Komissio väitti, että hyväksynnästä ilmeni siitä huolimatta selvästi, että se liittyy Banco Popularin kriisinratkaisuun, josta kriisinratkaisuneuvosto julkaisi tiedon internetsivustollaan ja joka on siten yleisesti saatavilla olevaa tietoa.[103]

132. Katson, että komission olisi vastaisuudessa liitettävä Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistavaan hyväksyntään kriisinratkaisumääräyksen ei-luottamuksellinen versio. Vaikka unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olevien kanteiden suuri lukumäärä osoittaa, että asianomaiset henkilöt olivat tietoisia kriisinratkaisumääräyksestä, hyväksynnän ja kriisinratkaisumääräyksen julkaiseminen yhdessä tekisi selväksi, että hyväksynnällään komissio tukee kriisinratkaisumääräystä kokonaisuudessaan, sen perusteena olevat syyt mukaan luettuina.

133. Yhteenvetona totean, että kriisinratkaisumääräys ei nähdäkseni voi olla oikeudellisesti olemassa itsenäisesti eikä sitä näin ollen voida riitauttaa erillään komission hyväksynnästä. Suora kanne olisi siten nostettava hyväksynnästä, jonka komissio antaa kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisumääräykselle. Kannekelpoisia toimia on siis vain yksi, ja sen toteuttaja on komissio.

99 Tuomio 1.6.2022, Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. komissio (T-570/17, EU:T:2022:314, 138, 139 ja 143 kohta). Tuomiosta ei ole valitettu.

100 Tuomiossa Algebris komissio selitti, että se oli osallistunut useisiin kriisinratkaisumääräyksen antamista valmisteleviin vaiheisiin, mukaan lukien päivittäisiin kokouksiin ja kriisinratkaisuneuvoston toimittamien kahden kriisinratkaisumääräyksen alustavan luonnoksen vastaanottamiseen, ja että sillä oli oikeus tutustua kaikkiin kriisinratkaisumääräyksen valmisteluun liittyviin asiakirjoihin, mukaan lukien Banco Popularin taloudelliseen tilanteeseen. Tuomio 1.6.2022, Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. komissio (T-570/17, EU:T:2022:314, 132–135 kohta).

101 Komission hyväksynnässä viitattiin ainoastaan Banco Popularin kriisinratkaisumääräykseen (2 kohta).

102 Tuomio 1.6.2022, Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. komissio (T-570/17, EU:T:2022:314, 151 ja 156 kohta).

103 Komissio jatkoi tätä käytäntöä Sberbank banka d.d:n ja Sberbank d.d:n kriisinratkaisuissa. Ks. Sberbank banka d.d:tä koskevan kriisinratkaisumääräyksen tukemisesta 1.3.2022 annettu komission päätös (EU) 2022/947 (EUVL 2022, L 164, s. 63) ja Sberbank d.d:tä koskevan kriisinratkaisumääräyksen tukemisesta 1.3.2022 annettu komission päätös (EU) 2022/948 (EUVL 2022, L 164, s. 65).

VII Ratkaisuehdotus

134. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa 1.6.2022 annetun unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFL v. SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) siltä osin kuin siinä todetaan, että kriisinratkaisumääräyksestä, sellaisena kuin kriisinratkaisuneuvosto sen on antanut, nostettu kanne on otettava tutkittavaksi

– jättää Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenon ja SFL:n nostaman kumoamiskanteen tutkimatta

– velvoittaa Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenon ja SFL:n vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kriisinratkaisuneuvostolle ja Banco Santander SA:lle unionin yleisessä tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut

– velvoittaa Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenon ja SFL:n vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kriisinratkaisuneuvostolle ja komissiolle valitusmenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut

– määrää, että muut unionin yleisessä tuomioistuimessa väliintulijoina olleet osapuolet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, jotka ovat aiheutuneet kanteesta, ja että unionin tuomioistuimessa väliintulijoina olleet osapuolet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, jotka ovat aiheutuneet valituksesta.