Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu ensimmäinen jaosto)

22 päivänä maaliskuuta 2023 *

Talous- ja rahapolitiikka – Luottolaitosten vakavaraisuusvalvonta – Asetus (EU) N:o 1024/2013 – Asetus (EU) N:o 468/2014 – Valvottava yhteisö – Hallinnollinen yhdistelmämenettely – Asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden epääminen – Päätös 2004/258/EY – Oikeus tutustua EKP:n asiakirjoihin

Asiassa T-72/20,

Satabank plc, kotipaikka St Julian's (Malta), edustajanaan O. Behrends, asianajaja,

kantajana,

vastaan

Euroopan keskuspankki (EKP), asiamiehinään G. Buono, A. Lefterov ja E. Koupepidou,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Kanninen sekä tuomarit M. Jaeger, N. Półtorak (esittelevä tuomari), O. Porchia ja M. Stancu,

kirjaaja: hallintovirkamies P. Cullen,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn, erityisesti oikeudenkäyntiväitteen yhdistämisestä pääasiaan 9.3.2021 annetun määräyksen,

ottaen huomioon 7.6.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantaja, Satabank plc, vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvassa kanteessaan kumoamaan 26.11.2019 päivätyn Euroopan keskuspankin (EKP) päätöksen, jolla EKP hylkäsi kantajan hakemuksen saada tutustua itseään koskevaan asiakirja-aineistoon (jäljempänä riidanalainen päätös).

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Asian tausta ja kanteen nostamisen jälkeiset tosiseikat

2 Nyt käsiteltävän kanteen nostamisajankohtana kantaja oli Maltan lainsäädännön mukainen luottolaitos, joka oli luokiteltu luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2023 annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 (EUVL 2013, L 287, s. 63; jäljempänä YVM-asetus) tarkoitetuksi vähemmän merkittäväksi laitokseksi ja joka oli Maltan rahoituspalveluviranomaisen (Malta Financial Services Authority, jäljempänä MFSA) suorassa valvonnassa.

3 Kantajan asianajaja, jolle kantajan osakkeenomistajat olivat antaneet valtuutuksen sillä perusteella, ettei kantajalla ollut enää hallintoneuvostoa, esitti 16.11.2019 EKP:lle hakemuksen saada tutustua kantajaa koskeviin asiakirja-aineistoon (jäljempänä hakemus saada tutustua asiakirjoihin tai hakemus).

4 EKP hylkäsi kyseisen hakemuksen riidanalaisella päätöksellä ja totesi, ettei kantajaan kohdistunut mikään YVM-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetuista menettelyistä, minkä vuoksi sille ei voitu antaa oikeutta tutustua mainittuun asiakirja-aineistoon kehyksen perustamisesta YVM:n puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisten nimettyjen viranomaisten kanssa 16.4.2014 annetun Euroopan keskuspankin asetuksen (EU) N:o 468/2014 (EUVL 2014, L 141, s. 1; jäljempänä YVM-puiteasetus) 32 artiklan 1 kohdan nojalla.

5 MFSA toimitti EKP:lle 12.2.2020 YVM-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan ja YVM-puiteasetuksen 80 artiklan mukaisen päätösluonnoksen, jossa ehdotettiin kantajan toimiluvan peruuttamista, ja 17.2.2020 se toimitti EKP:lle vielä luonnoksesta tarkistetun version.

6 EKP antoi 16.3.2020 toimiluvan peruuttamista koskevan päätösluonnoksen tiedoksi sekä kantajan asianajajalle että toimivaltaiselle henkilölle, jonka MFSA oli nimennyt neuvomaan ja valvomaan kantajaa asianmukaisessa toiminnassa, ja antoi näille mahdollisuuden esittää huomautuksia kyseisestä luonnoksesta.

7 Kantajan asianajaja esitti 24.3.2020 hakemuksen saada tutustua asiakirja-aineistoon.

8 EKP myönsi oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon 30.4.2020, 4.5.2020 ja 3.6.2020.

9 EKP antoi 30.6.2020 päätöksen, jolla kantajalta peruutettiin luottolaitoksen toimilupa (jäljempänä peruuttamispäätös) ja jonka kantaja ilmoitti vastaanotetuksi 1.7.2020. Kantajan asianajaja pyysi peruuttamispäätöksen kumoamista 9.9.2020 nostetussa kanteessa, joka kirjattiin asianumerolla T-563/20. Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.2.2020 toimitetulla asiakirjalla kantaja ilmoitti unionin yleiselle tuomioistuimelle unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 125 artiklan mukaisesti luopuvansa kyseisestä kanteesta. Asia poistettiin unionin yleisen tuomioistuimen rekisteristä 8.4.2022 annetulla määräyksellä Satabank v. EKP (T-563/20, ei julkaistu, EU:T:2022:240).

Asianosaisten vaatimukset

10 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa EKP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 EKP vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Kanteen tutkittavaksi ottaminen ja kantajan oikeussuojan tarve

12 EKP esitti ensimmäiseksi erillisessä asiakirjassa oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan käsiteltävää kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi.

13 EKP katsoo ensinnäkin, ettei riidanalaisella päätöksellä ole vaikutusta kantajan oikeusasemaan. EKP väittää tässä yhteydessä, että silloin kun on kyse toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä ja varsinkin sisäisen menettelyn päätteeksi, kannekelpoisia toimia ovat pääsääntöisesti yleensä ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan toimielimen kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia. Näin ollen EKP katsoo, ettei sen vastauksella hakemukseen saada tutustua valvontamenettelyn asiakirja-aineistoon ole yksinään oikeusvaikutusta asianomaisten henkilöiden oikeusasemaan.

14 Toiseksi EKP katsoo, ettei kantaja ole osoittanut oikeussuojan tarvetta nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä. Kantaja on lisäksi saanut EKP:n käynnistämässä peruuttamismenettelyssä mahdollisuuden esittää huomautuksia EKP:n päätösluonnoksesta. Näin ollen komissio katsoo, että kannekirjelmässä esitetyistä väitteistä johtuva oikeussuojaintressi saada riidanalainen toimi kumotuksi on hypoteettinen, eikä sillä joka tapauksessa ole mitään yhteyttä kantajan puolustautumisoikeuksiin. Tästä syystä EKP väittää, ettei nyt käsiteltävä kanne voi tuottaa kantajalle minkäänlaista hyötyä.

15 Kantaja kiistää nämä väitteet.

16 EKP:n ensimmäisestä väitteestä, jonka mukaan riidanalainen päätös on valmisteluasiakirja, joka ei vaikuta kantajan oikeusasemaan, on heti aluksi syytä muistuttaa, että toimia, jotka voivat olla SEUT 263 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen kohteena, voivat olla ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttamalla tämän oikeusasemaa selvästi (ks. tuomio 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, C-362/08 P, EU:C:2010:40, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 Kun on kyse toimesta, joka tehdään monivaiheisessa menettelyssä ja erityisesti sisäisen menettelyn päätteeksi, kannekelpoinen on pääsääntöisesti ainoastaan toimenpide, jossa lopullisesti vahvistetaan hallinnon kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa toteutetut toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia. Päätöstä valmistelevat toimet eivät ole asianomaiselle vastaisia, ja kantaja voi vasta menettelyn päätyttyä tehtyä päätöstä vastaan nostetun kanteen yhteydessä vedota aikaisempien, tähän päätökseen kiinteästi liittyvien toimien sääntöjenvastaisuuteen (ks. määräys 31.3.2020, ZU v. EUH, T-499/19, ei julkaistu, EU:T:2020:134, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Tässä yhteydessä on huomautettava, että EKP totesi riidanalaisessa päätöksessä, ettei se ollut osallisena yhdessäkään kantajaa koskevassa valvontamenettelyssä sinä ajankohtana, jona hakemus saada tutustua asiakirjoihin esitettiin.

19 Näin ollen EKP ei voi yhtäältä väittää, että se epäsi oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon sillä perusteella, ettei menettelyä ollut vireillä, ja toisaalta väittää, että tällainen epäämispäätös on valmisteluasiakirjana mahdollista riitauttaa ainoastaan tämän olemattoman menettelyn päätteeksi annettavaan päätökseen kohdistuvassa kanteessa. Koska EKP arvioi riidanalaisessa päätöksessä, ettei kantajaa vastaan ollut aloitettu mitään menettelyä, tämän päätöksen ei pitänyt johtaa mihinkään myöhempään toimeen, jolla menettely olisi saatettu loppuun ja jota vastaan kantaja olisi voinut ryhtyä toimiin ja samalla riitauttaa itse päätöksen.

20 Näin ollen on katsottava, että riidanalainen päätös vahvistaa lopullisesti EKP:n kannan.

21 Tarkasteltaessa EKP:n toista väitettä, jonka mukaan kantajan oikeussuojan tarve on hypoteettinen eikä sillä ole yhteyttä kantajan puolustautumisoikeuksiin, on heti aluksi muistutettava, että luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan tutkia vain siltä osin kuin tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia ja että kanne voi näin tuloksellaan tuottaa kantajalle jotakin hyötyä (tuomio 20.12.2017, Binca Seafoods v. komissio, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, 44 kohta). Toisaalta on syytä myös muistuttaa, että arvioitaessa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä oikeussuojan tarpeen näkökulmasta arviointi perustuu kanteen nostamisajankohtaan (ks. vastaavasti tuomio 16.12.1963, Forges de Clabecq v. korkea viranomainen, 14/63, EU:C:1963:60, 719 kohta ja määräys 30.11.1998, N v. komissio, T-97/94, EU:T:1998:270, 23 kohta).

22 EKP:n oikeudenkäyntiväite kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta on näin ollen hylättävä, koska kanteen nostamispäivänä riidanalaisen päätöksen kumoaminen oli omiaan hyödyttämään kantajaa niin, että tämä olisi saanut tutustua tiettyihin asiakirjoihin, joita koskevan tutustumisoikeuden EKP oli siltä evännyt.

23 Toiseksi EKP arvioi, että unionin yleinen tuomioistuin saattaisi todeta unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 131 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että lausunnon antaminen käsiteltävästä kanteesta raukeaa sillä perusteella, että kanne on sittemmin jäänyt vaille kohdetta, koska oikeus tutustua asiakirja-aineistoon myönnettiin myöhemmin peruuttamispäätökseen liittyvän valvontamenettelyn yhteydessä.

24 On syytä muistuttaa, että kanteen kohdetta koskevan kantajan oikeussuojan tarpeen on oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa (ks. tuomio 19.3.2010, Gollnisch v. parlamentti, T-42/06, EU:T:2010:102, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Käsiteltävässä asiassa EKP myöntää itse, että antaessaan sittemmin kantajalle oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon valvontamenettelyn yhteydessä se ei silloinkaan toimittanut kantajalle kaikkia tätä koskevia asiakirjoja.

26 On todettava, että käsiteltävässä asiassa kantajan oikeussuojan tarve säilyy siltä osin kuin EKP kieltäytyi riidanalaisessa päätöksessä luovuttamasta tiettyjä kantajaa koskevia asiakirjoja, jotka eivät sisälly kantajan luottolaitoksen toimiluvan peruuttamista koskevan menettelyn

asiakirja-aineistoon (ks. analogisesti tuomio 9.9.2011, LPN v. komissio, T-29/08, EU:T:2011:448, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja tuomio 23.9.2015, ClientEarth ja International Chemical Secretariat v. ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, 119 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

27 Näin ollen EKP:n väitteet lausunnon antamisen raukeamisesta on hylättävä.

28 Kolmanneksi on huomautettava, että EKP kyseenalaistaa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan perusteella, mutta se ei kuitenkaan esitä muodollisesti oikeudenkäyntiväitettä kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta. EKP väittää, että vaikka käsiteltävä kanne näyttää ensi näkemältä sisältävän kahdeksan kanneperustetta, näiden perusteiden tueksi esitetyt seikat jäävät liian suppeaksi, jotta EKP voisi valmistautua vastaamaan asiassa ja unionin yleinen tuomioistuin voisi lausua kanteesta. EKP katsoo, ettei etenkään neljännen, viidennen, kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen kanneperusteen tueksi esitetä mitään selkeitä perusteluja eikä niitä ole myöskään jäsennetty.

29 Tässä yhteydessä on muistettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan, jota saman perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti sovelletaan menettelyihin unionin yleisessä tuomioistuimessa, sekä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja esitettävä yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista.

30 Lisäksi on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan kanteen tulkinnassa on varmistettava kanteen tehokkuus niin, että siitä tehdään kokonaisarviointi. Kanne täyttää työjärjestyksessä asetetut edellytykset, kun kanteen perusteena olevat olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat esitetään varsinaisessa kannekirjelmässä – vähintään summaarisesti – johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi niin, että sekä unionin yleisen tuomioistuimen että vastaajan on mahdollista hahmottaa paitsi toiminta, josta vastaajaa moititaan, myös oikeusriidan taustalla olevat tosiseikat ja olosuhteet. Työjärjestyksen mukaisesti kanneperusteiden esittely ei ole sidoksissa erityiseen sanamuotoon. Saattaa olla riittävää, että kanneperusteista esitetään pikemminkin niiden sisältö kuin oikeudellinen luonnehdinta, kunhan nämä perusteet ilmenevät kannekirjelmästä kyllin selvästi (tuomio 29.4.2020, Intercontact Budapest v. CdT, T-640/18, ei julkaistu, EU:T:2020:167, 25 kohta).

31 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että toisin kuin EKP väittää, kanteesta on vaikeuksitta tunnistettavissa kanteen kohde sekä perusteet, jotka esitetään riittävän johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi niin, että EKP voi valmistautua vastaamaan ja unionin yleinen tuomioistuin voi valvoa toimien laillisuutta.

32 Näin ollen EKP:n väitteet kanteen epäselvyydestä on hylättävä.

YVM-asetuksen 22 artiklaa ja YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artiklaa koskevan lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottaminen

33 EKP väittää, että kantaja esittää vastausvaiheessa uusia perusteita, joissa on kyse YVM-asetuksen 22 artiklan ja YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artiklan lainvastaisuudesta, ja katsoo, että näitä perusteita ei voida ottaa tutkittavaksi ja että ne ovat kokonaisuudessaan perusteettomia.

34 On todettava, ettei kantaja esittänyt nimenomaisesti lainvastaisuusväitettä kannekirjelmässä. Vastauksessaan kantaja kuitenkin väittää, että YVM-asetuksen 22 artikla ja YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artikla olisivat EKP:n kannan mukaisesti tulkittuna lainvastaisia, koska ne eivät silloin olisi yhteensopivia Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan kanssa.

35 Kantaja vahvisti istunnossa esittävänsä YVM-asetuksen 22 artiklaa ja YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artiklaa koskevan lainvastaisuusväitteen.

36 Työjärjestyksen 84 artiklan 1 kohdan määräyksistä ilmenee, että asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin. Väite, jolla laajennetaan aikaisemmin – nimenomaisesti tai implisiittisesti – kannekirjelmässä esitettyä perustetta ja jolla on läheinen yhteys tähän perusteeseen, on kuitenkin otettava tutkittavaksi (tuomio 26.6.2008, Alferink ym. v. komissio, T-94/98, EU:T:2008:226, 38 kohta).

37 Uuden väitteen pitäminen aikaisemmin esitetyn kanneperusteen laajentamisena edellyttää sitä, että tällainen väite on riittävän läheisessä yhteydessä kannekirjelmässä alun perin esitettyihin kanneperusteisiin siten, että sen voitaisiin katsoa seuranneen oikeudenkäyntimenettelyssä käydyn näkemystenvaihdon tavanomaisesta kehityksestä (ks. vastaavasti tuomio 26.11.2013, Groupe Gascogne v. komissio, C-58/12 P, EU:C:2013:770, 31 kohta).

38 Tässä yhteydessä on todettava, että kantajan väitetysti uusien väitteiden YVM-asetuksen 22 artiklasta ja YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artiklasta on katsottava laajentavan kantajan toisessa kanneperusteessa esittämiä väitteitä, joiden mukaan YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon on tulkittu liian suppeasti. Toisessa kanneperusteessaan kantaja nimittäin kyseenalaistaa rajoittavan kannan, jonka EKP omaksui käsitellessään kantajan hakemusta saada tutustua asiakirja-aineistoon, ja esittää väitteitä kyseisen tulkinnan laillisuudesta. Tältä osin on yhtäältä todettava, että toisen kanneperusteen kohteena on suoraan YVM-puiteasetuksen 32 artiklan tulkinta. Toisaalta on niin, että vastauksessa esitetyssä lainvastaisuusväitteessä kantaja lisää vain näkemyksen, jonka mukaan YVM-asetuksen 22 artikla sekä YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artikla, sellaisina kuin EKP niitä tulkitsee, ovat perusoikeuskirjan 41 artiklan perusteella lainvastaisia.

39 Näin ollen on hylättävä EKP:n väitteet siitä, ettei YVM-asetuksen 22 artiklan sekä YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artiklan väitettyä lainvastaisuutta koskevia väitteitä voida ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

40 Kanteensa tueksi kantaja vetoaa kahdeksaan kanneperusteeseen: ensimmäisen kanneperusteen mukaan EKP on jättänyt huomiotta kantajan ensisijaisen aineellisen oikeuden saada tutustua sen asiakirjoihin; toisen kanneperusteen mukaan EKP:n päätös perustuu YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden liian suppeaan tulkintaan; kolmas kanneperuste voidaan jakaa kahteen osaan, ja sen ensimmäisen osan mukaan riidanalaisen päätöksen perustelut ovat riittämättömät YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan soveltamisen osalta ja toisen osan mukaan riidanalaisen päätöksen perustelut ovat riittämättömät siltä osin kuin on kyse SEUT 15 artiklan 3 kohdassa, perusoikeuskirjan 42 artiklassa, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan

parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) 2 artiklassa sekä Euroopan keskuspankin asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 4.3.2004 tehdyn Euroopan keskuspankin päätöksen 2004/258/EY (EUVL 2004, L 80, s. 42), sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan keskuspankin asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi tehdyn päätöksen EKP/2004/3 muuttamisesta 21.1.2015 annetulla Euroopan keskuspankin päätöksellä (EU) 2015/529 (EUVL 2015, L 84, s. 64) (jäljempänä päätös 2004/258), 2 artiklassa vahvistetusta oikeudesta tutustua asiakirja-aineistoon; neljännen kanneperusteen mukaan oikeutta tulla kuulluksi on loukattu; viides kanneperuste koskee oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista; kuudes kanneperuste koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista; seitsemäs kanneperuste koskee nemo auditur -periaatteen loukkaamista ja kahdeksannessa kanneperusteessa väitetään, että oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin on loukattu.

41 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo asianmukaiseksi tutkia ensin kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan sekä toisen, viidennen, kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen kanneperusteen.

Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa ja toinen, viides, kuudes, seitsemäs ja kahdeksas kanneperuste

42 Kolmannen kanneperusteen ensimmäisessä osassa kantaja väittää, ettei käsiteltävässä asiassa ole perusteltu YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan soveltamista. Toisessa, viidennessä, kuudennessa, seitsemännessä ja kahdeksannessa kanneperusteessa kantaja väittää lähinnä, että EKP on evännyt siltä oikeuden tutustua asiakirja-aineistoonsa YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan virheellisen tulkinnan perusteella.

– *Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa*

43 Kolmannen kanneperusteen ensimmäisessä osassa kantaja väittää, ettei päätöstä evätä oikeus tutustua asiakirja-aineistoon YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan nojalla ole perusteltu riittävästi. Kantajan mukaan EKP ei ole sen paremmin selittänyt erittäin rajoittavaa kantaansa kuin sitä, miten tällainen kanta voisi olla perusteltu YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan perusteella.

44 EKP kiistää nämä väitteet.

45 Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla hallintoelinten on perusteltava päätöksensä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tähän perusteluvelvollisuuteen kuuluu, että toimen antajan on SEUT 296 artiklan mukaisesti ilmaistava kyseisen toimien perustana oleva päättelynsä selkeästi ja yksiselitteisesti siten, että yhtäältä niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja toisaalta, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia toimenpiteen laillisuuden (ks. tuomio 4.7.2017, Systema Teknolotzis v. komissio, T-234/15, EU:T:2017:461, 126 kohta (ei julkaistu) oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen perusteluissa todetaan, ettei kantaja ollut minkään YVM-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetun menettelyn kohteena, minkä takia kantajaan sovellettiin sääntöä, jonka mukaan sille ei voitu antaa oikeutta tutustua yhteenkään EKP:n asiakirja-aineistoon YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan nojalla.

47 On todettava, että EKP:n perustelu tutustumisoikeuden epäämiselle oli sanamuodoltaan yksiselitteinen sekä siinä määrin riittävä, että kantaja saattoi ymmärtää riidanalaisen päätöksen, minkä käsiteltävässä kanteessa esitetyt väitteet osoittavat, ja unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden.

48 Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

– *Toinen kanneperuste*

49 Toisessa kanneperusteessaan kantaja väittää lähinnä, että riidanalainen päätös perustuu YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan perusteettoman suppeaan tulkintaan.

50 EKP kiistää tämän väitteen.

51 Kantaja väittää ensinnäkin, että EKP:llä on pysyvä valvontasuhde kaikkiin euroalueen pankkeihin ja että kaikkiin näihin pankkeihin kohdistuu jatkuva vakavaraisuusvalvonta, mikä kantajan mukaan tarkoittaa, että EKP:ssä on jatkuvasti käynnissä valvontamenettely.

52 Kantaja väittää, että YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä annetaan kaikille pankeille oikeus saada tutustua asiakirja-aineistoonsa pelkästään sillä perusteella, että ne ovat jatkuvassa valvontasuhteessa EKP:hen.

53 Kantaja väittää lisäksi, ettei asiakirjojen antaminen tutustuttavaksi edellytä, että EKP:ssä on vireillä johonkin erityistoimenpiteeseen kohdistuva tutkinta.

54 Vastauksessaan kantaja väittää yhtäältä, että jatkuva valvontamenettely on olemassa toimiluvan myöntämishetkestä aina sen peruuttamiseen asti. Kantajan mukaan pankkien vakavaraisuusvalvonta muodostaa siten jatkuvan hallinnollisen menettelyn, jonka yhteydessä viranomainen tarkistaa, täyttääkö yhteisö toimiluvalle asetetut vaatimukset, ja jollei näin ei ole, viranomainen toteaa, että kyseisen yhteisön toimilupa on peruutettava.

55 Toisaalta kantaja väittää, että valvontamenettelyn on oletettava olevan olemassa silloin, kun EKP:llä on tarve objektiivisesti harkita ja valmistella päätöstä. Kantaja katsoo, että riippumatta siitä, milloin menettely toimiluvan peruuttamiseksi on tarkalleen ottaen alkanut, ei ole mitään järkevää epäilystä siitä, etteikö se olisi alkanut jo kauan ennen riidanalaisen päätöksen antamista.

56 Kantaja väittää lisäksi, että YVM-asetuksen 22 artikla sekä YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artikla ovat lainvastaisia, jos niitä tulkitaan EKP:n ehdottamalla tavalla.

57 Ensinnäkin on syytä muistuttaa, että YVM-asetuksen 4 artiklan, jonka otsikko on ”EKP:lle annetut tehtävät”, 1 kohdassa täsmennetään, että ”tämän asetuksen 6 artiklan puitteissa EKP:llä on yksinomainen toimivalta hoitaa vakavaraisuusvalvontatarkoituksissa seuraavat tehtävät kaikkien osallistuviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten osalta”. Tätä seuraa yhdeksän tehtävän luettelo.

58 YVM-asetuksen 6 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteistyö YVM:n puitteissa”, 1 kohdassa korostetaan, että ”EKP hoitaa tehtävänsä EKP:stä ja kansallisista toimivaltaisista viranomaisista muodostuvan yhteisen valvontamekanismin puitteissa” ja että ”EKP on vastuussa YVM:n tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta”. YVM-asetuksen 6 artiklan 4–6 kohdan rakenteesta ilmenee, että yhteisessä valvontamekanismissa on omaksuttu ”merkittävien”

yhteisöjen ja ”vähemmän merkittävien” yhteisöjen vakavaraisuusvalvonnan eriyttäminen seitsemän tehtävän osalta niiden yhdeksän tehtävän joukosta, joiden luettelo on mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa (tuomio 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP, T-122/15, EU:T:2017:337, 21 kohta).

59 Tästä seuraa yhtäältä se, että ”merkittävien” yhteisöjen vakavaraisuusvalvonta kuuluu yksinomaan EKP:lle. Sama pätee ”vähemmän merkittävien” yhteisöjen vakavaraisuusvalvontaan YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdassa lueteltujen tehtävien osalta (tuomio 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP, T-122/15, EU:T:2017:337, 22 kohta).

60 ”Vähemmän merkittävien” yhteisöjen osalta ja kun kyse on YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista muista tehtävistä, mainitun asetuksen 6 artiklan 5 ja 6 kohdan lukemisesta yhdessä ilmenee toisaalta, että niiden suorittaminen on uskottu EKP:n valvonnan alla kansallisille viranomaisille, jotka siten harjoittavat mainittujen yhteisöjen suoraa vakavaraisuusvalvontaa. YVM-asetuksen 6 artiklan 6 kohdan mukaan ”kansalliset toimivaltaiset viranomaiset suorittavat – – tehtävät ja ovat vastuussa niistä sekä kaikkien asiaan kuuluvien valvontapäätösten hyväksymisestä tämän artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen luottolaitosten osalta tämän artiklan 7 kohdassa tarkoitetun kehyksen ja kyseisessä kohdassa tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 5 kohdan soveltamista” (tuomio 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP, T-122/15, EU:T:2017:337, 23 kohta).

61 Toiseksi YVM-asetuksen 22 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”menettelyssä on kunnioitettava täysin kyseisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia” ja että näillä henkilöillä on ”oikeus tutustua EKP:n asiakirja-aineistoon”. Tätä säännöstä täsmennetään YVM-puiteasetuksessa.

62 On syytä muistuttaa, että YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä säädetään, että ”EKP:n valvontamenettelyissä on kunnioitettava täysimääräisesti osapuolten puolustautumisoikeuksia” ja että ”tätä tarkoitusta varten osapuolilla on oltava EKP:n valvontamenettelyn aloittamisen jälkeen oikeus tutustua EKP:n asiakirjoihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden kuin osapuolena olevien juridisten ja luonnollisten henkilöiden perusteltuja intressejä suojella liikesalaisuuksiaan”.

63 Hakemus saada tutustua asiakirja-aineistoon perustuu puolustautumisoikeuden käyttämiseen (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 98 ja 99 kohta; tuomio 15.9.2016, Yanukovych v. neuvosto, T-348/14, EU:T:2016:508, 68 kohta, ja tuomio 2.12.2020, Kalai v. neuvosto, T-178/19, ei julkaistu, EU:T:2020:580, 73 kohta). Tällaiselta hakemukselta puuttuu kohde, jos ei ole olemassa sellaista hallinnollista menettelyä, joka vaikuttaa hakijan juridisiin intresseihin, samoin kuin ei ole olemassa hakijaa koskevaa asiakirja-aineistoa (tuomio 6.10.2021, OCU v. EKP, T-15/18, ei julkaistu, EU:T:2021:661, 94 kohta).

64 YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdassa käytetään nimenomaisesti ilmaisua ”valvontamenettely” eikä ilmaisua ”vakavaraisuusvalvonta”.
YVM-puiteasetuksen 2 artiklan 24 kohdassa määritellään ”EKP:n valvontamenettely” siten, että sillä tarkoitetaan ”mitä tahansa EKP:n toimintaa, joka suunnataan EKP:n valvontapäätöksen valmisteluun, mukaan lukien yleiset menettelyt ja hallinnollisten rahoituksellisten seuraamusten määrääminen”, ja samassa kohdassa täsmennetään, että ”kaikkiin EKP:n valvontamenettelyihin sovelletaan III osaa”.

65 Näin ollen vakavaraisuusvalvontaa ei voida EKP:n tehtävien osalta rinnastaa valvontamenettelyyn, jossa pyritään täyttämään erityinen valvontatehtävä ja antamaan asiaa koskeva päätös. Se, että vakavaraisuusvalvonnan ulottuvuus olisi sama kuin valvontamenettelyn ulottuvuus, tekisi tehottomaksi YVM-puiteasetuksen 2 osaston, jonka otsikko on ”Yleiset säännökset asianmukaisesta menettelystä EKP:n valvontapäätöksiä tehtäessä” ja jonka 1 luvussa (johon 32 artikla sisältyy), jonka otsikko on ”EKP:n valvontamenettelyt”, säädetään valvontamenettelyn vaiheista. Jos tilanne olisi tämä, valvontamenettelyä ei itse asiassa koskaan tulisi, sillä sellainen olisi väistämättä aina vireillä jatkuvan vakavaraisuusvalvonnan yhteydessä.

66 Näin ollen vakavaraisuusvalvonnan pysyvyyttä ilman, että vireillä on erityinen valvontamenettely, ei voida yksistään pitää oikeutuksena asiakirja-aineiston saamiselle tutustuttavaksi YVM-puiteasetuksen 32 artiklan nojalla.

67 Ei voida myöskään olettaa, kuten kantaja väittää, että toimiluvan peruuttamista koskeva menettely olisi vireillä heti toimiluvan myöntämisen jälkeen, koska YVM-asetuksen 14 artiklan 5 kohdasta ilmenee selvästi, että EKP voi aloittaa kyseisen menettelyn joko omasta aloitteestaan tai kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksesta.

68 Käsiteltävässä asiassa mikään ei viittaa siihen, että EKP:ssä olisi ollut vireillä kantajaa koskeva valvontamenettely sinä päivänä, jona kantaja toimitti hakemuksensa saada tutustua asiakirja-aineistoon, eli 16.11.2019. Yhtäältä on huomauttava, että tuossa vaiheessa EKP ei ollut toteuttanut ainuttakaan kantajaan kohdistuvaa valvontatoimenpidettä ja että MFSA toimitti kantajan toimiluvan peruuttamista koskevan päätösluonnoksen EKP:lle 12.2.2020. EKP ilmoitti kantajalle aikomuksestaan tehdä päätöksen tämän toimiluvan peruuttamisesta 16.3.2020.

69 Toisaalta kantaja väittää virheellisesti, että hakemuksen esittämisen ajankohtana kansallisella tasolla oli jo vireillä kantajan luottolaitoksen toimiluvan peruuttamista koskeva menettely, mikä kantajan mukaan tarkoittaa, että EKP oli aloittanut valvontamenettelyn.

70 Tässä yhteydessä on todettava, että toimiluvan peruuttamista koskeva menettely on hallinnollinen yhdistelmämenettely, jonka aloittaa kansallinen toimivaltainen viranomainen ja joka jatkuu myöhemmin EKP:ssä.

71 On totta, että oikeuskäytännön mukaan se, että kansalliset viranomaiset mahdollisesti osallistuvat menettelyyn, jonka päätteeksi toteutetaan unionin elinten tai laitosten toimia, ei voi saattaa kyseenalaiseksi sitä, että ne ovat unionin toimia, kun kansallisten viranomaisten toimet ovat välivaihe menettelyssä, jossa unionin elin tai laitos käyttää yksin lopullista päätösvaltaa ilman, että kansallisten viranomaisten toteuttamat valmistelevat toimet tai ehdotukset sitoisivat sitä (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, 42 ja 43 kohta ja tuomio 3.12.2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, 37 ja 38 kohta).

72 Tällaisessa tapauksessa, jossa unionin oikeudessa annetaan yksinomainen päätösvalta unionin elimelle tai laitokselle, unionin tuomioistuimen asiana on sen yksinomaisen toimivaltansa nojalla, joka sillä on SEUT 263 artiklan nojalla valvoessaan unionin toimien laillisuutta, lausua kyseessä olevan unionin elimen tai laitoksen toteuttaman lopullisen toimen laillisuudesta ja tutkia asianosaisten tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi mahdolliset virheet, jotka rasittavat kansallisten viranomaisten toteuttamia valmistelevia toimia tai ehdotuksia ja jotka voivat vaikuttaa tämän lopullisen päätöksen pätevyyteen (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, 44 kohta ja tuomio 3.12.2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, 39 kohta).

73 Ensimmäiseksi on kuitenkin todettava, ettei mainitussa oikeuskäytännössä oteta kantaa siihen, mikä hallinnollisen yhdistelmämenettelyn vaihe antaa oikeuden tutustua luottolaitoksia koskevaan EKP:n asiakirja-aineistoon.

74 Käsiteltävässä asiassa on toiseksi huomautettava, ettei YVM-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan säännöksistä ilmene, että sellainen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen antama päätös, jolla määrätään luottolaitos lopettamaan kaiken toimintansa, käynnistäisi toimiluvan peruuttamista koskevan menettelyn EKP:ssä. Se kantajan mainitseman seikka, että MFSA antoi lokakuussa 2018 päätöksen, jolla kantaja määrättiin lopettamaan kaikki toiminta, ei siis voinut aloittaa kyseisenä päivänä EKP:ssä menettelyä kantajan toimiluvan peruuttamiseksi.

75 Toisaalta on todettava, että MFSA toimitti kantajan toimiluvan peruuttamista koskevan päätösluonnoksen EKP:lle 12.2.2020 eli vasta sen jälkeen, kun hakemus saada tutustua asiakirjoihin oli jo esitetty ja riidanalainen päätös annettu. Tätä seikkaa ei näin ollen voida ottaa huomioon käsiteltävässä asiassa sen määrittämiseksi, oliko toimiluvan peruuttamista koskeva menettely jo alkanut sinä päivänä, kun riidanalainen päätös annettiin.

76 Tästä seuraa, ettei kantaja ole näyttänyt toteen, että EKP teki arviointivirheen katsoessaan riidanalaisessa päätöksessä, ettei valvontamenettelyä ollut käynnissä sinä päivänä, jona riidanalainen päätös annettiin.

77 Kantaja väittää lisäksi, että YVM-asetuksen 22 artiklassa ja YVM-puiteasetuksen 31 ja 32 artiklassa annettu oikeus tutustua asiakirja-aineistoon on suppeampi kuin perusoikeuskirjan 41 artiklassa annettu oikeus, minkä takia ne ovat kantajan mukaan lainvastaisia.

78 Kantaja lisää, että YVM-puiteasetuksen 31 artikla sisältää ilmeisen sattumanvaraisen, kohtuuttoman ja siten lainvastaisen säännön, jonka mukaan vakavaraisuusvalvonnassa olevan laitoksen kuulluksi tulemisen oikeudelle asetettu määräaika lyhennetään kolmeen työpäivään YVM-asetuksen 14 ja 15 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa.

79 Tässä yhteydessä on muistutettava, että perusoikeuskirjan 41 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus hyvään hallintoon”, 1 kohdassa määrätään, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Saman artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että tähän oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset.

80 On syytä huomauttaa, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa oikeus tutustua asiakirja-aineistoon yhdistetään oikeuteen, joka jokaisella on siihen, että hallintoelin käsittelee hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tämä oikeus koskee oikeutta tutustua kyseisen asian kohteena olevan henkilön asiakirja-aineistoon, eikä se kata kaikkia tietyn toimielimen hallussa olevia asiakirjoja. Se on siten erotettava perusoikeuskirjan 42 artiklassa vahvistetusta oikeudesta, jonka mukaan jokaisella on oikeus tutustua kaikkiin toimielimen asiakirjoihin riippumatta siitä, onko asianomaista henkilöä koskevaa asiakirja-aineistoa olemassa ja onko tällä henkilöllä asiassa oikeusintressi.

81 Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa vahvistettuun asiakirjoihin tutustumista koskevaan perusoikeuteen kuuluu, että asianomaisella osapuolella on mahdollisuus vaikuttaa kyseessä olevaan päätöksentekoprosessiin (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2018, KF v. EUSK, T-286/15, EU:T:2018:718, 230 kohta). Edellä tämän tuomion 63 kohdassa mainitun

oikeuskäytännön mukaan hakemuksella saada tutustua asiakirja-aineistoon ei ole kohdetta, jos ei ole olemassa sellaista hallinnollista menettelyä, joka vaikuttaa hakijan juridisiin intresseihin, samoin kuin ei ole olemassa hakijaa koskevaa asiakirja-aineistoa.

82 YVM-asetuksen 22 artiklassa ja YVM-puiteasetuksen 32 artiklassa alistetaan oikeus tutustua asiakirja-aineistoon sille, että EKP aloittaa hallinnollisen valvontamenettelyn, joten ne antavat luottolaitoksille mahdollisuuden ilmaista kantansa kyseisen juridisiin intresseihinsä vaikuttavan päätöksentekoprosessin aikana niin, että ne voivat tutustua mainittua menettelyä varten laadittuun asiakirja-aineistoon, joka käsittää YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 2 kohdassa luetellut asiakirjat.

83 Näin ollen on hylättävä kantajan väitteet siitä, että säännökset, joissa annetaan oikeus tutustua asiakirja-aineistoon valvontamenettelyn aikana, ovat perusoikeuskirjan 41 artiklan perusteella lainvastaisia.

84 Siitä kantajan väitteestä, jonka mukaan YVM-puiteasetuksen 31 artiklan lainvastaisuus ilmenee myös siitä, että kyseisessä artiklassa annetun oikeuden määräaika voidaan lyhentää kolmeen työpäivään YVM-asetuksen 14 ja 15 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sellainen lainvastaisuusväite on jätettävä tutkimatta, joka on esitetty yleisesti sovellettavasta toimesta, jonka soveltamistoimi riidanalainen yksittäistapausta koskeva päätös ei ole (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2020, komissio v. Carreras Sequeros ym., C-119/19 P ja C-126/19 P, EU:C:2020:676, 68–70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 Käsiteltävässä asiassa on huomautettava, ettei YVM-asetuksen 14 ja 15 artiklaa sovellettu silloin, kun riidanalainen päätös annettiin. Kyseisillä artikloilla ei siis ole välitöntä oikeudellista yhteyttä riidanalaiseen päätökseen, eikä kantaja näin ollen voi vedota niiden lainvastaisuuteen nyt käsiteltävässä kanteessa.

86 Toiseksi kantaja väittää, että EKP:n tulkinnasta seuraa, että pankki voi tutustua asiakirja-aineistoonsa vain siinä tapauksessa, että EKP:n odotetaan antavan konkreettinen päätös. Kantajan mukaan pysyvä oikeus tutustua asiakirja-aineistoon olisi kuitenkin tarpeen, jotta kantaja voisi tutkia asiakirja-aineistonsa ja esittää tarkoituksenmukaisia huomautuksia taikka pyytää EKP:tä antamaan tietyt päätökset tai pidättäytymään tiettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta.

87 Tässä yhteydessä on yhtäältä todettava, että YVM-puiteasetuksen 32 artiklassa taataan oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ennen kuin EKP toteuttaa valvontamenettelyssä hyväksytyn toimenpiteen sekä annetaan mahdollisuus esittää huomautuksia tiettyjen päätösten antamisesta tai tietyistä toimenpiteistä pidättäytymisestä.

88 Toisaalta on todettava, että yksistään tämän kanneperusteen tarkastelusta ilmenee, ettei kantaja voinut saada oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon valvontamenettelyä koskevien säännösten nojalla, koska vireillä ei ollut sitä koskevaa erityistä valvontamenettelyä. Tämä ei silti tarkoita, että kantajaa koskevaan EKP:n asiakirja-aineistoon ei olisi mahdollista tutustua asiakirjoihin tutustumisoikeudesta annettujen yleisten säännösten nojalla. Tätä seikkaa tarkastellaan ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä.

89 Kolmanneksi kantaja katsoo, että on EKP:n edun mukaista, että sen asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen oikeellisuus on milloin tahansa asianomaisen pankin tutkittavissa, ja että pysyvä oikeus tutustua asiakirja-aineistoon parantaisi EKP:n asiakirjojen ja sitä kautta myös vakavaraisuusvalvonnan laatua.

90 Tältä osin on yhtäältä riittävää todeta, että kuten edellä esitetystä analyysista ilmenee, asiakirja-aineiston antamiselle tutustuttavaksi YVM-puiteasetuksen nojalla ei ollut perusteita, koska vireillä ei ollut erityistä valvontamenettelyä. Toisaalta on huomautettava väitteestä, jonka mukaan tällainen tutustumisoikeus parantaisi EKP:n asiakirja-aineiston laatua, että kyse on puhtaasti spekulatiivisesta väitteestä, koska kantaja ei esitä mitään sellaista seikkaa, joka olisi omiaan tukemaan sitä.

91 Neljänneksi kantaja väittää, ettei asiakirja-aineiston käsitteellä ole käsiteltävässä asiassa lainkaan itsenäistä merkitystä. YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 2 kohdassa annetun määritelmän mukaisesti asiakirja-aineistolla tarkoitetaan kaikkia kyseiseen asiaan liittyviä asiakirjoja. Näin ollen kantaja katsoo, että EKP:n on reagoitava hakemukseen saada tutustua asiakirja-aineistoon niin, että se kokoaa kaikki merkitykselliset asiakirjat, vaikka niitä ei olisi aiemmin koottu ja ne olisi tallennettu fyysisesti tai sähköisesti eri paikkoihin.

92 Tässä yhteydessä on korostettava, että asiakirja-aineiston käsitteellä, sellaisena kuin sitä käytetään YVM-puiteasetuksen 32 artiklan 2 kohdassa, viitataan suoraan asiakirjoihin, jotka EKP on kerännyt valvontamenettelyn yhteydessä. Kyseisen säännöksen mukaan asiakirja-aineisto koostuu kaikista asiakirjoista, jotka EKP on vastaanottanut, laatinut tai koonnut valvontamenettelyn aikana. Näin ollen se, ettei vireillä ole valvontamenettelyä, tarkoittaa, ettei kantajaa koskevia EKP:n hallussa olevia asiakirjoja voida rinnastaa kantajan asiakirja-aineistoon YVM-puiteasetuksen 32 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä.

93 Toinen kanneperuste on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

– *Viides kanneperuste*

94 Viidennessä kanneperusteessaan kantaja väittää, että EKP:n riidanalaisessa päätöksessä omaksuma kanta loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta, sillä valvottavien laitosten on mahdotonta määrittää, millä hetkellä EKP tutkii aktiivisesti mahdollista päätöstä ja millä hetkellä asiakirja-aineisto olisi siis annettava tutustuttavaksi. Kantajan mukaan vakavaraisuusvalvontaan kuuluu, että vakavaraisuusvalvonnasta vastaava viranomainen valvoo jatkuvasti sääntelyvaatimusten noudattamista ja harkitsee näin ollen jatkuvasti mahdollisia toimenpiteitä puuttuakseen siihen liittyviin puutteisiin.

95 EKP kiistää nämä väitteet.

96 Tässä yhteydessä on muistutettava, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä, täsmällisiä ja vaikutuksiltaan ennakoitavia erityisesti silloin, kun niillä saattaa olla yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta epäedullisia seurauksia (tuomio 22.4.2015, Puola v. komissio, T-290/12, EU:T:2015:221, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

97 YVM-puiteasetuksen 32 artiklassa säädetään selvästi ja täsmällisesti, että oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon saa erityisen valvontamenettelyn alettua. Kyseisessä säännöksessä ei siis säädetä mahdollisuudesta saada tällainen oikeus siksi, että EKP ”valvoo jatkuvasti sääntelyvaatimusten noudattamista”.

98 Käsiteltävän asian kantaja on määritelty vähemmän merkittäväksi laitokseksi, joten EKP ei ole kohdistanut siihen pysyvää valvontaa, koska tämä tehtävä kuului kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. Päätös kantajan toimiluvan peruuttamisesta sen sijaan kuuluu EKP:n tehtäviin, ja EKP aloittikin kantajaa vastaan tällaisen menettelyn saatuaan MFSA:lta päätösluonnoksen, jossa ehdotettiin kantajan toimiluvan peruuttamista.

99 Ei siis voida todeta, että EKP on loukannut oikeusvarmuuden periaatetta evätessään oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon ennen mainitun menettelyn aloittamista.

100 Näin ollen viides kanneperuste on hylättävä.

– *Kuudes kanneperuste*

101 Kuudennessa kanneperusteessaan kantaja väittää, että riidanalaisessa päätöksessä loukataan suhteellisuusperiaatetta, koska siitä seuraa kantajalle kohtuuton rasite, joka ei ole perusteltavissa millään oikeutetulla vakavaraisuuteen liittyvällä tavoitteella. Kantajan mukaan EKP:n kannasta seuraa, että hallinto ei ole käytännössä kovinkaan avointa. Kantaja väittää, että EKP pitää asiakirja-aineistoon tutustumisoikeutta hyvin rajallisena ja katsoo sen olevan vain suhteellisen lyhyen ajan siitä hetkestä, jona EKP ilmoittaa valvottavalle laitokselle aikomuksestaan toteuttaa erityistoimenpiteen, siihen hetkeen, jona toimenpide varsinaisesti hyväksytään.

102 EKP kiistää nämä väitteet.

103 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisiin periaatteisiin kuuluva suhteellisuusperiaate edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. tuomio 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. EKP, T-122/15, EU:T:2017:337, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

104 Käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että vaikka kuudennen kanneperusteen nimike viittaa väitteeseen suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta, se koskee lähinnä sitä, oliko EKP:llä perusteita soveltaa YVM-puiteasetuksen 32 artiklaa. Kuten edellä esitetystä toisen kanneperusteen arvioinnista ilmenee, tällainen väite ei voi menestyä.

105 Kuudes kanneperuste on näin ollen hylättävä.

– *Seitsemäs kanneperuste*

106 Seitsemännessä kanneperusteessaan kantaja väittää, että riidanalainen päätös loukkaa nemo auditur -periaatetta, jonka mukaan osapuoli ei voi vedota omiin virheisiinsä. Kantajan mukaan EKP on yleisesti vastuussa yhteisestä valvontamekanismista. Kantajan mielestä EKP voi toteuttaa toimenpiteitä milloin hyvänsä myös vähemmän merkittävään laitokseen kohdistuvan valvonnan yhteydessä. Kantajan mukaan EKP ei voi vedota siihen, ettei EKP:n menettelyä ole vireillä, koska menettelyn pitäisi oikeastaan olla vireillä sillä perusteella, että kansallisen toimivaltaisen viranomaisen toimet johtavat tosiasiallisesti toimiluvan peruuttamiseen ja kyse on siten EKP:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta toimenpiteestä.

107 EKP kiistää nämä väitteet.

108 Yhtäältä on todettava, että kantaja esittää spekulatiivisia väitteitä EKP:n vähemmän merkittäviin yhteisöihin kohdistaman suoran valvonnan luonteesta mutta ei anna selitystä väitettyjen loukkausten vaikutuksesta nyt käsiteltävässä asiassa. Toisaalta seitsemännen kanneperusteen tueksi esitetyt väitteet, jotka koskevat sitä, oliko EKP:llä perusteet soveltaa YVM-puiteasetuksen 32 artiklaa, on jo hylätty edellä toisen kanneperusteen arvioinnin yhteydessä.

109 Seitsemäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

– *Kahdeksas kanneperuste*

110 Kantaja väittää, että riidanalainen päätös loukkaa perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Kantajan mukaan Saksan hallintolaissa tunnustetaan yleinen oikeus harkintavallan asianmukaiseen harjoittamiseen kaikkiin asiakirja-aineiston saamista tutkittavaksi koskeviin hakemuksiin vastattaessa. Tutustumisoikeus on kantajan mielestä ehdottomasti annettava, jos se on tarpeen tai vaikka se vain nopeuttaisi ja mahdollisesti hyödyttäisi sitä, että henkilö voi puolustaa ja käyttää oikeuksiaan.

111 EKP kiistää nämä väitteet.

112 On syytä muistuttaa, että Euroopan unioni on oikeusunioni, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimien yhteensoveltuvuus erityisesti EUT-sopimuksen ja yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, ja jossa kyseisellä sopimuksella on luotu kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa unionin tuomioistuimen tehtäväksi unionin toimielinten toimien laillisuusvalvonta (ks. tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym., C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

113 Lisäksi periaate, jonka mukaan yksityisten on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille unionin oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta ja johon myös SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista unionin oikeuden yleisistä periaatteista. Tämä periaate on vahvistettu myös Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa. Se vahvistetaan nykyään perusoikeuskirjan 47 artiklassa (ks. tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym., C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

114 Käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös on unionin tuomioistuinvalvonnan alainen unionin toimielimen toimi, ja viittaukset Saksan lainsäädäntöön ovat merkityksettömiä, koska kyseistä lainsäädäntöä ei sovelleta tähän oikeusriitaan.

115 Tämän kanneperusteen yhteydessä esitetyt väitteet koskevat myös lähinnä sitä, oliko EKP:llä perusteet soveltaa YVM-puiteasetuksen 32 artiklaa, ja ne on jo hylätty toisen kanneperusteen arvioinnin yhteydessä.

116 Kahdeksas kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Ensimmäinen kanneperuste

117 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantaja väittää lähinnä, että käsitellessään kantajan hakemusta saada tutustua asiakirja-aineistoon EKP:llä oli velvollisuus noudattaa yleisiä periaatteita, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon, Kantaja väittää, ettei EKP ottanut huomioon sen paremmin SEUT 15 artiklan 3 kohdassa, perusoikeuskirjan 42 artiklassa, asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklassa ja päätöksen 2004/258 2 artiklan 1 kohdassa vahvistettua kantajan ensisijaista aineellista oikeutta saada tutustua asiakirja-aineistoon kuin sitä tosiseikkaa, ettei hakemusta saada tutustua asiakirja-aineistoon voida hylätä erityissäännösten nojalla, jos tutustumisoikeus on annettava muiden säännösten tai määräysten nojalla.

118 Näin ollen kantaja väittää, että valvontamenettelyn olemassaolo ei ole merkityksellinen seikka, koska sille olisi joka tapauksessa pitänyt antaa oikeus tutustua asiakirja-aineistoon asiakirjajulkisuuden perusteella riippumatta valvontamenettelyn olemassaolosta, ja että tämä seikka oli otettava huomioon.

119 EKP kiistää tämän väitteen ja tukeutuu tässä yhteydessä oikeuskäytäntöön, jossa erotetaan toisistaan asiakirjoihin tutustumista koskeva yleinen järjestelmä, jonka tarkoituksena on taata avoimuus, ja vireillä olevan hallinnollisen menettelyn asiakirja-aineistoon tutustumista koskeva mahdollisuus, jolla pyritään takaamaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen säännönmukaisessa menettelyssä.

120 EKP:n mukaan kantaja esitti hakemuksensa saada tutustua asiakirjoihin YVM-puiteasetuksen 32 artiklan perusteella, koska hakemuksessa käytetään sanamuotoa ”oikeus tutustua asiakirjoihin”. Näin ollen kantajan hakemusta ei voida EKP:n mukaan arvioida asiakirjoihin tutustumista koskevan yleisen järjestelmän näkökulmasta.

121 Heti aluksi on täsmennettävä, että kantajan väite asetuksen N:o 1049/2001 rikkomisesta on merkityksetön, koska EKP:n asiakirjojen saamista tutustuttavaksi koskeviin yleisön pyyntöihin sovellettava järjestelmä vahvistetaan päätöksessä 2004/258, jonka säännökset ovat lisäksi analogisia asetuksen N:o 1049/2001 säännösten kanssa. Kantaja ei myöskään esitä mitään erityistä väitettä asetuksen N:o 1049/2001 mahdollisesta rikkomisesta.

122 On syytä muistuttaa, että oikeus tutustua hallintomenettelyn asiakirja-aineistoon hallinnollisessa menettelyssä ja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin eroavat oikeudellisesti toisistaan, mutta ne johtavat tästä huolimatta funktionaaliselta kannalta katsoen toisiinsa rinnastettaviin tilanteisiin. Oikeus tutustua asiakirjoihin mahdollistaa tämän oikeuden myöntämisen oikeudellisesta perustasta riippumatta sen, että asianomaiset voivat saada toimielimelle esitetyt huomautukset ja asiakirjat (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 120 kohta).

123 Asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden tavoitteet eroavat tässä asiakirjoihin tutustumista koskevan yleisen järjestelmän tavoitteista siltä osin kuin ensin mainituilla pyritään takaamaan asianomaisten osapuolten puolustautumisoikeuksien noudattaminen ja kantelujen huolellinen käsittely ja takaamaan samalla liikesalaisuuksien kunnioittaminen eikä tekemään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käyttöä mahdollisimman helpoksi eikä edistämään hyviä hallintokäytäntöjä turvaamalla viranomaisten päätöksentekomenettelyn ja niiden päätösten perusteena olevien tietojen mahdollisimman laaja avoimuus (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 83 kohta).

124 Lisäksi on todettava, että päätöksen 2004/258 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua EKP:n asiakirjoihin kyseisessä päätöksessä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti (tuomio 29.11.2012, Thesing ja Bloomberg Finance v. EKP, T-590/10, ei julkaistu, EU:T:2012:635, 40 kohta).

125 Saman päätöksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden hakijan ei tarvitse perustella hakemustaan eikä hänellä näin ollen ole velvollisuutta osoittaa minkäänlaisen edun olemassaoloa, jotta hän voisi saada oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin. Tästä seuraa, että sellainen asiakirjojen saamista tutustuttavaksi koskeva hakemus, joka kuuluu päätöksen 2004/258 soveltamisalaan ja jossa hakija vetoaa tiettyihin erityisolosuhteisiin, jotka erottavat hänet muista unionin kansalaisista, on kuitenkin tutkittava samalla tavalla kuin kenen muun henkilön esittämä hakemus (tuomio 6.10.2021, OCU v. EKP, T-15/18, ei julkaistu, EU:T:2021:661, 105 kohta).

126 Käsiteltävässä asiassa kantaja pyytää hakemuksessaan saada tutustua itseään koskevaan asiakirja-aineistoon viittaamatta kuitenkaan mihinkään oikeusperustaan hakemuksensa tueksi.

127 On selvää, ettei missään päätöksen 2004/258 säännöksessä velvoiteta asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden hakijaa täsmentämään hakemuksensa oikeusperustaa. Se, että ei ole olemassa velvollisuutta, jonka mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa olisi nimenomaisesti viitattava asetukseen N:o 1049/2001 tai päätökseen 2004/258, on sitä paitsi näiden säädösten tavoitteen mukaista, koska niiden tarkoituksena on taata mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 13.1.2022, Dragnea v. komissio, C-351/20 P, EU:C:2022:8, 71 kohta).

128 Sillä, että hakija pyrki hakemuksessaan saamaan oikeuden tutustua sitä koskevaan asiakirja-aineistoon, ei ole merkitystä tässä asiayhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 13.1.2022, Dragnea v. komissio, C-351/20 P, EU:C:2022:8, 74 kohta).

129 Tästä seuraa, että vaikka kantaja on tosiasiallisesti käyttänyt hakemuksessaan käsitettä ”asiakirja-aineisto”, EKP ei voinut päätellä, että kantajan hakemus saada tutustua asiakirjoihin perustui YVM-puiteasetuksen 32 artiklaan.

130 Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että se, että hakemus saada tutustua asiakirjoihin kohdistui luottolaitosta koskevaan EKP:n asiakirja-aineistoon eli alaan, jota säännellään YVM-asetuksella ja YVM-puiteasetuksella, ei sulje pois sitä, että tämä hakemus perustui alun perin asiakirjojen saamisesta tutustuttavaksi annettuihin yleisiin säännöksiin, koska on selvää, että viimeksi mainitut säännökset voivat toimia oikeusperustana hakemukselle saada tutustua sellaisiin asiakirjoihin, jotka kuuluvat unionin muulla toimella säänneltyyn hallinnolliseen menettelyyn (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 13.1.2022, Dragnea v. komissio, C-351/20 P, EU:C:2022:8, 75 kohta).

131 Käsiteltävässä asiassa kantajaan ei kohdistunut mitään valvontamenettelyä sinä päivänä, kun kantaja esitti hakemuksensa, eikä olemassa siis ollut mitään YVM-puiteasetuksen 32 artiklassa tarkoitettua asiakirja-aineistoa, joten kyseinen hakemus olisi tutkittava hakemuksena saada tutustua kantajaa koskeviin asiakirjoihin yleisten säännösten ja erityisesti päätöksen 2004/258 perusteella.

132 EKP esittää myös väitteitä, joissa se vetoaa siihen, ettei kyseinen hakemus joka tapauksessa täyttänyt tällaisille hakemuksille asetettuja edellytyksiä. EKP katsoo tässä yhteydessä, että kyseinen hakemus oli hyvin yleisluontoinen eikä siinä edes täsmennetty, mitkä asiakirjat tarkalleen ottaen olivat hakemuksen kohteena. EKP:n mukaan on ilmeistä, ettei hakemus saada tutustua asiakirja-aineistoon täyttänyt edes päätöksen 2004/258 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä perusedellytyksiä.

133 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että koska EKP ei analysoinut kantajan hakemusta saada tutustua asiakirja-aineistoon päätöksen 2004/258 perusteella, se ei myöskään voi pätevästi väittää, että hakemus oli saman päätöksen perusteella epätäsmällinen.

134 Edellä esitetystä seuraa, että EKP on tehnyt oikeudellisen virheen, koska se ei tutkinut kantajan hakemusta niiden säännösten nojalla, jotka annetaan asiakirjojen saamisesta tutustuttavaksi päätöksessä 2004/258.

135 Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat, on hyväksyttävä ensimmäinen kanneperuste ja kumottava riidanalainen päätös ilman, että on tarpeen käsitellä SEUT 15 artiklan 3 kohdan ja perusoikeuskirjan 42 artiklan väitettyä rikkomista tai kolmannen kanneperusteen toista osaa ja neljättä kanneperustetta.

Oikeudenkäyntikulut

136 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska EKP on hävinnyt asian ja kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, EKP on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan keskuspankin (EKP) 26.11.2019 päivätty päätös, jolla EKP hylkäsi Satabank plc:n hakemuksen saada tutustua itseään koskevaan asiakirja-aineistoon, kumotaan.

2) EKP velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä maaliskuuta 2023.

Allekirjoitukset