Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
14 päivänä lokakuuta 2021 [1]

Asia C-83/20

BPC Lux 2 Sàrl,
BPC UKI LP,
Bennett Offshore Restructuring Fund Inc.,
Bennett Restructuring Fund LP,
Queen Street Limited,
BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP,
BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP,
CSS LLC,
Beltway Strategic Opportunities Fund LP,
EJF Debt Opportunities Master Fund LP,
TP Lux HoldCo Sàrl,
VR Global Partners LP,
CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust,
City of New York Group Trust,
Dignity Health,
GoldenTree Asset Management Lux Sàrl,
GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd,
San Bernardino County Employees Retirement Association,
EJF DO Fund (Cayman) LP ja
Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA
vastaan
Banco de Portugal,
Banco Espírito Santo SA ja
Novo Banco SA

(Supremo Tribunal Administrativon (ylin hallintotuomioistuin, Portugali) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2014/59 – Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys ja kriisinratkaisu – 36, 73 ja 74 artikla – Direktiivin osittainen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ennen täytäntöönpanon määräajan päättymistä –

[1] Alkuperäinen kieli: italia.

Luottolaitosten kriisinratkaisu – Osakkeenomistajien ja velkojien kohtelu – ”No creditor worse off” -periaate – Perusoikeuskirjan 17 artikla

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö, jonka on esittänyt Supremo Tribunal Administrativo (ylin hallintotuomioistuin, Portugali), koskee luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä 15.5.2014 annetun direktiivin 2014/59/EU[2] sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan omistusoikeutta koskevan 17 artiklan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö liittyy eräiden Banco Espírito Santon (jäljempänä BES) osakkeenomistajien ja toissijaisten joukkovelkakirjojen haltijoiden portugalilaisissa hallintotuomioistuimissa vireille panemaan asiaan, jossa nämä vaativat kumoamaan Banco de Portugalin vuonna 2014 tekemän BES:n kriisinratkaisupäätöksen.

3. Nyt esillä olevassa asiassa erikoista on se, että mainittu päätös on tehty sellaisen kriisinratkaisua koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla, josta oli säädetty Portugalin oikeusjärjestyksessä jo kauan ennen direktiivin 2014/59 antamista mutta jota on muutettu asetuksella, jolla mainittu direktiivi saatettiin ainoastaan osittain osaksi kansallista oikeusjärjestystä ennen sen täytäntöönpanon määräajan päättymistä.

4. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla BES:n kriisinratkaisupäätös on tehty, yhteensopiva direktiivin 2014/59 ja perusoikeuskirjan 17 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon, että useita direktiivin säännöksiä oli siinä jätetty täytäntöön panematta. Se pohtii myös, voiko tällainen lainsäädäntö 18.12.1997 annetussa tuomiossa Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, jäljempänä tuomio Inter-Environnement Wallonie) todetusta, jäsenvaltioiden velvollisuuksia direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa koskevasta oikeuskäytännöstä johtuvan standardin nojalla vakavasti vaarantaa direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteutumisen kriisinratkaisutoimen soveltamisen yhteydessä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

5. Direktiivin 2014/59 34 artiklassa, jonka otsikko on ”Kriisinratkaisua koskevat yleiset periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kriisinhallintaviranomaiset käyttäessään kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia toteuttavat kaikki asianmukaiset toimenpiteet sen takaamiseksi, että kriisinratkaisutoimi toteutetaan seuraavia periaatteita noudattaen:

a) tappioista vastaavat ensin kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajat;

b) kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen velkojat vastaavat tappioista osakkeenomistajien jälkeen noudattaen tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn mukaista saamistensa ensisijaisuusjärjestystä, jollei tässä direktiivissä nimenomaan toisin säädetä; – – ”

[2] Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU (EUVL 2014, L 173, s. 190).

6. Direktiivin 2014/59 36 artiklassa, jonka otsikko on ”Arvostus kriisinratkaisua varten”, säädetään seuraavaa:

”1. Ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista tai asiaankuuluvien pääomainstrumenttien alaskirjaus- tai muuntamisvalmiuksien käyttämistä kriisinratkaisuviranomaisten on varmistettava, että laitoksen tai 1 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitetun yhteisön varojen ja velkojen varovaisen ja realistisen arvostuksen tekee henkilö, joka on riippumaton viranomaisista, myös kriisinratkaisuviranomaisesta, ja laitoksesta tai 1 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitetusta yhteisöstä. – –

4. Arvostuksen tarkoituksena on oltava:

a) auttaa tekemään perusteltu toteamus siitä, täyttyvätkö kriisinratkaisun edellytykset tai pääomainstrumenttien alaskirjauksen tai muuntamisen edellytykset;

b) jos kriisinratkaisun edellytykset täyttyvät, auttaa tekemään perusteltu päätös laitosta tai 1 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitettua yhteisöä koskevan asianmukaisen kriisinratkaisutoimen toteuttamisesta;

– –

e) omaisuudenhoitoyhtiötä tai varojen erottelua käytettäessä auttaa tekemään perusteltu päätös siirrettävistä varoista, oikeuksista, veloista tai osakkeista tai muista omistusinstrumenteista sekä perusteltu päätös kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle taikka tapauksen mukaan osakkeiden tai muiden rahoitusinstrumenttien omistajille maksettavan vastikkeen arvosta;

– –

g) kaikissa tapauksissa varmistaa, että mahdolliset tappiot, jotka kohdistuvat laitoksen tai 1 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitetun yhteisön varoihin, otetaan kokonaisuudessaan huomioon sovellettaessa kriisinratkaisuvälineitä tai käytettäessä pääomainstrumenttien alaskirjaus- tai muuntamisvaltuuksia – –

8. Arvostuksessa on ilmoitettava velkojen jaottelu luokkiin sen mukaan, millä tasolla ne ovat sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisessa saamisten ensisijaisuusjärjestyksessä, ja arvioitava kohtelu, joka kunkin osakkeenomistajien ja velkojien luokan olisi ennakoitu saavan, jos laitos tai 1 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitettu yhteisö olisi likvidoitu tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Tämä arvio ei saa vaikuttaa sen 74 artiklassa tarkoitetun periaatteen soveltamiseen, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan [no creditor worse off].”

7. Direktiivin 2014/59 73 artiklassa, jonka otsikko on ”Osakkeenomistajien ja velkojien kohtelu osittaisten siirtojen ja velkakirjojen arvon alaskirjauksen tapauksessa”, säädetään seuraavaa:

”Jos on sovellettu yhtä tai useampaa kriisinratkaisuvälinettä, jäsenvaltioiden on erityisesti 75 artiklan soveltamiseksi varmistettava, että:

a) lukuun ottamatta tapauksia, joissa sovelletaan b alakohtaa, kriisinhallintaviranomaisten siirtäessä vain osan kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen oikeuksista, varoista ja veloista osakkeenomistajat ja velkojat, joiden saatavia ei ole siirretty, saavat suorituksena saatavistaan vähintään yhtä paljon kuin ne olisivat saaneet, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos olisi likvidoitu tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä 82 artiklassa tarkoitetun päätöksen tekemisen ajankohtana;”

8. Direktiivin 2014/59 74 artikla, jonka otsikko on ”Arvostus ja erilainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”1. Sen arvioimiseksi, olisiko osakkeenomistajia ja velkojia kohdeltu paremmin, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn, jäsenvaltioiden on muun muassa 73 artiklan soveltamiseksi varmistettava, että riippumaton henkilö tekee arvostuksen mahdollisimman pian kriisinratkaisutoimen tai -toimien toteuttamisen jälkeen. Kyseinen arvostus on tehtävä erillään 36 artiklan mukaisesti tehtävästä arvostuksesta.

2. Edellä olevan 1 kohdan mukaisessa arvostuksessa on määritettävä:

a) se, miten osakkeenomistajia ja velkojia olisi kohdeltu, myös asiaankuuluvat talletussuojajärjestelmät, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos, jonka suhteen kriisinratkaisutoimi tai -toimet on toteutettu, olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn 82 artiklassa tarkoitetun päätöksen tekemisen ajankohtana;

b) se, miten osakkeenomistajia ja velkojia on tosiasiallisesti kohdeltu kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen kriisinratkaisun yhteydessä; ja

c) se, eroaako a alakohdassa tarkoitettu kohtelu b alakohdassa tarkoitetusta kohtelusta.

3. Arvostuksessa on:

a) oletettava, että kriisinratkaisun kohteena oleva laitos, jonka suhteen kriisinratkaisutoimi tai -toimet on toteutettu, olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn 82 artiklassa tarkoitetun päätöksen tekemisen ajankohtana;

b) oletettava, että kriisinratkaisutoimea tai -toimia ei ole toteutettu;

c) jätettävä huomiotta kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle mahdollisesti myönnetty poikkeuksellinen julkinen rahoitustuki – –”

B Portugalin oikeus

9. Portugalissa luottolaitosten elvytystä ja kriisinratkaisua koskeva kansallinen lainsäädäntö tuotiin osaksi luotto- ja rahoituslaitosten yleistä sääntelyä (Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, jäljempänä RGICSF) 10.12.2012 annetulla asetuksella 31-A/2012.

10. Tätä lainsäädäntöä muutettiin 1.8.2014 annetulla asetuksella (Decreto-Lei) nro 114-A/2014, jolla direktiivi 2014/59 pantiin täytäntöön osittain siten, että tietyt sen erityiset säännökset saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä.

11. Erityisesti asetuksella nro 114-A/2014 muutettiin RGICSF:n 145-B §:ää, 145-F §:ää ja 145-H §:ää, joiden sanamuoto on tämän muutoksen jälkeen seuraava:

”145-B § – –

1 – Kriisinratkaisutoimia toteutettaessa on varmistettava edellisessä pykälässä säädettyjen kriisinratkaisutoimien tarkoitukset huomioon ottaen, että

a) luottolaitoksen osakkeenomistajat vastaavat ensisijaisesti kyseisen laitoksen tappioista

b) luottolaitoksen velkojat vastaavat tämän jälkeen yhdenvertaisin edellytyksin kyseisen laitoksen jäljelle jäävistä tappioista eri velkojaryhmien etusijajärjestyksen mukaisesti

c) yksikään luottolaitoksen velkojista ei voi joutua vastaamaan suuremmasta tappiosta kuin se olisi joutunut vastaamaan siinä tapauksessa, että laitos olisi likvidoitu.

– –

3 – Jos kriisinratkaisun kohteena olevan luottolaitoksen likvidoinnin päättyessä osoittautuu, että kyseisen laitoksen velkojat, joiden saatavia ei ole siirretty toiselle luottolaitokselle tai omaisuudenhoitoyhtiölle, joutuvat vastaamaan 145-F §:n 6 momentissa ja 145-H §:n 4 momentissa säädetyn arvostuksen mukaisesti arvioitua määrää suuremmasta tappiosta, kuin ne olisivat joutuneet vastaamaan, jos laitos olisi asetettu maksukyvyttömyysmenettelyyn välittömästi ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista, on velkojilla oikeus saada kyseinen erotus kriisinratkaisurahastolta.

145-F §

– –

6 – Sovellettaessa 145-B §:n 3 momentin säännöksiä on edellisessä momentissa tarkoitetun arvostuksen sisällettävä myös arvio kunkin velkojien luokan saatavien takaisinmaksuasteesta laissa säädetyn etusijajärjestyksen mukaisesti skenaariossa, jossa luottolaitos olisi likvidoitu välittömästi ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista.

– –

145-H §

4 – Banco de Portugalin nimittämän riippumattoman laitoksen on arvostettava 1 momentin mukaisesti valitut varat, velat, taseen ulkopuoliset erät ja omaisuudenhoidossa olevat varat siirtohetken mukaiseen arvoonsa sille asetetussa määräajassa ja luottolaitoksen kustannuksella, ja tämän arvostuksen on sisällettävä 145-B §:n 3 momentin soveltamiseksi myös arvio siitä, mikä olisi kunkin velkojien luokan saatavien takaisinmaksuaste laissa säädetyn etusijajärjestyksen mukaisesti skenaariossa, jossa alkuperäinen luottolaitos olisi likvidoitu välittömästi ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista.

145-I §

– –

3 – Myynnistä saatava tuotto on käytettävä suhteellisin osuuksin ensisijaisesti

a) kaikkien 145-H §:n 6 momentin mukaisesti annettujen määrien takaisinmaksuun kriisinratkaisurahastolle

b) kaikkien 145-H §:n 7 momentin mukaisesti annettujen määrien takaisinmaksuun talletussuojarahastolle tai maatalouden keskinäiselle velkatakuurahastolle.”

12. Direktiivi 2014/59 saatettiin kokonaan Portugalin lainsäädännön osaksi 26.3.2015 annetulla lailla nro 23-A/2015.

II Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

13. BES oli yksi Portugalin pankkijärjestelmän merkittävimmistä luottolaitoksista. Vakavan rahoituskriisin vuoksi Banco de Portugal teki 3.8.2014 sitä koskevan kriisinratkaisupäätöksen. Tämä päätös tehtiin, koska oli olemassa vakava vaara, ettei BES olisi voinut täyttää velvollisuuksiaan, minkä vuoksi, ellei kriisinratkaisutointa olisi hyväksytty kiireellisesti, laitos olisi vääjäämättä joutunut keskeyttämään maksunsa ja menettänyt liiketoimintansa harjoittamista koskevan lupansa ja siten maksukyvyttömyysmenettelyyn, mikä puolestaan olisi aiheuttanut vakavan systeemiriskin ja uhannut rahoitusvakautta.

14. Mainittu BES:n kriisinratkaisupäätös tehtiin asetuksella nro 31-A/2012, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella nro 114-A/2014, muutetun RGICSF:n nojalla.

15. BES:n kriisinratkaisupäätöksen johdosta perustettiin Novo Banco S.A. -niminen omaisuudenhoitoyhtiö, johon siirrettiin BES:n varojen, velkojen ja taseen ulkopuolisten erien pääosa.

16. Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group, S.A. (jäljempänä Massa Insolvente) on yhtiö, jolla oli suoria ja välillisiä BES:n omistusosuuksia.

17. BPC 2 Lux ym. ovat BES:n liikkeelle laskemien toissijaisten obligaatioiden haltijoita.

18. Massa Insolvente ja BPC 2 Lux ym. riitauttivat BES:n kriisinratkaisuun liittyvät toimet ja vaativat niiden kumoamista portugalilaisissa tuomioistuimissa. Ne vetosivat muun muassa siihen, että tällainen kriisinratkaisutoimi oli unionin oikeuden vastainen.

19. Asiaa käsittelevä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee eräitä Portugalin lainsäätäjän direktiivin 2014/59 osittaisen täytäntöönpanon yhteydessä soveltamia toimia. Mainittu tuomioistuin katsoo, että esitettyjen lainvastaisuutta koskevien perusteiden asianmukainen arviointi edellyttää asiassa sovellettavien unionin oikeuden säännösten tulkinnan selkeyttämistä.

20. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeutta – erityisesti perusoikeuskirjan 17 artiklaa ja direktiiviä 2014/59 ja etenkin sen 36, 73 ja 74 artiklaa – tulkittava siten, että se on esteenä [pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan] kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jota on sovellettu omaisuudenhoitoyhtiön perustamisesta ja varojen erottelusta muodostuneen kriisinratkaisutoimen yhteydessä ja jolla on saatettu kyseinen direktiivi osittain kansallisen lainsäädännön osaksi, kun direktiivin täytäntöönpanolle varatun koko määräajan kuluessa

   a) ei ole säädetty kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen varojen ja velkojen asianmukaisen, varovaisen ja realistisen arvostuksen tekemisestä ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista

   b) ei ole säädetty mahdollisen vastikkeen maksamisesta edellisessä kohdassa mainitun arvostuksen mukaisesti kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle tai tapauksen mukaan osakkeiden tai muiden omistusosuuksien haltijoille, vaan tämän sijaan on säädetty ainoastaan, että omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnin tuotosta mahdollisesti jäljelle jäävä osuus on palautettava alkuperäiselle luottolaitokselle tai sen pesään

   c) ei ole säädetty, että kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajilla on oikeus saada vähintään sen suuruinen määrä, jonka ne olisivat arviolta saaneet, jos laitos olisi likvidoitu kokonaan tavanomaista maksukyvyttömyysmenettelyä noudattaen, vaan on säädetty tällaisen suojamekanismin soveltamisesta ainoastaan velkojiin, joiden saatavia ei ole siirretty

   d) ei ole säädetty edellä a kohdassa tarkoitetun arvostuksen lisäksi sellaisen arvostuksen tekemisestä, jonka tarkoituksena on arvioida, olisiko osakkeenomistajia ja velkojia kohdeltu suotuisammin, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn?

2) Kun huomioon otetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka on vahvistettu [tuomiossa Inter-Environnement Wallonie], onko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, siltä osin kuin sillä on saatettu direktiivi 2014/59 osittain kansallisen lainsäädännön osaksi, katsottava kriisinratkaisutoimen toteuttamisen yhteydessä sellaiseksi, että se on omiaan vaarantamaan vakavasti direktiivissä ja erityisesti sen 36, 73 ja 74 artiklassa säädetyn tavoitteen toteuttamisen?”

III Oikeudellinen arviointi

21. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, joiden tarkoitus on selvittää, onko RGICSF:ään vuonna 2012 lisätty ja vuonna 2014 muutettu luottolaitosten kriisinratkaisua koskeva Portugalin lainsäädäntö, jota sovellettiin BES:n kriisinratkaisussa, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

22. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa perusoikeuskirjan omistusoikeutta koskevaan 17 artiklaan; toisessa saman kysymyksen osassa mainittu tuomioistuin sen sijaan viittaa direktiiviin 2014/59 ja erityisesti sen 36 artiklaan, 73 artiklaan ja 74 artiklaan. Myös toinen ennakkoratkaisukysymys koskee tätä direktiiviä ja erityisesti sen edellä mainittuja artikloita.

23. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toisella osalla ja toisella ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään siis selvittämään, onko kyseinen kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva direktiivin 2014/59 kanssa, vaikka ne perustuvat erilaiseen standardiin. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa pyritään selvittämään, onko mainittu direktiivi itsessään esteenä tälle kansalliselle lainsäädännölle, ja toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä puolestaan se, onko tällainen lainsäädäntö unionin tuomioistuimen edellä mainitussa jäsenvaltioille direktiivin täytäntöönpanon määräaikana kuuluvia velvollisuuksia koskevassa tuomiossa Inter-Environnement Wallonie todetussa oikeuskäytännössä toteaman määritelmän nojalla omiaan ”vakavasti vaarantamaan säädetyn tavoitteen toteuttamisen”.

24. Tässä yhteydessä on mielestäni tarpeen esittää ensiksi eräitä alustavia huomautuksia niiden unionin oikeuden säännösten, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, sovellettavuudesta nyt esillä olevassa asiassa.

A Alustavat unionin oikeuden sovellettavuutta koskevat huomiot

25. Kansallisessa menettelyssä sovellettava kansallinen lainsäädäntö, toisin sanoen se, joka oli voimassa, kun BES:n kriisinratkaisupäätös tehtiin 3.8.2004 ja jota ennakkoratkaisukysymykset koskevat, on RGICSF:ään 10.12.2012 annetulla asetuksella nro 31-A/2012, sellaisena kuin se on muutettuna 1.8.2014 annetulla asetuksella 114-A/2014, lisätty luottolaitosten elvytystä ja kriisinratkaisua koskeva Portugalin lainsäädäntö.

26. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että asetus nro 31-A/2012 on annettu ennen kuin komissio esitti direktiiviehdotuksen, joka myöhemmin johti direktiivin 2014/59 antamiseen.[3] Mainitulla asetuksella ei siten luonnollisesti voitu panna mainittua direktiiviä täytäntöön. Lisäksi vastauksena unionin tuomioistuimen täsmälliseen kysymykseen Portugalin hallitus selvensi, että asetuksella nro 31-A/2012 ei saatettu mitään muutakaan unionin oikeuden säännöstä osaksi kansallista oikeusjärjestystä.[4]

[3] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivien 77/91/ETY ja 82/891/EY, direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY ja 2011/35/EY ja asetuksen (EU) 1093/2010 (COM(2012)280 final) julkaistiin 6.6.2012.

[4] Erityisesti Portugalin hallitus on selventänyt, ettei tällä asetuksella pantu täytäntöön luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta 4.4.2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2001/24/EY (EUVL 2001, L 125, s. 15), joka saatettiin osaksi Portugalin oikeusjärjestystä toisella asetuksella, toisin sanoen 25.10.2006 annetulla asetuksella nro 199/2006.

27. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy nimenomaisesti ilmi, että asetuksella nro 114-A/2014, jolla muutettiin vuonna 2012 annettua luottolaitosten elvytystä ja kriisinhallintaa koskevaa Portugalin lainsäädäntöä, saatettiin tiettyjä direktiivin 2014/59 erityisiä säännöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestystä, vaikka sillä ei pantu täytäntöön direktiivin kaikkia säännöksiä. Mainitun asetuksen johdannossa täsmennetään lisäksi nimenomaan, että sen tarkoitus on saattaa no creditor worse off -periaate,[5] josta säädetään direktiivissä 2014/59, osaksi Portugalin oikeusjärjestystä.

28. Lisäksi direktiivin 2014/59 130 artiklasta käy ilmi yhtäältä, että jäsenvaltioille asetettu määräaika, jonka kuluessa niiden on annettava ja julkaistava direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, päättyi 31.12.2014, ja toisaalta, että jäsenvaltioiden oli sovellettava näitä säännöksiä 1.1.2015 alkaen.[6]

29. Näin ollen on todettava, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itsekin huomauttaa, että asetuksella nro 114-A/2014 direktiivi 2014/59 saatettiin osittain osaksi kansallista oikeusjärjestystä jo ennen sen täytäntöönpanon määräajan päättymistä, täsmällisemmin noin viisi kuukautta aikaisemmin. Direktiivin saattaminen osaksi Portugalin oikeusjärjestystä saatettiin päätökseen vuonna 2015 lailla nro 23-A/2015.

30. Direktiivin 2014/59 ja perusoikeuskirjan sovellettavuutta nyt esillä olevassa asiassa on tarkasteltava tämän lainsäädäntökehyksen valossa.

1. Direktiivin 2014/59 säännösten sovellettavuus

31. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että koska täytäntöönpanon määräajalla on tarkoitus antaa jäsenvaltioille riittävästi aikaa saattaa täytäntöönpanotoimenpiteet voimaan, niitä ei voida ennen määräajan päättymistä moittia siitä, etteivät ne ole saattaneet direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä.[7]

32. Lisäksi, vaikka jäsenvaltioiden on tämän määräajan kuluessa ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutuminen varmistetaan määräajan päättyessä,[8] niillä on mahdollisuus saattaa voimaan väliaikaisia säännöksiä tai panna direktiivi täytäntöön asteittain.[9]

33. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että direktiivillä voi olla välitön vaikutus vasta sen määräajan päätyttyä, joka on asetettu direktiivin saattamiseksi osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä.[10] Tästä seuraa, että direktiiviin ei voida vedota kansallisissa tuomioistuimissa alkaneen menettelyn osalta ennen kuin sen täytäntöönpanon määräaika on päättynyt.[11]

5 Toisin sanoen periaate, jonka mukaan velkoja ei viranomaisten toimien vuoksi saa jäädä huonompaan asemaan kuin silloin, jos luottolaitos olisi likvidoitu tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

6 Lukuun ottamatta IV osaston V luvun 5 jaksossa tarkoitettuja arvon alaskirjausta koskevia säännöksiä, joiden osalta määräaika päättyi 1.1.2016.

7 Tuomio Inter-Environnement Wallonie, 43 kohta, tuomio 5.2.2004 Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76, 68 kohta) ja tuomio 15.10.2009, Hochtief ja Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, 25 kohta).

8 Tuomio Inter-Environnement Wallonie, 44 kohta.

9 Tuomio Inter-Environnement Wallonie, 49 kohta.

10 Ks. tuomio 17.1.2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus BP ym. (C-234/18, EU:C:2019:920, 45 kohta).

34. Tästä huolimatta, edelleen unionin tuomioistuimen vakiintuneen tuomioon Inter-Environnement Wallonie pohjautuvan oikeuskäytännön, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään, mukaan SEU 4 artiklan 3 kohdasta ja SEUT 288 artiklan kolmannesta kohdasta seuraa, että direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen. [12]

35. Mielestäni edellisissä kohdissa mainituista oikeuskäytännön periaatteista seuraa, että pääasian valittajat eivät voi vedota ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa direktiiviin 2014/59 sellaisenaan väittäessään, ettei BES:n kriisinratkaisupäätöksen tekohetkellä, toisin sanoen ennen mainitun direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä, voimassa ollut luottolaitosten elvytystä ja kriisinratkaisua koskeva Portugalin lainsäädäntö ole yhteensopiva tämän direktiivin kanssa, huolimatta siitä, että tämä direktiivi saatettiin asetuksella nro 114-A/2014 osittain osaksi Portugalin oikeusjärjestystä jo ennen mainitun määräajan päättymistä.

36. Kuten edellä kohdassa 34 näet todetaan, täytäntöönpanon määräajan kuluessa kyseinen jäsenvaltio oli velvollinen ainoastaan pidättäytymään antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen. Direktiivin 2014/59 ja kyseisenä aikana voimassa olleen kansallisen lainsäädännön, jolla tämä jäsenvaltio on saattanut kyseisen direktiivin osittain osaksi kansallista oikeusjärjestystä – kuten edellä 32 kohdassa todetaan, jäsenvaltiollahan oli epäilemättä oikeus tällaiseen osittaiseen täytäntöönpanoon – yhteensopivuutta on näin ollen arvioitava yksinomaan tämän velvollisuuden ja yksityiskohtaisemmin jäljempänä 55 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa täsmennettyjen arviointiperusteiden nojalla.

37. Tätä päätelmää ei mielestäni aseta kyseenalaiseksi oikeuskäytäntö, johon Massa Insolvente vetoaa ja jonka mukaan direktiivin soveltamisalaan voidaan katsoa kuuluvan sellaisten kansallisten säännösten ohella, joiden nimenomaisena tavoitteena on mainitun direktiivin täytäntöönpano, *kyseisen direktiivin voimaantulopäivästä lukien* myös sellaiset aikaisemmat kansalliset säännökset, joilla voidaan varmistaa kansallisen oikeuden yhdenmukaisuus direktiivin kanssa. [13]

38. Siitä, että tietyt aiemmat kansalliset säännökset ovat omiaan takaamaan, että kansallinen oikeus on yhdenmukainen direktiivin kanssa, ja niiden voidaan siten katsoa kuuluvan tällaisen direktiivin ja siten unionin oikeuden soveltamisalaan, ei näet välttämättä seuraa, että jäsenvaltiot olisivat velvollisia takaamaan oman kansallisen oikeutensa täyden yhteensopivuuden mainitun direktiivin kanssa ennen kuin sen täytäntöönpanon määräaika on päättynyt ja että niiden velvollisuudet olisivat siten edellä 34 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä todettua pidättäytymisvelvollisuutta laajemmat. Mielestäni tämä seikka ei itsessään viittaa myöskään siihen, että yksilöt voisivat vastoin edellä 33 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä vedota tällaiseen direktiiviin kansallisessa tuomioistuimessa asiassa, joka on pantu vireille ennen mainitun täytäntöönpanon määräajan päättymistä.

[12] Tuomio Inter-Environnement Wallonie, 45 kohta ja mm. tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 78 kohta) ja viimeksi tuomio 11.2.2021, M.V. ym. (Peräkkäiset määräaikaiset työsuhteet julkisella sektorilla) (C-760/18, EU:C:2021:113, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[13] Tuomio 7.9.2006, Cordero Alonso (C-81/05, EU:C:2006:529, 29 kohta), tuomio 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, 70 kohta) ja tuomio 23.4.2009, VTB-VAB ja Galatea (C-261/07 ja C-299/07, EU:C:2009:244, 35 kohta).

2. Perusoikeuskirjan sovellettavuus

39. Perusoikeuskirjan 17 artiklan, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioisistuin mainitsee ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa, sovellettavuuden osalta on muistettava, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. [14]

40. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy nimittäin ilmi lähinnä, että unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin. Unionin tuomioistuin on jo muistuttanut tästä, että se ei voi arvioida perusoikeuskirjan nojalla sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. [15]

41. Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että sen määrittämiseksi, onko kansallisen säännöstön osalta kyse perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitetusta unionin oikeuden soveltamisesta, on muiden seikkojen ohessa tarkastettava se, onko sen tavoitteena unionin oikeuden säännöksen täytäntöönpano, tämän säännöstön luonne sekä se, tavoitellaanko sillä eri päämääriä kuin niitä, joita unionin oikeus koskee, vaikka se voikin vaikuttaa välillisesti viimeksi mainittuun, sekä se, onko olemassa erityinen alaa koskeva tai siihen mahdollisesti vaikuttava unionin oikeuden säännöstö. [16]

42. Näin ollen on tutkittava, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön katsoa kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan.

43. Tässä yhteydessä korostan ennen kaikkea, ettei näytä olevan epäilystä siitä, että asetus nro 114-A/2014 on unionin oikeuden täytäntöönpanotoimi. Kuten edellä 27 kohdassa todetaan, sillä nimenomaan saatetaan – joskin osittain ja ennen täytäntöönpanon määräajan päättymistä – direktiivi 2014/59 osaksi Portugalin oikeusjärjestystä.

44. Edellä 26 kohdassa mainittujen selvennysten valossa Portugalin hallitus on lisäksi esittänyt, että asetuksella nro 31-A/2012, jota muutettiin vuonna 2014 annetulla asetuksella, annettu aiempi lainsäädäntö ei itsessään ole unionin oikeuden täytäntöönpanotoimi.

45. Tässä yhteydessä korostan kuitenkin yhtäältä, että Portugalin hallitus on selventänyt, että vuoden 2012 lainsäädännön keskeinen tavoite oli sama kuin direktiivin 2014/59, vaikka menettelytavat olivat osin toisenlaisia. Tämä lainsäädäntö – jota laadittaessa Portugalin lainsäätäjä haki vaikutteita mainitun direktiivin valmistelusta – annettiin, koska sillä haluttiin jo ennen direktiivin 2014/59 hyväksymistä aikaistaa luottolaitosten elvytystä ja kriisinratkaisua koskevien säännösten saattamista osaksi Portugalin oikeusjärjestystä, jotta voitaisiin välttää rahoituskriisistä johtuvien vakavien julkiselle ja yksityiselle sektorille koituvien vahinkojen toistuminen.

[14] Ks. tuomio 10.7.2014, Julián Hernández ym. (C-198/13, EU:C:2014:2055, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo ja Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[15] Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), tuomio 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, 21 kohta) ja määräys 7.9.2017, Demarchi Gino ja Garavaldi (C-177/17 ja C-178/17, EU:C:2017:656, 18 kohta).

[16] Tuomio 6.3.2014, Siragusa, C-206/13 (EU:C:2014:126, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 10.7.2014, Julián Hernández ym. (C-198/13, EU:C:2014:2055, 37 kohta) ja määräys 7.9.2017, Demarchi Gino ja Garavaldi (C-177/17 ja C-178/17, EU:C:2017:656, 20 kohta).

46. Toisaalta Portugalin hallitus on selventänyt, että asetuksen nro 31-A/2012 tarkoituksena oli toteuttaa toimet, joihin Portugalin tasavalta sitoutui Portugalin valtion ja komission, Euroopan keskuspankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) välisessä, 17.5.2011 tehdyssä talouspolitiikan edellytyksiä koskevassa yhteisymmärryspöytäkirjassa.

47. Yhteisymmärryspöytäkirjan oikeusperusta on Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta 11.5.2010 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 407/2010[17] 3 artiklan 5 kohta, jonka oikeudellinen perusta on puolestaan SEUT 122 artiklan 2 kohta.[18] Tästä pöytäkirjasta säädetään myös unionin Portugalille myöntämästä rahoitustuesta 30.5.2011 annetussa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä 2011/344/EU.[19]

48. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että toimet, joihin jäsenvaltio on sitoutunut unionin oikeuteen kuuluvassa yhteisymmärryspöytäkirjassa, kuuluvat perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan nojalla unionin oikeuden soveltamisalaan.[20]

49. Edellä esitettyjen huomautusten perusteella on näin ollen mielestäni katsottava, että nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan ja että perusoikeuskirjan määräyksiä voidaan näin ollen soveltaa pääasiassa.

3. Unionin oikeuden sovellettavuutta koskeva päätelmä

50. Edellä esitetyn perusteella on mielestäni pääteltävä, etteivät pääasian valittajat voi vedota ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa direktiiviin 2014/59 sellaisenaan väittäessään, ettei BES:n kriisinratkaisupäätöksen tekohetkellä voimassa ollut luottolaitosten elvytystä ja kriisinratkaisua koskeva Portugalin lainsäädäntö ole yhteensopiva tämän direktiivin kanssa. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toiseen osaan ei näin ollen ole mielestäni syytä vastata.

51. Nyt esillä olevassa pääasiassa sovellettavan kaltaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta direktiivin 2014/59 kanssa on arvioitava edellä mainittuun tuomioon Inter-Environnement Wallonie pohjautuvan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla ja tarkasteltava näin ollen sitä, voiko tällainen lainsäädäntö ”vakavasti vaarantaa” direktiivissä säädetyn ”tavoitteen toteutumisen”. Tätä seikkaa koskee toinen ennakkoratkaisukysymys, jota on mielestäni syytä tarkastella ensimmäiseksi. Seuraavaksi tarkastelen tällaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 17 artiklan kanssa, kuten ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa ehdotetaan.

B Toinen, direktiiviä 2014/59 koskeva ennakkoratkaisukysymys

52. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko tuomioon Inter-Environnement Wallonie pohjautuva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen RGICSF:n, sellaisena kuin sitä sovellettiin BES:n

17 EUVL 2010, L 118, s. 1.

18 Tämän seikan osalta ks. tuomio 8.11.2016, Dowling ym. (C-41/15, EU:C:2016:836, 8 kohta).

19 EUVL 2011, L 159, s. 88.

20 Ks. vastaavasti tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 32–35 ja 45–48 kohta). Perusoikeuskirjan sovellettavuudesta sen 51 artiklan nojalla tilanteessa, joka liittyy sellaisiin Portugalin tasavallan toteuttamiin toimiin, joihin se oli sitoutunut 47 kohdassa mainitun lainsäädännön nojalla, ks. julkisasiamies Saugmandsgaard Øen asiassa Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395) antaman ratkaisuehdotuksen, jonka unionin tuomioistuin implisiittisesti vahvistaa samassa asiassa 27.2.2018 antamassaan tuomiossa Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), 43–53 kohta.

kriisinratkaisupäätökseen, kaltainen luottolaitosten kriisinratkaisua koskeva kansallinen lainsäädäntö, jolla direktiivi 2014/59 on saatettu osittain osaksi kansallista oikeusjärjestystä, katsottava kriisinratkaisutoimen yhteydessä sellaiseksi, että se voi vakavasti vaarantaa direktiivissä ja erityisesti 36, 73 ja 74 artiklassa säädetyn tavoitteen toteutumisen.

53. Tätä ennakkoratkaisukysymystä luettaessa on otettava huomioon ne direktiivin 2014/59 säännökset, joita ei ole saatettu osaksi luottolaitosten kriisinratkaisua koskevaa kansallista lainsäädäntöä ja jotka liittyvät ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a–d kohdassa mainittuihin seikkoihin. Nämä säännökset liittyvät: kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen varojen ja velkojen asianmukaisen, varovaisen ja realistisen arvostuksen tekemiseen ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista (a kohta); mahdollisen vastikkeen maksamiseen edellisessä kohdassa mainitun arvostuksen mukaisesti kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle tai tapauksen mukaan osakkeiden tai muiden omistusosuuksien haltijoille (b kohta); no creditor worse off -periaatteen nimenomaiseen säätämiseen kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajien osalta (c kohta); ja edellä a kohdassa tarkoitetun arvostuksen lisäksi sellaisen arvostuksen tekemiseen, jonka tarkoituksena on arvioida, olisiko osakkeenomistajia ja velkojia kohdeltu suotuisammin, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn (d kohta).

54. Jotta tähän ennakkoratkaisukysymykseen voitaisiin vastata, on ennen kaikkea selvitettävä edellä mainitussa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemassa tuomiossa Inter-Environnement Wallonie vahvistetussa oikeuskäytännössä todetun pidättäytymisvelvollisuuden laajuus.

1. Tuomiossa Inter-Environnement Wallonie vahvistetussa oikeuskäytännössä todetun jäsenvaltiolle kuuluvan pidättäytymisvelvollisuuden laajuus

55. Kuten jo edellä 34 kohdassa mainitaan, SEU 4 artiklan 3 kohdasta ja SEUT 288 artiklan kolmannesta kohdasta seuraa, että direktiivin täytäntöönpanon määräajan kuluessa jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen.

56. Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että tällaisen pidättäytymisvelvollisuuden on katsottava viittaavan sellaisten yleisten tai erityisten toimenpiteiden toteuttamiseen, joista tällainen vaarantuminen voi johtua.[21] Tältä osin sillä, pyritäänkö kyseisellä kansallisen oikeuden säännöksellä, joka on annettu kyseisen direktiivin voimaantulon jälkeen, viimeksi mainitun täytäntöönpanoon vai ei, ei ole merkitystä.[22]

57. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt myös, että mainittu pidättäytymisvelvollisuus koskee kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, kansalliset tuomioistuimet mukaan lukien. Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten on direktiivin voimaantuloajankohdasta lähtien pidättäydyttävä niin pitkälti kuin mahdollista tulkitsemasta kansallista oikeutta tavalla, joka uhkaa täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen vakavasti vaarantaa tässä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen.[23]

[21] Ks. tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 78 kohta) ja tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2012:560, 57 kohta).

[22] Ks. tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 121 kohta), tuomio 22.11.2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, 68 kohta) ja tuomio 27.10.2016, Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, 31 kohta).

[23] Tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 123 kohta) ja tuomio 23.4.2009, VTB-VAB ja Galatea (C-261/07 ja C-299/07, EU:C:2009:244, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58. Periaatteessa on kansallisen tuomioistuimen tehtävä arvioida, onko näin asianlaita niiden kansallisten säännösten osalta, joiden lainmukaisuutta se tutkii. [24]

59. Mikäli asiakirja-aineistoon kuitenkin sisältyvät kaikki seikat, joiden nojalla tällainen arvio voidaan tehdä, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista, onko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön kohteena oleva kansallinen lainsäädäntö tai toimi omiaan vakavasti vaarantamaan tässä asiassa kysymyksessä olevassa direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen.

60. Siten esimerkiksi tuomiossa ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265) todettiin, että kansallinen toimi, joka oli tehty mainitussa asiassa kyseessä olleen direktiivin täytäntöönpanoa koskevan määräajan kuluessa ja jolla CE-merkinnällä varustettuja tuotteita asetettiin ennakolliseen lupamenettelyyn, oli omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen. [25]

61. Tuomiossa Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348) unionin tuomioistuin sen sijaan katsoi, että yksittäinen erityistoimenpide, joka muodostaa sellaisen ympäristöluvan myöntämispäätöksen, joka koskee teollisuuslaitoksen rakentamista ja toiminnan harjoittamista sillä, ei vaikuta sellaiselta toimenpiteeltä, joka voisi yksinään vaarantaa kyseisessä direktiivissä säädetyn tuloksen. [26]

62. Vastaavasti tuomiossa Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (C-104/14, EU:C:2015:125) unionin tuomioistuin katsoi, että asiassa kyseessä olleen direktiivin täytäntöönpanoajan aikana annetulla lainsäädäntötoimella, jonka johdosta ennen tiettyä päivämäärää tehdyn sopimuksen täytäntöönpanosta johtuvan saatavan korkoja muutettiin valtion velkojan kannalta epäedullisiksi, ei direktiivin sisällön nojalla voitu katsoa vakavasti vaarantavan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumista. [27]

63. Edelleen 27.10.2016 asiassa Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818) antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, ettei Bulgarian ylimmän tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa kyseessä olleen direktiivin täytäntöönpanon määräajan kuluessa antama lausunto voinut olla sellainen kansallisen oikeuden tulkintaa koskeva toimenpide, joka olisi uhannut vakavasti vaarantaa direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen. [28]

64. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään lisäksi viitannut seikkoihin ja arviointiperusteisiin, jotka on otettava huomioon arvioitaessa, voidaanko kansallisen lainsäädännön tai toimen katsoa vakavasti vaarantavan tietyssä direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen.

[24] Tuomio Inter-Environnement Wallonie, 46 kohta ja tuomio Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 80 kohta) sekä vastaavasti siirtymäajan osalta tuomio 10.11.2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, 42 ja 43 kohta).

[25] Ks. mainitun tuomion 56–59 kohta. Esimerkkinä toisesta tapauksesta, jossa kansallisen lainsäädännön katsottiin vakavasti vaarantavan kyseessä olevassa direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen, ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2021:619, erityisesti 99 kohta), jossa tämä katsoi, että asiassa kyseessä ollut Tšekin lainsäädäntö oli omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen.

[26] Ks. mainitun tuomion 83 kohta.

[27] Ks. mainitun tuomion 32 kohta. Toisen tapauksen, jossa unionin tuomioistuin katsoi, ettei direktiivin täytäntöönpanon määräajan kuluessa annettu kansallinen lainsäädäntö vakavasti vaarantanut direktiivissä säädettyä päämäärää, osalta ks. tuomio 13.3.2014, Jetair ja BTW-eenheid BTWE Travel4you (C-599/12, EU:C:2014:144, 37 kohta).

[28] Ks. 28–36 kohta ja tuomion tuomiolauselma.

65. Näin unionin tuomioistuin on selventänyt, että tällaisen arvion on välttämättä perustuttava kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon kaikki kyseessä olevan valtion alueella sovellettavat politiikat ja toimenpiteet siten, että voidaan katsoa, ettei tietty yksittäinen erityistoimenpide ole yksinään omiaan vakavasti vaarantamaan tietyssä direktiivissä säädettyä tavoitetta. [29]

66. Lisäksi tällaisessa arvioinnissa on erityisesti tutkittava, onko kyseiset säännökset tarkoitettu täydeksi direktiivin täytäntöönpanoksi, ja tutkittava myös direktiivin vastaisten säännösten soveltamisen tosiasialliset vaikutukset sekä niiden ajallinen kesto. [30]

67. Kansallinen tuomioistuin voi vastaavasti ottaa huomioon, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus saattaa voimaan väliaikaisia säännöksiä tai panna direktiivi täytäntöön asteittain. Tällaisissa tapauksissa direktiivin tavoitteen toteutumista ei vaaranneta, vaikka siirtymäkaudeksi annetut kansalliset säännökset olisivat direktiivin vastaisia tai vaikka tiettyjä direktiivin säännöksiä ei ole pantu täytäntöön. [31]

2. Direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteuttamisen vakava vaarantuminen

68. Jotta toiseen ennakkoratkaisukysymykseen voitaisiin vastata, on edellä olevissa kohdissa mainitussa oikeuskäytännössä todettujen seikkojen perusteella tutkittava, onko edellä mainittu kansallinen lainsäädäntö omiaan vakavasti vaarantamaan tässä direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen sen vuoksi, että tiettyjä direktiivissä 2014/59 säädettyjä erityisiä säännöksiä, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a–d kohdassa, ei ole pantu täytäntöön.

69. Tässä yhteydessä on ensinnäkin selvitettävä, mikä on direktiivissä 2014/59 ”säädetty tavoite”, jonka kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö voisi vakavasti vaarantaa.

70. Tässä yhteydessä on todettava, kuten myös useat asianosaiset, jotka ovat esittäneet huomautuksia unionin tuomioistuimelle, ovat tehneet, että direktiivin 2014/59 johdanto-osan perustelukappaleista ja tekstistä käy ilmi, että sillä on useita tavoitteita, joista jotkut ovat luonteeltaan yleisiä, toiset taas erityisiä.

71. Siten yleisluontoisten tavoitteiden osalta mainitun direktiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen tekstistä käy ilmi, että direktiivillä pyritään luomaan välineitä, joita tarvitaan luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten ”maksukyvyttömyyden ennalta ehkäisemiseksi” ”tai ilmenneen maksukyvyttömyyden kielteisten vaikutusten rajaamiseksi mahdollisimman vähiin säilyttämällä kyseisen laitoksen järjestelmän kannalta tärkeät toiminnot”.

72. Kriisinratkaisuviranomaisten on kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia soveltaessaan otettava huomioon ”kriisinratkaisutavoitteet”, jotka luetellaan nimenomaisesti direktiivin 2014/59 31 artiklan 2 kohdassa ja jotka ovat periaatteessa yhtä merkittäviä. [32] Näitä tavoitteita

[29] Ks. tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 81–83 kohta).

[30] Ks. vastaavasti tuomio Inter-Environnement Wallonie, 47 kohta.

[31] Ks. vastaavasti tuomio Inter-Environnement Wallonie, 49 kohta.

[32] Ks. direktiivin 2014/59/EU 31 artiklan 3 kohta.

ovat kriittisten toimintojen jatkuvuuden varmistaminen,[33] rahoitusvakaudelle aiheutuvien merkittävien haittojen välttäminen,[34] julkisten varojen suojaaminen,[35] tallettajien ja sijoittajien suojaaminen[36] ja asiakkaiden varojen ja omaisuuden suojaaminen.[37]

73. Useilla direktiivin 2014/59 säännöksillä pyritään erityisiin tavoitteisiin luonteeltaan yleisten tavoitteiden puitteissa. Erityisesti eräillä tämän direktiivin säännöksillä pyritään takaamaan se, että kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia käytetään tavalla, joka on sopusoinnussa perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien ja erityisesti sen 17 artiklassa tarkoitetun omistusoikeuden kanssa.

74. Kuten direktiivin 2014/59 johdanto-osan 13 perustelukappaleessa näet todetaan, tässä direktiivissä tarkoitettujen kriisinratkaisuvälineiden ja -valtuuksien soveltaminen saattaa vaikuttaa osakkeenomistajien ja velkojien oikeuksiin.[38] Vastaavasti saman direktiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleessa todetaan, että omistusoikeuteen puuttuminen ei saa olla suhteetonta.

75. Säännöksiin, joilla tähän erityiseen tavoitteeseen pyritään, kuuluvat ne, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ennakkoratkaisukysymyksissään, toisin sanoen 36 artiklassa tarkoitettu säännös, joka koskee asianmukaisen, varovaisen ja realistisen arvostuksen tekemistä ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista, ja 73 artiklan a alakohdassa ja 74 artiklassa tarkoitetut säännökset, joilla yhtäältä taataan osakkeenomistajille ja erityisesti velkojille no creditor worse off -periaatteen mukainen kohtelu, mikäli kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen saatavat, varat ja velat luovutetaan osittain, ja toisaalta säädetään jälkikäteen tehtävästä arvostuksesta, jolla selvitetään, miten osakkeenomistajia ja velkojia olisi kohdeltu, mikäli kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen olisi sovellettu tavanomaista maksukyvyttömyysmenettelyä.

76. Näiden artiklojen erityinen tavoite on taata, että kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia, joista direktiivissä 2014/59 säädetään, sovelletaan perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia ja erityisesti kriisinratkaisutoimien kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajien ja velkojien omistusoikeutta kunnioittaen, mihin jäsenvaltiot, kuten komissio perustellusti toteaa, ovat joka tapauksessa velvollisia perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan nojalla.

77. Näin ollen katson, että näiden direktiivissä 2014/59 säädettyjen luonteeltaan yleisten ja erityisten tavoitteiden nojalla on arvioitava, onko kyseinen kansallinen lainsäädäntö omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä ”säädetyn tavoitteen” toteuttamisen, ja täsmennän, että perusoikeuskirjan 17 artiklassa tarkoitettua omaisuudensuojaa koskevaa kysymystä käsitellään erityisesti jäljempänä ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osan tarkastelun yhteydessä.

33 Ks. tästä myös direktiivin 2014/59/EU johdanto-osan 5, 13, 45, 70, 72 ja 90 perustelukappale.

34 Ks. tästä myös direktiivin 2014/59/EU johdanto-osan 3, 4, 11, 13, 14, 18, 24, 29, 40, 41, 45, 49, 63, 64, 67, 72, 83, 91, 92, 97, 99, 102, 108 ja 132 perustelukappale.

35 Ks. tästä myös direktiivin 2014/59/EU johdanto-osan 16, 45 ja 109 perustelukappale.

36 Ks. tästä myös direktiivin 2014/59/EU johdanto-osan 45, 55, 71, 102, 110, 112 ja 117 perustelukappale.

37 Ks. tästä myös direktiivin 2014/59/EU johdanto-osan 45 ja 65 perustelukappale.

38 Kuten tästä johdanto-osan perustelukappaleesta käy nimenomaisesti ilmi, erityisesti viranomaisten valtuudet siirtää laitoksen osakkeet tai sen varat kokonaan tai osittain yksityiselle ostajalle ilman osakkeenomistajien suostumusta rajoittavat osakkeenomistajien omistusoikeutta. Lisäksi valtuudet päättää siitä, mitkä velat siirretään lähellä kaatumista olevasta laitoksesta sillä perusteella, että tavoitteena on varmistaa palvelujen jatkuvuus ja välttää rahoitusvakauteen kohdistuvat haittavaikutukset, voivat vaikuttaa velkojien yhdenvertaiseen kohteluun.

78. Toiseksi on selvitettävä, voiko tämän tuomioistuimen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a–d kohdassa mainitsemien erityisten säännösten puuttuminen johtaa siihen, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on omiaan vakavasti vaarantamaan tässä direktiivissä ”säädetyn tavoitteen” toteuttamisen.

79. Tässä yhteydessä totean yleisellä tasolla, että ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä käy nimenomaisesti ilmi, että muutoksilla, jotka tehtiin direktiivin 2014/59 täytäntöönpanon määräajan kuluessa 1.8.2014 annetulla asetuksella nro 114-A/2014 Portugalin luottolaitosten elvytystä ja kriisinhallintaa koskevaan vuoden 2012 lainsäädäntöön – joka, kuten edellä on todettu, oli olemassa ennen direktiivin 2014/59 antamista – pantiin täytäntöön tiettyjä, vaikkakaan ei kaikkia, direktiivin säännöksiä ja lähennettiin siten kansallista lainsäädäntöä mainitun direktiivin säännöksiin.

80. Pelkästään tämän huomautuksen vuoksi on edellä 60–67 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa mielestäni epätodennäköistä, että nyt esillä olevassa asiassa voitaisiin päätellä, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö voisi ”vakavasti vaarantaa” tässä direktiivissä ”säädetyn tavoitteen toteuttamisen”. Kuten Portugalin hallitus on todennut, eräiden direktiivin säännösten täytäntöönpano – sikäli kuin ei ole kiistetty sitä, että nämä säännökset on pantu täytäntöön asianmukaisesti – ei niinkään ole omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamista vaan pikemminkin edesauttaa tämän päämäärän saavuttamista.

81. Lisäksi, kuten edellä 55–57 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, jäsenvaltioille direktiivin täytäntöönpanon määräajan kuluessa kuuluva velvollisuus on pidättäytymisvelvollisuus ja siten negatiivinen velvollisuus pidättäytyä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen. Tällaista velvollisuutta ei mielestäni voida loukata lainsäädännöllä, jolla mainittu direktiivi saatetaan asianmukaisesti, vaikkakin vain osittain, osaksi kansallista lainsäädäntöä.

82. Vaikka nämä huomautukset voivat jo itsessään johtaa siihen, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on kieltävä, on kuitenkin hyödyllistä tarkastella yksityiskohtaisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemia säännöksiä, joiden puuttuminen saattaa sen mukaan olla omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteutumisen.

3. Säännökset, joiden puuttuminen voisi olla omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteutumisen.

83. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdassa mainittu tuomioistuin tuo ennen kaikkea esiin, että BES:n kriisinratkaisun aikaan sovelletussa kansallisessa lainsäädännössä ”ei ole säädetty kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen varojen ja velkojen asianmukaisen, varovaisen ja realistisen arvostuksen tekemisestä ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista”.

84. Tässä asiayhteydessä totean kuitenkin, että kuten komissio perustellusti huomauttaa, RGICSF:n 145-H §:n 4 momentissa, sellaisena kuin se oli voimassa vuonna 2012, säädettiin, että Banco de Portugalin nimittämän riippumattoman yhteisön oli arvostettava varat, velat, taseen ulkopuoliset erät ja omaisuudenhoidossa olevat varat siirtohetken mukaiseen arvoonsa sille asetetussa määräajassa ja luottolaitoksen kustannuksella. Tämän säännöksen muuttamisesta vuonna 2014 seurasi, että tämän arvostuksen oli sisällettävä myös arvio kunkin velkojien luokan saatavien takaisinmaksuasteesta laissa säädetyn etusijajärjestyksen mukaisesti skenaariossa, jossa luottolaitos olisi likvidoitu välittömästi ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista.

85. Vaikka tässä säännöksessä, toisin kuin direktiivin 2014/59 36 artiklan 1 kohdassa, ei mainita, että arvostuksen on oltava ”asianmukainen, varovainen ja realistinen”, säännöksen sanamuoto ja asiayhteys vaikuttavat – tämä asia on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkistettava – viittaavan sellaisten tilinpäätöstunnuslukujen käyttöön, joiden sisältämiä arviointiperusteita nimitetyn riippumattoman yhteisön olisi joka tapauksessa käytettävä tällaista arvostusta tehdessään.

86. Näin ollen katson, että seikka, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdassa, ei anna aihetta katsoa, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö voisi vakavasti vaarantaa direktiivissä 2014/59 ”säädetyn tavoitteen” toteuttamisen.

87. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa edelleen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohdassa, että BES:n kriisinratkaisun ajankohtana sovelletussa kansallisessa lainsäädännössä ”ei ole säädetty mahdollisen vastikkeen maksamisesta edellisessä kohdassa mainitun arvostuksen mukaisesti kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle tai tapauksen mukaan osakkeiden tai muiden omistusosuuksien haltijoille, vaan tämän sijaan on säädetty ainoastaan, että omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnin tuotosta mahdollisesti jäljelle jäävä osuus on palautettava alkuperäiselle luottolaitokselle tai sen pesään”.

88. Tässä yhteydessä on korostettava, että jo RGICSF:n alkuperäisen, vuoden 2012 version 145-I §:n 3 ja 4 momentissa säädettiin, että omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnin tuotosta kriisinratkaisurahastolle ja talletussuojarahastolle suoritetun takaisinmaksun jälkeen jäljelle jäänyt osuus palautetaan alkuperäiselle luottolaitokselle tai sen pesään, jos luottolaitos on asetettu maksukyvyttömyysmenettelyyn.

89. Tämän säännöksen, jonka tarkoituksena oli taata kriisinratkaisun taloudellinen neutraalisuus, nojalla alkuperäinen luottolaitos (tai sen pesä) ei menettänyt omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnistä eri rahastojen lainoina myöntämien summien takaisinmaksun jälkeen jäljelle jäänyttä osuutta. Säännöksen tarkoitus oli näin ollen suojella alkuperäisen luottolaitoksen osakkeenomistajia ja velkojia.

90. Kuten komissio huomauttaa, omaisuudenhoitoyhtiön perustamiseen liittyvillä eri kriisinratkaisutoimilla, kuten omaisuudenhoitoyhtiön erottamisella kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen jäävistä ”ongelmallisista omaisuuseristä”, muilla elvytystoimilla, eri rahastojen tukitoimilla sekä sillä, että omaisuudenhoitoyhtiö voidaan myydä hyvässä järjestyksessä, on lisäksi epäilemättä myönteinen vaikutus myynnistä mahdollisesti saatavaan tuottoon. Kaikki nämä seikat ovat alkuperäisen luottolaitoksen osakkeenomistajien ja velkojien edun mukaisia, sillä ne ovat omiaan lisäämään omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnistä mahdollisesti saatavaa tuottoa.

91. Tässä asiayhteydessä ja sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäljempänä 131 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitettyjä perusoikeuskirjan 17 artiklan noudattamista koskevia huomioita katson, että vaikka kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö ei täsmällisesti vastaa direktiiviä 2014/59, jossa, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, säädetään

”mahdollisen vastikkeen” maksamisesta,[39] ei voida päätellä, että tällainen lainsäädäntö voisi millään tavoin vakavasti vaarantaa mainitussa direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteuttamisen.

92. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa myös ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen c kohdassa, että BES:n kriisinratkaisun ajankohtana sovelletussa kansallisessa lainsäädännössä ”ei ole säädetty, että kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajilla on oikeus saada vähintään sen suuruinen määrä, jonka ne olisivat arviolta saaneet, jos laitos olisi likvidoitu kokonaan tavanomaista maksukyvyttömyysmenettelyä noudattaen, vaan on säädetty tällaisen suojamekanismin soveltamisesta ainoastaan velkojiin, joiden saatavia ei ole siirretty”.

93. Toisin sanoen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa sitä, ettei kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä nimenomaan säädetty no creditor worse off -periaatteen soveltamisesta osakkeenomistajiin.

94. Mielestäni tämä puute ei kuitenkaan itsessään ole omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteutumista tuomioon Inter-Environnement Wallonie pohjautuvassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla eikä erityisesti tilanteessa, jossa, kuten komissio on huomauttanut, Portugalin oikeusjärjestyksessä otettiin huomioon luottolaitoksen osakkeenomistajien asema ja edut ja heidän etunsa kyseisen kansallisen lainsäädännön nojalla aloitetuissa kriisinratkaisumenettelyissä.

95. Tässä yhteydessä on näet ensinnäkin todettava, että 145-B §:n 1 momentin a alakohdassa, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella nro 114-A/2014, säädettiin, että kriisinratkaisutoimia sovellettaessa ”luottolaitoksen osakkeenomistajat vastaavat ensisijaisesti kyseisen laitoksen tappioista”. Tässä säännöksessä ilmaistaan siten direktiivin 2014/59 34 artiklan 1 kohdan a alakohdassa vahvistettu periaate, joka on yhtiöoikeuden ja konkurssioikeuden yleinen periaate.

96. Toiseksi luottolaitosten elvytystä ja kriisinratkaisua koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön sisältyi, kuten edellä 88–90 kohdassa todetaan, RGICSF:n 145-I §:n 4 momentin kaltaisia säännöksiä, joilla taattiin osakkeenomistajien edut.

97. Kolmanneksi, kuten Banco de Portugal on todennut, kansallisen lainsäädännön mukaan osakkeenomistajilla oli joka tapauksessa mahdollisuus nostaa valtiota vastaan vahingonkorvauskanne, mikäli he voivat näyttää toteen, että he ovat joutuneet kriisinratkaisutoimen vuoksi epäedullisempaan asemaan kuin siinä tapauksessa, että laitos olisi likvidoitu.

98. Näin ollen myöskään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen c kohdassa mainitsema seikka ei mielestäni anna aihetta katsoa, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö olisi omiaan ”vakavasti vaarantamaan” direktiivissä 2014/59 ”säädetyn tavoitteen toteuttamisen”.

[39] Ks. erityisesti direktiivin 2014/59/EU 36 artiklan 4 kohdan e alakohta ja 40 artiklan 4 kohta. Tämän osalta on todettava, että asianosaiset ovat erimielisiä tämän vastikkeen luonteesta. Massa insolvente ja BPC Lux 2 ym. katsovat, että tällainen vastike on luonteeltaan korvaava, kun taas Banco de Portugalin ja Portugalin hallituksen mukaan sen tarkoituksena on vain taata kriisinratkaisutoimen talouden neutraalisuus omaisuudenhoitoyhtiön ja kriisinratkaisun rahoitusjärjestelyn osalta tapauksissa, joissa käy ilmi, että siirretyn omaisuuden arvo on suurempi kuin aluksi tehdyssä arvotuksessa, jonka nojalla omaisuudenhoitoyhtiön pääoman tarve on määritetty.

99. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen d kohdassa, että BES:n kriisinratkaisun ajankohtana sovelletussa kansallisessa lainsäädännössä ”ei ole säädetty edellä a kohdassa tarkoitetun arvostuksen lisäksi sellaisen arvostuksen tekemisestä, jonka tarkoituksena on arvioida, olisiko osakkeenomistajia ja velkojia kohdeltu suotuisammin, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn”.

100. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, kuten jo edellä 84 kohdassa huomautettiin, että RGICSF:n 145-H §:n 4 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2014, säädetään, että Banco de Portugalin nimittämän riippumattoman yhteisön tekemän arvostuksen on sisällettävä myös arvio siitä, mikä olisi siirron tekohetkellä kunkin velkojien luokan saatavien takaisinmaksuaste laissa säädetyn etusijajärjestyksen mukaisesti skenaariossa, jossa alkuperäinen luottolaitos olisi likvidoitu välittömästi ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista. Tällaisessa arvostuksessa RGICSF:n 145-B §:n 1 momentin c alakohdassa ilmaistu no creditor worse off -periaate on otettava huomioon (yksinomaan) velkojien osalta. Kuten komissio huomauttaa, tällainen arvostus vastaa suurelta osin arvostusta, josta säädetään direktiivin 2014/59 74 artiklassa.

101. Toisin kuin direktiivin 2014/59 74 artiklassa, kansallisessa säännöksessä ei säädetä, että ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a ja d kohdassa tarkoitettujen kahden arvostuksen, jotka vastaavat direktiivin 2014/59 36 ja 74 artiklassa tarkoitettuja arvostuksia, olisi oltavat erilliset. Kansallisessa lainsäädännössä ei kuitenkaan kielletty tekemästä niitä erikseen, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, jossa tehtiin kaksi erillistä, kahteen eri tutkimukseen perustuvaa arvostusta, näyttää tapahtuneen.

102. Näin ollen myöskään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen d kohdassa mainitsema seikka ei mielestäni anna aihetta katsoa, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö olisi omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteuttamisen.

103. Edellä esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että mielestäni pääasiassa BES:n kriisinratkaisuun sovelletun kaltainen lainsäädäntö ei ole omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteutumista.

C Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen, perusoikeuskirjan 17 artiklaa koskeva osa

104. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksensä ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta, onko perusoikeuskirjan 17 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle BES:n kriisinratkaisuun sovelletun RGICSF:n version kaltaiselle luottolaitosten kriisinratkaisua koskevalle kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen varojen ja velkojen asianmukaisen, varovaisen ja realistisen arvostuksen tekemisestä ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista (a kohta); ei säädetä mahdollisen vastikkeen maksamisesta edellisessä kohdassa mainitun arvostuksen mukaisesti kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle tai tapauksen mukaan osakkeiden tai muiden omistusosuuksien haltijoille (b kohta); ei nimenomaisesti säädetä no creditor worse off -periaatteen soveltamisesta kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajiin (c kohta); eikä säädetä a kohdassa tarkoitetun arvostuksen lisäksi sellaisen arvostuksen tekemisestä, jonka tarkoituksena on arvioida, olisiko osakkeenomistajia ja velkojia kohdeltu suotuisammin, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn (d kohta).

105. Jotta tähän ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen voitaisiin vastata, on näin ollen tutkittava, onko perusoikeuskirjan 17 artikla ja erityisesti sen 1 kohta esteenä pääasiassa kyseessä olevan BES:n kriisinratkaisuun sovelletun RGICSF:n version kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle. Omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden ulottuvuuden määrittämiseksi on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan osalta otettava huomioon ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla, jossa tunnustetaan tämä perusoikeus. [40]

106. Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

107. Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että tässä perusoikeuskirjan määräyksessä taattu omistusoikeus ei ole ehdoton ja että sen käyttöä voidaan rajoittaa unionin yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, mikäli rajoituksilla ei puututa tähän oikeuteen tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojatun oikeuden keskeistä sisältöä. [41]

108. Lisäksi on muistettava, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien, kuten omistusoikeuden, käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen, ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti näiden oikeuksien ja vapauksien käytön rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat tarpeen ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. [42]

109. Ennen kaikkea on korostettava, että on riidatonta, että pääasiassa sovellettujen toimien kaltaiset toimet, joiden nojalla omaisuutta siirretään luottolaitoksen elvytys- ja kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä omaisuudenhoitoyhtiöön, rajoittavat luottolaitoksen osakkeenomistajien ja sen velkojien, kuten joukkovelkakirjojen haltijoiden, joiden velkoja ei siirretä omaisuudenhoitoyhtiöön, perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua omistusoikeutta.

110. Tässä yhteydessä totean, että unionin tuomioistuin on jo selventänyt, että tällä määräyksellä annettu suoja ulottuu varallisuusarvoisiin oikeuksiin, joista voidaan asianomaisen oikeusjärjestyksen perusteella johtaa saavutettu oikeusasema, joka mahdollistaa sen, että oikeuksien haltija käyttää niitä hyödykseen itsenäisesti. [43] Tästä seuraa, että perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu suoja koskee myös osakkeiden tai joukkovelkakirjojen, jotka ovat pääomamarkkinoilla kaupankäynnin kohteina, omistajuuteen perustuvia varallisuusarvoisia oikeuksia.

[40] Tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 72 kohta).

[41] Ks. tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja BCE (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 69 ja 70 kohta); tuomio 16.7.2020, Adusbef ja Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, 85 kohta); tuomio 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo e Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, 53 kohta).

[42] Tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 53 kohta) ja tuomio 16.7.2020, Adusbef ja Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, 86 kohta).

[43] Ks. tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 69 kohta).

111. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklaa koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”omaisuutta”, joka saa mainitussa 1 artiklassa tarkoitettua suojaa, ovat sekä osakkeet [44] että pääomamarkkinoilla kaupankäynnin kohteina olevat joukkovelkakirjat. [45]

112. Toiseksi katson, että tällaiset rajoitukset ovat periaatteessa sopusoinnussa kriisinratkaisutoimien kohteena olevan luottolaitoksen osakkeenomistajien ja joukkovelkakirjojen haltijoiden omistusoikeuden keskeisen sisällön kanssa.

113. Yhtäältä edellä 109 kohdassa mainittujen kaltaiset kriisinratkaisutoimet eivät mielestäni johda osakkeina ja joukkovelkakirjoina olevan omaisuuden riistämiseen, suppeasti katsoen, koska omistusoikeus ei tässä tapauksessa siirry omaisuuden muodollisen riistämisen perusteella. [46] Niitä ei siten voida pitää toimenpiteenä, jolla loukattaisiin omaisuudensuojan keskeistä sisältöä. [47]

114. Tämän seikan osalta lisään, että joissakin tapauksissa luottolaitosten kriisinratkaisutoimet saattavat johtaa omaisuuden tosiasialliseen menetykseen [48] tai tällaiseen riistoon rinnastettaviin tilanteisiin. [49] Omaisuuden riisto ei kuitenkaan itsessään loukkaa perusoikeuksia, mikäli perusoikeuskirjan 17 artikla 1 kohdassa, yhdessä luettuna sen 52 artiklan 1 kohdan kanssa, säädettyjä edellytyksiä noudatetaan. [50]

115. Toisaalta BES:in sovellettujen kaltaisia elvytys- ja kriisinratkaisutoimia sovelletaan luottolaitokseen vain, jos se on tosiasiallisesti tai todennäköisesti kaatumassa. [51] Tällaisessa tilanteessa omaisuuden, joita perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa taattu suoja koskee – toisin sanoen osakkeiden ja joukkovelkakirjojen, jotka ovat pääomamarkkinoilla kaupankäynnin kohteina – arvon aleneminen saattaa joissain tapauksissa johtaa jopa arvon täydelliseen menetykseen, mikä ei kuitenkaan johdu näistä toimista vaan siitä, että luottolaitos on tosiasiallisesti tai todennäköisesti kaatumassa.

116. Tosiasiassa kriisinratkaisutoimi vähentää vain pääoman ja velkainstrumenttien nimellisarvoa, koska laitoksen edellä mainitun tosiasiallisen tai todennäköisen kaatumisen vuoksi tämä arvo ei enää vastaa niiden todellista arvoa. Näiden instrumenttien arvon aleneminen on siten

[44] Ks. erityisesti elvytys- ja kriisinratkaisupäätöksen kohteena olevan luottolaitoksen osakkeiden osalta asia Project-trade d.o.o. v. Kroatia, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.11.2020 (CE:ECHR:2020:1119JUD000192014, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös asia, Lekić v. Slovenia, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.12.2018 (CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[45] Asia Mamatas ym. v. Kreikka, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.7.2016 (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, 90 kohta).

[46] Tämän seikan osalta, kuten julkisasiamies Saugmandsgaard Øe asiassa komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) esittämässään ratkaisuehdotuksessa (C-235/17, EU:C:2018:971, 156 kohta) toteaa, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tällaisesta riistämisestä on kyse, kun omistusoikeus siirtyy muodollisen viemisen perusteella. Ks. vastaavasti mm. asia Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.9.1982 (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 62 ja 63 kohta).

[47] Ks. vastaavasti tuomio 16.7.2020, Adusbef ja Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, 89 kohta).

[48] Ks. esimerkiksi julkisasiamies Kokottin asioissa Aeris Invest v. yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) ja Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. SRB esittämänsä ratkaisuehdotuksen 111 kohdassa mainitsema tapaus (C-874/19 P ja C-934/19 P, EU:C:2021:563).

[49] Näin voi tapahtua, mikäli siitä huolimatta, että toimeen ei teknisesti katsoen liity osakkeiden tai velkojen omistajuuden (pakollista) siirtoa, niiden arvo alenee niin paljon, että tällainen toimi käytännössä vastaa omaisuuden riistoa. Ks. asia Olczak v. Puola, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2002 (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, 71 kohta).

[50] Näiden kahden säännöksen yhdistetystä tulkinnasta ks. tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 89 kohta). Edellytyksistä, joita on noudatettava omaisuuden riistämistä koskevassa riidanalaisessa säännöstössä, jotta se voisi olla sopusoinnussa näiden kahden perusoikeuskirjan säännöksen kanssa, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä todettujen vaatimusten valossa luettuna, ks. julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2018:971, 164–166 kohta).

[51] Ks. tästä direktiivin 2014/59/EU 32 artikla, erityisesti sen 1 kohdan a alakohta ja johdanto-osan 41 perustelukappale. Kyseisen Portugalin lainsäädännön osalta ks. RGICSF:n 145-C §.

pelkästään muodollinen. Taloudellisesta näkökulmasta sijoittajien asema ei kokonaisuutena tarkasteltuna muutu: pahimmassakaan tapauksessa he eivät menetä enempää kuin olisivat menettäneet, jos kriisinhallintatointa ei olisi toteutettu. [52]

117. Kolmanneksi on todettava, ettei ole epäilystä siitä, että nyt käsiteltävässä asiassa edellä 109 kohdassa mainituista omistusoikeuden rajoituksista säädetään laissa sekä perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan että sen 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

118. Neljänneksi nämä rajoitukset liittyvät tosiasiassa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin unionin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja voidaan katsoa, että niistä on säädetty yleisen edun mukaisesti siten kuin määrätään omaisuuden riistoa koskevassa perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa.

119. Unionin tuomioistuin on näet jo aiemmin tunnustanut, että pankki- ja rahoitusjärjestelmän turvaaminen on unionin edun mukainen tavoite, erityisesti siltä osin kuin se koskee koko euroaluetta. Koska finanssipalveluilla on keskeinen rooli unionin taloudessa, yhden tai useamman pankin toimintakyvyttömyys saattaa levitä nopeasti muihin pankkeihin, mikä puolestaan saattaa johtaa kielteisiin vaikutuksiin talouden muilla sektoreilla ja asianomaisten pankkien tallettajien huomattaviin tappioihin. [53] Tällainen lähestymistapa on lisäksi sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa. [54]

120. Viidenneksi on selvitettävä, ovatko mainitut rajoitukset tavoitellun päämäärän kannalta oikeasuhteisia, mikä puolestaan edellyttää sen toteamista, että nämä rajoitukset ovat välttämättömiä ja niillä voidaan saavuttaa unionin tunnustama yleisen edun mukainen tavoite.

121. Tässä yhteydessä on selvitettävä, onko kansallinen lainsäätäjä huolehtinut ”oikeudenmukaisesta tasapainosta yhteisön yleisen edun mukaisten vaatimusten ja yksilön perusoikeuksien suojan edellytysten välillä”, mikä merkitsee, että varmistutaan siitä, että ”käytetyt keinot ja tavoite, jota henkilön omaisuuden riistotoimenpiteellä tavoitellaan, ovat järkevässä suhteessa”. [55]

122. BPC Lux 2 ym. ja Massa Insolvente katsovat, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö loukkaa suhteellisuusperiaatetta, koska siinä ei, toisin kuin direktiivissä 2014/59, säädetä no creditor worse off -periaatteen soveltamisesta osakkeenomistajien vaan yksinomaan velkojien hyväksi. Erityisesti varmistaakseen omistusoikeuteen puuttumisen oikeasuhteisuuden unionin lainsäätäjä on direktiivissä 2014/59 taannut, että osakkeenomistajille ja velkojille, joille toimet aiheuttavat vahinkoa, ei aiheudu suurempia kuin menetyksiä kuin siinä tapauksessa, että luottolaitos olisi likvidoitu kriisinratkaisupäätöksen tekohetkellä.

[52] Ks. vastaavasti ja viitaten tilanteeseen, jossa kriisinratkaisutoimi rahoitettiin valtionavulla, julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:102, 90 kohta).

[53] Ks. vastaavasti tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja BCE, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 71, 72 ja 75 kohta). Ks. myös tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 91 kohta).

[54] Ks. myös asia Olczak v. Puola, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2002 (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, 81 kohta) ja asia Grainger ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2012 (CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, 39 ja 42 kohta) ja asia Mamatas ym. v. Kreikka, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.7.2016 (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, 103 kohta).

[55] Ks. erityisesti asia Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.9.1982 (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 69 kohta) ja asia Wittek v. Saksa, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.12.2002 (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 53 kohta) ja asia Olczak v. Puola, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2002 (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, 74 kohta). Ks. myös julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2018:971, 162 kohta).

123. Nämä argumentit heijastuvat ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen c ja d kohdassa, joissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva perusoikeuskirjan 17 artiklan kanssa, koska siinä ei yhtäältä säädetä no creditor worse off -periaatteen soveltamisesta kriisinratkaisutoimen kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajiin eikä toisaalta erityisestä arvostuksesta, jonka tarkoituksena on määrittää, olisiko osakkeenomistajien ja velkojien asema ollut parempi, mikäli kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen olisi sovellettu tavanomaista maksukyvyttömyysmenettelyä.

124. Tässä yhteydessä korostan ennen kaikkea, että unionin tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että jäsenvaltioilla on, kun ne tekevät päätöksiä tällaisessa erityisessä taloudellisessa tilanteessa, laaja harkintavalta ja että ne pystyvät parhaiten määrittelemään toimenpiteet, joilla tavoiteltu päämäärä kyetään saavuttamaan,[56] ja nyt käsiteltävässä asiassa tämä tavoite on pankki- ja rahoitusjärjestelmän vakaus.[57]

125. Lisäksi unionin tuomioistuin on selventänyt myös, että vaikka on selvästi yleisen edun mukaista varmistaa koko unionissa sijoittajien vahva ja yhtenäinen suoja, tätä etua ei voida pitää kaikissa olosuhteissa ensisijaisena rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamiseen liittyvään yleiseen etuun nähden.[58]

126. Erityisesti pankkien osakkeenomistajien osalta unionin tuomioistuin on todennut yhtäältä, että kuten edellä 95 kohdassa huomautetaan, osakeyhtiöiden osakkeenomistajien asemaan sovellettavien yleisten sääntöjen mukaan nämä vastaavat täysin sijoituksiinsa liittyvistä riskeistä yhtiöpääoman määrään asti, ja toisaalta – kuten edellä 115 ja 116 kohdassa todetaan –, että pankkien osakkeenomistajien (mutta myös velkojien) menetykset olisivat joka tapauksessa yhtä suuret riippumatta siitä, perustuvatko ne konkurssin julistamiseen tuomioistuimen tuomiolla vai kriisinratkaisutoimeen.[59]

127. Tässä asiayhteydessä on todettava, että kuten edellä 95–98 kohdasta käy ilmi, kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö yhtäältä sisälsi säännöksiä, joissa luottolaitoksen osakkeenomistajien asema ja heidän etunsa kyseistä kansallista lainsäädäntöä soveltaen aloitetuissa kriisinratkaisumenettelyissä oli otettu huomioon. Erityisesti, kuten edellä 88–90 kohdassa huomautetaan, edellä mainitun RGICSF:n 145-I §:n säännöksen tarkoitus oli suojata osakkeenomistajien etuja ja taata kriisinratkaisun taloudellinen neutraalisuus, ja sen nojalla alkuperäinen luottolaitos (tai sen pesä) ei menettänyt rahamäärää, joka jäi jäljelle omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnistä eri rahastojen lainoina myöntämien summien takaisinmaksun jälkeen.

128. Toisaalta, kuten edellä 100 ja 101 kohdassa huomautetaan, tässä lainsäädännössä säädettiin myös erityisestä arvostuksesta, joka suurelta osin vastasi direktiivin 2014/59 74 artiklassa tarkoitettua.

[56] Ks. tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 57 kohta). Ks. myös asia Olczak v. Puola, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2002 (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[57] Ks. asia Olczak v. Puola, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2002 (CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia Grainger ym. v. Yhdistyneet kuningaskunnat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2012 (CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[58] Ks. tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 91 kohta).

[59] Ks. vastaavasti ja viitaten tilanteeseen, jossa kriisinratkaisutoimi rahoitettiin valtiontuella, tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 73–75 kohta).

129. Tästä seuraa, että tällaisessa lainsäädännössä ei myöskään edellä 125 ja 126 kohdassa mainitun oikeuskäytännön ja edellä 95 kohdassa mainitun periaatteen valossa luettuna aseteta tosiasiallisesti (tai todennäköisesti) kaatumassa olevan luottolaitoksen osakkeenomistajille suhteetonta ja liiallista rasitetta huolimatta siitä, että siinä ei säädetä nimenomaisesti – toisin kuin direktiivissä 2014/59 – no creditor worse off -periaatteen soveltamisesta osakkeenomistajiin.

130. Kun otetaan huomioon tämän kansallisen lainsäädännön yleisen edun mukainen tavoite – toisin sanoen pankki- ja rahoitusjärjestelmän turvaaminen ja niiden vakavien negatiivisten seurausten välttäminen, joita kaatumassa olevien luottolaitosten konkurssit voisivat aiheuttaa, verrattuna seurauksiin, joita aiheutuu näiden laitosten asettamisesta kriisinratkaisutoimien kohteeksi – on mielestäni näin ollen pääteltävä, että sillä ei puututa osakkeenomistajien omistusoikeuteen suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä, eikä siinä säädettyjä toimia siten voida pitää kyseisen oikeuden perusteettomina rajoituksina. [60]

131. Kuudenneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a ja b kohdassa, että vastoin sitä, mitä direktiivissä 2014/59 säädetään, [61] kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä, jota sovellettiin BES:n kriisinratkaisussa, ei säädetty mahdollisen vastikkeen maksamisesta kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen arvostuksen mukaisesti tälle laitokselle tai tapauksen mukaan osakkeiden tai muiden omistusosuuksien haltijoille. Kuten jo edellä on todettu, tämän lainsäädännön mukaan omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnistä saatavasta tuotosta jäljelle jäävä määrä palautetaan alkuperäiselle luottolaitokselle tai sen pesään, mikäli laitokseen on sovellettu maksukyvyttömyysmenettelyä, sen jälkeen, kun kriisinratkaisurahastosta tai muista takuurahastoista saadut määrät on maksettu takaisin. Massa Insolvente ja BPC 2 Lux ym. esittävät, ettei tällainen säännös täytä kahta 120 kohdassa mainittua edellytystä ja on siten perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan vastainen.

132. Perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään omaisuuden riistämisen osalta, että siitä on suoritettava kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus. Tässä säännöksessä asetetaan siis kaksi edellytystä. Yhtäältä on suoritettava ”oikeudenmukainen korvaus” ja toisaalta korvaus on suoritettava ”kohtuullisessa ajassa”.

133. Ennen kaikkea ensimmäisen edellytyksen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”oikeudenmukainen” yleensä merkitsee kyseessä olevan omaisuuden markkina-arvoon perustuvaa korvausta, mutta myös korvausta, joka on tätä arvoa alhaisempi, voidaan joissain tapauksissa pitää oikeudenmukaisena. [62]

134. Kun kyse on tosiasiallisesti tai todennäköisesti kaatumassa olevan pankin liikkeelle laskemiin osakkeisiin tai joukkovelkakirjojen kaltaisiin pääomainstrumentteihin liittyvän omistusoikeuden rajoituksista, oikeudenmukaisena korvauksena voidaan kuitenkin pitää korvausta, joka vastaa likvidointiarvoa. Siitä hetkestä lähtien, kun kriisinratkaisuedellytykset täyttyvät – eli erityisesti, kun pankki on (todennäköisesti) kyvytön jatkamaan toimintaansa – vertailu hypoteettiseen likvidointitilanteeseen tai tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn on nimittäin täysin asianmukaista, sillä ilman viranomaisten toimia maksukyvyttömyys olisi ainoa vaihtoehto. [63]

[60] Ks. vastaavasti tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 74 kohta).

[61] Ks. direktiivin 2014/59/EU 36 artiklan 4 kohdan e alakohta ja 40 artiklan 4 kohta.

[62] Ks. mm. asia Papachelas v. Kreikka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.3.1999 (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, 48 kohta).

[63] Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Aeris Invest v. yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) ja Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. SRB (C-874/19 P ja C-934/19 P, EU:C:2021:563, 113 ja 115 kohta).

135. Lisäksi unionin tuomioistuin on jo aiemmin katsonut, että jos pankki on tosiasiallisesti tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kyseisen pankin osakkeenomistajien ja velkojien tilanteen rinnastaminen hypoteettiseen likvidaatiotilaskenaarioon ei merkitse perusteetonta puuttumista näiden omistusoikeuteen. [64]

136. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa esillä olevan kaltainen lainsäädäntö, jonka mukaan omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnistä saatavan tuoton mahdollinen ylijäämä annetaan alkuperäiselle luottolaitokselle tai sen pesälle, mikäli laitos on likvidoitu, sen jälkeen, kun eri rahastoista saadut määrät on maksettu takaisin, ei ole perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”kohtuullisen korvauksen” suorittamista koskevan edellytyksen vastainen.

137. Toinen edellytys, toisin sanoen se, että korvaus on suoritettava ”kohtuullisessa ajassa”, merkitsee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön näkökulmasta sitä, että korvaus maksetaan järkevän ajan kuluessa. [65]

138. Tätä kohtuullisuutta on tarkasteltava vertailemalla edellä mainitun tosiasiallisesti – tai todennäköisesti – kaatumassa olevan pankin osakkeenomistajien ja velkojien tilannetta hypoteettiseen likvidaatiotilaskenaarioon. Tällaisessa tilanteessa olevan pankin osakkeenomistajille ja velkojille maksettaisiin vain määrät, joihin he olisivat oikeutettuja, mikäli kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen olisi sovellettu maksukyvyttömyysmenettelyä.

139. Kuten komissio toteaa, ei kuitenkaan ole harvinaista, että luottolaitosten maksukyvyttömyysmenettelyihin liittyvät, kyseisen laitoksen saatavien likvidoinnista saatavat mahdolliset maksut suoritetaan vuosien ja jopa vuosikymmenien kuluttua. Näin ollen kyseisen kansallisen lainsäädännön mukainen omaisuudenhoitoyhtiön omaisuuden myynnistä saatavan tuoton mahdollisen ylijäämän maksuun ei välttämättä kulu pitempää aikaa kuin likvidoinnin seurauksena suoritettaviin maksuihin, vaan ne päinvastoin suoritetaan tavallisesti niitä nopeammin. Tästä seuraa, ettei tällainen lainsäädäntö missään tapauksessa ole myöskään toisen 132 kohdassa mainitun edellytyksen vastainen.

140. Edellä esitettyjen huomautusten perusteella perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohtaa on mielestäni tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa BES:n kriisinratkaisuun sovelletun kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.

[64] Ks. vastaavasti tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 78 ja 79 kohta) ja tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 73 ja 74 kohta). Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asioissa Aeris Invest v. SRB ja Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. SRB (C-874/19 P ja C-934/19 P, EU:C:2021:563, 118 kohta).

[65] Ks. erityisesti asia Guillemin v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.2.1997 (CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, 54 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

141. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal Supremo Administrativon esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Ennen luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinhallintakehyksestä 15.5.2014 annetun direktiivin 2014/59/EU voimaantuloa annettu luottolaitosten kriisinratkaisua koskeva kansallinen lainsäädäntö, jota on muutettu ennen mainitun direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä ja jolla tosin pantiin täytäntöön tiettyjä mainitun direktiivin säännöksiä mutta ei saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä niitä direktiivin säännöksiä, jotka koskevat

   – ensinnäkin kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen varojen ja velkojen asianmukaisen, varovaisen ja realistisen arvostuksen tekemistä ennen kriisinratkaisutoimen toteuttamista

   – toiseksi mahdollisen vastikkeen maksamista edellisessä kohdassa mainitun arvostuksen mukaisesti kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle tai tapauksen mukaan osakkeiden tai muiden omistusosuuksien haltijoille

   – kolmanneksi nimenomaista säännöstä, jonka mukaan kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen osakkeenomistajilla on oikeus saada vähintään sen suuruinen määrä, jonka ne olisivat arviolta saaneet, jos laitos olisi likvidoitu kokonaan tavanomaista maksukyvyttömyysmenettelyä noudattaen, vaan on säädetty tällaisen suojamekanismin soveltamisesta ainoastaan velkojiin, joiden saatavia ei ole siirretty

   – ja neljänneksi sellaisen riippumattoman arvostuksen tekemistä, jonka tarkoituksena on arvioida, olisiko osakkeenomistajia ja velkojia kohdeltu suotuisammin, jos kriisinratkaisun kohteena oleva laitos olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn,

   ei ole omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2014/59 säädetyn tavoitteen toteuttamista.

2) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä tällaiselle kansalliselle lainsäädännölle.