JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
14 päivänä tammikuuta 2021 [1]

Yhdistetyt asiat C-551/19 P ja C-552/19 P

ABLV Bank AS (C-551/19 P),
Ernests Bernis,
Oļegs Fiļs,
OF Holding SIA ja
Cassandra Holding Company SIA (C-552/19 P)
vastaan

Euroopan keskuspankki (EKP)

Muutoksenhaku – Pankkiunioni – Luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten yhteinen kriisinratkaisumekanismi – Asetus (EU) N:o 806/2014 – Kriisinratkaisumenettely, jota sovelletaan, kun laitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa – Emo- ja tytäryhtiö – EKP:n arvio, jonka mukaan laitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa – Valmistelevat toimet – Toimet, jotka eivät voi olla kanteen kohteena – Tutkimatta jättäminen

1. Euroopan keskuspankki (jäljempänä EKP), joka vastasi ABLV Bank AS:n (jäljempänä ABLV Bank) valvonnasta, koska se on luokiteltu merkittäväksi rahoituslaitokseksi, arvioi 23.2.2018, että kyseinen laitos ja ABLV Luxembourg SA (jäljempänä ABLV Luxembourg) olivat asetuksen (EU) N:o 806/2014[2] 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”kykenemättömiä tai todennäköisesti kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa”.

2. ABLV Bank ja sen suorat ja välilliset osakkeenomistajat nostivat tästä EKP:n arviosta kumoamiskanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa, joka jätti ne tutkimatta asioissa T-281/18 [3] ja T-283/18 [4] antamillaan määräyksillä. [5]

3. Unionin yleisessä tuomioistuimessa kantajina olleet osapuolet ovat nyt valittaneet näistä kahdesta määräyksestä.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 15.7.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2014, L 225, s. 1; jäljempänä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus).

[3] Määräys 6.5.2019, ABLV Bank v. EKP (T-281/18, EU:T:2019:296).

[4] Määräys 6.5.2019, Bernis ym. v. EKP (T-283/18, ei julkaistu, EU:T:2019:295).

[5] Jäljempänä valituksenalaiset määräykset.

4. Ymmärtääkseni näiden valitusten käsittely tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua ensimmäisen kerran menettelystä, jota yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (jäljempänä kriisinratkaisuneuvosto) soveltaa kriisinratkaisumääräysten antamisessa yhteisen valvontamekanismin alaisille rahoituslaitoksille yhteisen kriisinratkaisumekanismin puitteissa.

5. Menettelyn yhteen vaiheeseen osallistuu EKP, jonka tehtävänä on arvioida, onko luottolaitos ”kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa”.

6. Riita koskee sitä, voidaanko tästä EKP:n tekemästä arvioinnista nostaa kumoamiskanne. Tästä kysymyksestä on esitetty kaksi vastakkaista näkemystä, jotka ovat seuraavat:

– Kyseessä on sitova toimi, jolla on oma itsenäinen sisältönsä ja josta, koska se tuottaa oikeusvaikutuksia, voidaan nostaa kumoamiskanne (valittajien näkemys).

– Kyseessä on pelkkä kriisinratkaisuneuvostossa tehtävää lopullista päätöstä valmisteleva toimi, joka ei ole kannekelpoinen. Ainoastaan kriisinratkaisuneuvostossa tehtävästä päätöksestä voidaan nostaa kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa (EKP:n näkemys, jota Euroopan komissio tukee).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt: yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus

7. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen johdanto-osan 24 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

(26) EKP:n yhteisessä valvontamekanismissa toimivana valvojana sekä kriisinratkaisuneuvoston olisi pystyttävä arvioimaan, onko luottolaitos kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa ja onko perusteetonta odottaa, että sen kykenemättömyys jatkaa toimintaansa voidaan estää kohtuullisessa ajassa vaihtoehtoisilla yksityisen sektorin toimenpiteillä tai valvontatoimilla. Jos kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että kaikki kriisinratkaisun käynnistämistä koskevat perusteet täyttyvät, sen olisi hyväksyttävä kriisinratkaisumääräys. Kriisinratkaisumääräyksen hyväksymistä koskeva menettely, johon neuvosto ja komissio osallistuvat, vahvistaa kriisinratkaisuneuvoston tarvittavaa toiminnallista riippumattomuutta, samalla kun siinä noudatetaan toimivallan siirtoa virastoille koskevaa periaatetta Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'unionin tuomioistuin', tulkinnan mukaisesti. Tässä asetuksessa säädetään sen vuoksi, että kriisinratkaisuneuvoston hyväksymä kriisinratkaisumääräys tulee voimaan ainoastaan, jos neuvosto tai komissio ei vastusta sitä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on hyväksynyt sen, tai jos komissio hyväksyy sen. Neuvoston olisi voitava vastustaa kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisumääräystä komission ehdotuksesta yksinomaan sillä perusteella, että kyse on yleisestä edusta ja että komissio on muuttanut olennaisesti kriisinratkaisuneuvoston ehdottamaa kriisinratkaisurahastosta käytettävää määrää. Jos kriisinratkaisurahaston määrää muutetaan viisi prosenttia tai enemmän kriisinratkaisuneuvoston alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna, muutosta olisi pidettävä olennaisena. Neuvoston olisi hyväksyttävä komission ehdotus tai vastustettava sitä muuttamatta sitä. Komission olisi kriisinratkaisuneuvoston kokousten tarkkailijana jatkuvasti tarkistettava, että kriisinratkaisuneuvoston hyväksymä kriisinratkaisumääräys noudattaa kaikilta osin tätä asetusta, tasapainottaa asianmukaisesti eri tavoitteet ja edut, on yleisen edun mukainen ja säilyttää sisämarkkinoiden eheyden. Koska kriisinratkaisutoimi edellyttää erittäin nopeaa päätöksentekoa, neuvoston ja komission olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä, eikä neuvoston pitäisi tehdä komission kanssa päällekkäistä valmistelutyötä. Kriisinratkaisuneuvoston olisi ohjeistettava kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia, joiden olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kriisinratkaisumääräyksen täytäntöönpanemiseksi.

_ _"

8. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklassa ("Kriisinratkaisumenettely") säädetään seuraavaa:

"1. Kriisinratkaisuneuvosto hyväksyy 6 kohdan mukaisen kriisinratkaisumääräyksen 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yhteisöjä ja konserneja sekä 7 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja 5 kohdassa tarkoitettuja yhteisöjä ja konserneja varten, kun näiden kohtien soveltamista koskevat edellytykset täyttyvät, ainoastaan, kun se arvioi johdon istunnossaan saadessaan neljännen alakohdan mukaisen ilmoituksen tai omasta aloitteestaan, että seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa;

b) ottaen huomioon ajoitus ja muut asiaankuuluvat olosuhteet ei voida kohtuudella olettaa, että yhteisön kykenemättömyys jatkaa toimintaansa on estettävissä kohtuullisessa ajassa millään yhteisöön kohdistuvilla vaihtoehtoisilla yksityisen sektorin toimenpiteillä, mukaan lukien laitosten suojajärjestelmien toimenpiteet, tai valvontatoimella, mukaan lukien varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet tai kyseeseen tulevien pääomainstrumenttien alaskirjaus tai muuntaminen 21 artiklan mukaisesti;

c) kriisinratkaisutoimi on 5 kohdan mukaisesti yleisen edun kannalta välttämätön.

EKP arvioi ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetun edellytyksen täyttymisen kuultuaan kriisinratkaisuneuvostoa. Kriisinratkaisuneuvosto voi johdon istunnossaan tehdä tällaisen arvioinnin ainoastaan sen jälkeen, kun se on ensin ilmoittanut EKP:lle aikomuksestaan, ja ainoastaan, jos EKP ei tee kyseistä arviointia kolmen kalenteripäivän kuluessa tämän tiedon vastaanottamisesta. EKP antaa kriisinratkaisuneuvostolle viipymättä kaikki asiaan liittyvät tiedot, joita kriisinratkaisuneuvosto pyytää arviointiaan varten.

Jos EKP arvioi, että ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu edellytys täyttyy ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun yhteisön tai konsernin osalta, se ilmoittaa tämän arvioinnin viipymättä komissiolle ja kriisinratkaisuneuvostolle.

Kriisinratkaisuneuvosto arvioi johdon istunnossaan tai tapauksen mukaan kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset arvioivat ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitetun edellytyksen täyttymisen tiiviissä yhteistyössä EKP:n kanssa. EKP voi myös ilmoittaa kriisinratkaisuneuvostolle tai asianomaisille kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille, että se katsoo kyseisessä alakohdassa säädetyn edellytyksen täyttyvän.

– –

4. Edellä olevan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan soveltamiseksi yhteisön on katsottava olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, jos se on yhdessä tai useammassa seuraavista tilanteista:

a) yhteisö rikkoo tai sen voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella todeta lähitulevaisuudessa rikkovan toimiluvan voimassaolon jatkamiselle asetettuja vaatimuksia siten, että EKP:n olisi perusteltua peruuttaa lupa, muun muassa koska yhteisö on kärsinyt tai todennäköisesti kärsii tappioita, jotka kuluttavat sen kaikki omat varat tai merkittävän osan niistä;

b) yhteisön varat ovat tai niiden voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella todeta lähitulevaisuudessa olevan pienemmät kuin sen velat;

c) yhteisö ei kykene tai sen voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella todeta lähitulevaisuudessa olevan kykenemätön maksamaan velkojaan tai suorittamaan muita vastuitaan eräpäivään mennessä;

d) poikkeuksellinen julkinen rahoitustuki on tarpeen, – –

5. Tämän artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohtaa sovellettaessa kriisinratkaisutoimea on pidettävä yleisen edun mukaisena, jos se on tarpeen yhden tai useamman sellaisen 14 artiklassa tarkoitetun kriisinratkaisutavoitteen saavuttamiseksi, jota ei voitaisi saavuttaa samassa laajuudessa tavanomaisten maksukyvyttömyysmenettelyjen mukaisella yhteisön likvidaatiolla, ja jos kriisinratkaisutoimi on oikeassa suhteessa kyseisiin tavoitteisiin.

6. Jos kaikki 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät, kriisinratkaisuneuvosto hyväksyy kriisinratkaisumääräyksen. Kriisinratkaisumääräyksessä on

a) asetettava yhteisö kriisinratkaisuun;

b) määritettävä 22 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kriisinratkaisuvälineiden soveltaminen kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen, erityisesti mahdollinen velkakirjojen arvon alaskirjauksen soveltamisalan ulkopuolelle rajaaminen 27 artiklan 5 ja 14 kohdan mukaisesti;

c) määritettävä kriisinratkaisurahaston 76 artiklan mukainen kriisinratkaisutoimea tukeva käyttö 19 artiklan nojalla tehdyn komission päätöksen mukaisesti.

_ _”

9. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 86 artiklassa (”Asian saattaminen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi”) säädetään seuraavaa:

”1. Valituslautakunnan tai, jos oikeutta hakea muutosta valituslautakunnalta ei ole, kriisinratkaisuneuvoston tekemästä päätöksestä voi nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan mukaisesti.

2. Jäsenvaltio, unionin toimielin taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi hakea kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin muutosta unionin tuomioistuimelta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan mukaisesti.

3. Jos kriisinratkaisuneuvostolla on velvoite toimia ja se laiminlyö päätöksen tekemisen, laiminlyöntiä koskeva kanne voidaan nostaa unionin tuomioistuimessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 265 artiklan mukaisesti.

4. Kriisinratkaisuneuvosto toteuttaa toimenpiteet, joita unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpano edellyttää.”

II Asian tausta [6]

10. ABLV Bank on Latviaan sijoittautunut luottolaitos ja ABLV-konsernin emoyhtiö.

11. ABLV Bank Luxembourg SA on Luxemburgiin sijoittautunut luottolaitos. Se on yksi ABLV-konsernin tytäryhtiöistä, jonka ainoa osakkeenomistaja on ABLV Bank.

12. Ernest Bernis, Oļegs Fiļs, OF Holding SIA ja Cassandra Holding Company SIA [7] ovat ABLV Bankin suoria ja välillisiä osakkeenomistajia.

13. ABLV Bank on luokiteltu merkittäväksi yhteisöksi, joten sen valvonnasta vastaa EKP yhteisen valvontamekanismin puitteissa.

14. Yhdysvaltain valtiovarainministeriö ilmoitti 13.2.2018 aikomuksestaan toteuttaa erityistoimenpiteitä estääkseen ABLV Bank -konsernin pääsyn Yhdysvaltain dollariin perustuvaan rahoitusjärjestelmään.

6 Asian taustan esittely perustuu 6.5.2019 annetun määräyksen ABLV Bank v. EKP (T-281/18, EU:T:2019:296) 1–9 kohtaan.

7 Jäljempänä viittaan niihin pelkästään ”suorina ja välillisinä osakkeenomistajina”.

15. EKP toimitti 22.2.2018 kriisinratkaisuneuvostolle arviointiehdotuksensa siitä, ovatko ABLV Bank ja ABLV Luxembourg kykenemättömiä tai todennäköisesti kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, 18 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaista kriisinratkaisuneuvoston kuulemista varten.

16. EKP totesi 23.2.2018, että ABLV Bank ja ABLV Luxembourg olivat kykenemättömiä tai todennäköisesti kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa (”failing or likely to fail”) yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. ABLV Bankia ja ABLV Luxembourgia koskevista arvioinneista ilmoitettiin kriisinratkaisuneuvostolle samana päivänä.

17. Kriisinratkaisuneuvosto antoi 23.2.2018 kaksi päätöstä (SRB/EES/2018/09 ja SRB/EES/2018/10), jotka koskivat yhtäältä ABLV Bankia ja toisaalta ABLV Luxembourgia. Päätöksissään se yhtyi arviointeihin siitä, että ABLV Bank ja ABLV Luxembourg olivat kykenemättömiä tai todennäköisesti kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, mutta katsoi, ettei kriisinratkaisu ollut yleisen edun kannalta välttämätön, kun otettiin huomioon kyseisten yhteisöjen erityispiirteet sekä rahoitus- ja taloustilanteet.

18. Kriisinratkaisuneuvoston päätökset annettiin 23.2.2018 tiedoksi Latvian ja Luxemburgin kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille eli Finanšu un kapitāla tirgus komisijalle (rahoitus- ja pääomamarkkinoiden valvontaviranomainen, Latvia) ja Commission de surveillance du secteur financierille (rahoitusalan valvontaviranomainen, Luxemburg).

19. ABLV Bank ja suorat ja välilliset osakkeenomistajat nostivat EKP:n 23.2.2018 tekemistä arvioinneista kanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa. ABLV Bankin kanne rekisteröitiin numerolla T-281/18 ja suorien ja välillisten osakkeenomistajien kanne numerolla T-283/18.

20. ABLV Bank ja sen suorat ja välilliset osakkeenomistajat nostivat samanaikaisesti unionin yleisessä tuomioistuimessa kumoamiskanteet (T-280/18 ja T-282/18) kriisinratkaisuneuvoston 23.2.2018 tekemistä päätöksistä. [8]

21. ABLV Bankin osakkeenomistajat käynnistivät 26.2.2018 menettelyn, jonka avulla ABLV Bank voi saattaa likvidaationsa päätökseen, ja toimittivat Latvian kansalliselle kriisinratkaisuviranomaiselle hakemuksen ABLV Bankin vapaaehtoista likvidaatiota koskevan suunnitelman hyväksymisestä.

22. EKP teki 11.7.2018 Latvian kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen ehdotuksesta päätöksen, jolla se peruutti ABLV Bankin toimiluvan.

III Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalaiset määräykset

23. Sekä ABLV Bank (asia T-281/18) että suorat ja välilliset osakkeenomistajat (asia T-283/18) vetosivat unionin yleisessä tuomioistuimessa samoihin kymmeneen kumoamisperusteeseen.

[8] Asian T-280/18, ABLV Bank v. yhteinen kriisinratkaisuneuvosto, käsittelyä unionin yleisessä tuomioistuimessa lykättiin siihen asti, kunnes nyt käsiteltävissä valituksissa on annettu ratkaisu. Unionin yleinen tuomioistuin päätti jättää asian T-282/18 tutkimatta 14.5.2020 antamallaan määräyksellä Bernis ym. v. yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (T-282/18, ei julkaistu, EU:T:2020:209).

24. EKP esitti molempien kanteiden yhteydessä useita oikeudenkäyntiväitteitä vedoten unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan vastaaja voi pyytää unionin yleistä tuomioistuinta pääasian käsittelyä aloittamatta ratkaisemaan, onko kanne jätettävä tutkimatta.

25. Ensimmäisessä oikeudenkäyntiväitteessään EKP väitti lähinnä, että ”riidanalaiset toimet ovat valmistelevia toimia, joissa arvioidaan tosiseikkoja, mutta toimet eivät ole sitovia, ja ettei kyseisiä toimia ilmoiteta asianomaiselle laitokselle vaan kriisinratkaisuneuvostolle, minkä lisäksi EKP katsoo, ettei toimista voida nostaa kumoamiskannetta vaan kriisinratkaisuneuvosto antaa niiden pohjalta kriisinratkaisumääräyksen tai päätöksen, jossa todetaan, ettei kriisinratkaisu ole yleisen edun kannalta välttämätön”. [9]

26. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi EKP:n esittämän ensimmäisen oikeudenkäyntiväitteen, eikä sen muista oikeudenkäyntiväitteistä ollut tarpeen lausua.

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten lausumat

27. ABLV Bankin (asia C-551/19 P) ja suorien ja välillisten osakkeenomistajien (asia C-552/19 P) tekemät valitukset ovat sisällöltään hyvin samankaltaiset, joten ne on yhdistetty.

28. Valituksissaan valittajat vaativat, että unionin tuomioistuin

– kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen määräykset, joilla hylättiin niiden nostamat kumoamiskanteet

– ottaa kumoamiskanteet tutkittaviksi

– palauttaa asiat unionin yleisen tuomioistuimeen, jotta tämä lausuu pääasiasta

– velvoittaa EKP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. EKP vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valitukset ilmeisen perusteettomina tai jättää valitukset osittain tutkimatta ja hylkää ne osittain perusteettomina. Lisäksi se vaatii, että valittajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Unionin tuomioistuin hyväksyi komission väliintulijaksi tukemaan EKP:n vaatimuksia. Komissio vaatii, että valitukset hylätään perusteettomina, ja pyytää unionin tuomioistuinta korvaamaan valituksenalaisten määräysten 34 kohdassa esitetyt päätelmät muilla päätelmillä.

31. ABLV Bank, suorat ja välilliset osakkeenomistajat, EKP ja komissio osallistuivat istuntoon, joka pidettiin 22.10.2020.

[9] Valituksenalaisten määräysten 17 kohta.

V Asian tarkastelu

A Tutkittavaksi ottaminen

32. EKP väittää valitusperusteiden perustuvan siihen, että EKP:n tekemä arviointi, jonka mukaan rahoituslaitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ei sido kriisinratkaisuneuvostoa. Tämä argumentti ei kuitenkaan ollut unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisissa määräyksissä antaman ratkaisun perustana, mistä syystä valitusperusteet ovat EKP:n mukaan tehottomia.

33. EKP:n väitettä ei voida hyväksyä.

34. Pitää paikkansa, että unionin yleinen tuomioistuin jätti kumoamiskanteet tutkimatta sillä perusteella, että EKP:n kriisinratkaisumenettelyssä esittämät arvioinnit siitä, että kyseiset rahoituslaitokset olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, ovat luonteeltaan valmistelevia toimia.

35. Unionin yleinen tuomioistuin tuli kuitenkin tähän johtopäätökseen tulkittuaan, että yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan mukaan EKP:n arviointi ”ei sido kriisinratkaisuneuvostoa” ja että EKP:llä ”ei ole päätösvaltaa kriisinratkaisumääräyksen hyväksymistä koskevien säännösten perusteella”. [10]

36. Tämän todettuaan unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että EKP:n arvioinnit ovat valmistelevia toimia, jotka eivät voi muuttaa valittajien oikeusasemaa, koska niillä ei ole sitovaa oikeudellista vaikutusta pankkien kriisinratkaisumenettelyssä.

37. Unionin yleinen tuomioistuin toi näin esiin, että se piti sitä, etteivät EKP:n arvioinnit ole (kriisinratkaisuneuvostoa) sitovia, ratkaisevana päättelyssä, joka johti sen valituksenalaisissa määräyksissä antamaan ratkaisuun. Valittajat voivat siten riitauttaa sen.

38. Komission pyynnöstä, joka koskee valituksenalaisten määräysten 34 kohdassa esitettyjen päätelmien korvaamista muilla päätelmillä, on muistutettava, että komissio osallistuu tähän valitusmenettelyyn väliintulijana tukeakseen EKP:n vaatimuksia. Niihin ei sisälly vaatimusta valituksenalaisten määräysten 34 kohdassa esitettyjen päätelmien korvaamisesta muilla päätelmillä.

39. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklassa ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 129 ja 132 artiklassa, joita sovelletaan valituksiin työjärjestyksen 190 artiklan nojalla, määrätään, että väliintulon tarkoituksena voi olla ainoastaan jonkin asianosaisen vaatimusten tukeminen kokonaan tai osittain. Koska EKP vaatii ainoastaan valitusten hylkäämistä (ja valittajien velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut), komission pyyntö menee yli sen, mitä se voi väliintulijana vaatia, joten kyseistä pyyntöä ei pidä hyväksyä. [11]

[10] Valituksenalaisten määräysten 34 kohta.

[11] Komissio pyysi unionin tuomioistuinta *selventämään* kahta valituksenalaisten määräysten 34 kohtaan liittyvää seikkaa: a) komission ja neuvoston mahdollista osallistumista kriisinratkaisumenettelyyn ja b) sitä, missä määrin EKP:n tekemä arviointi sitoo kriisinratkaisuneuvostoa. Unionin tuomioistuin joutuu ottamaan kantaa jälkimmäiseen seikkaan arvioidessaan nyt käsiteltäviä valituksia; sitä vastoin komission ja neuvoston mahdollista osallistumista ei ole tarpeen tarkastella, koska sitä ei käsiteltävässä asiassa ole tapahtunut.

B Asiakysymys

40. Valittajat vetoavat valitustensa tueksi seuraaviin kahteen valitusperusteeseen:

– Unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ja rikkoi SEUT 263 artiklaa, kun se ei perustanut valituksenalaisia määräyksiä EKP:n tosiasiallisesti tekemään päätökseen.

– Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa.

1. Ensimmäinen valitusperuste: SEUT 263 artiklan rikkominen

a) Asianosaisten lausumat

41. Vaikka valittajien väitteitä ei pystytä selvästi ymmärtämään pelkästään ensimmäistä valitusperustetta lukemalla, mielestäni sen perusteella voidaan kuitenkin yksilöidä ne valituksenalaisten määräysten kohdat, joiden paikkansapitävyyden valittajat kyseenalaistavat.

42. Ymmärtääkseni ensimmäisessä valitusperusteessa esitettyjen perustelujen tarkoituksena on tukea väitettä siitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se jätti kumoamiskanteet tutkimatta käyttäen perustanaan päätöksiä, jotka EKP:n *olisi pitänyt* tehdä (unionin yleisen tuomioistuimen itsensä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklasta tekemän tulkinnan mukaisesti), eikä päätöksiä, jotka EKP *tosiasiallisesti teki* siltä osin kuin oli kyse ABLV Bankin kykenemättömyydestä tai todennäköisestä kykenemättömyydestä jatkamaan toimintaansa.

43. Valittajat katsovat, että unionin yleisen tuomioistuimen näkemys on virheellinen, koska EKP:n ABLV Bankista tekemä arviointi, jonka mukaan tämä on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on valittajien mukaan toimi, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia ja joka vaikuttaa suoraan niiden oikeusasemaan.

44. Tästä lähtökohdasta käsin valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ja rikkoi SEUT 263 artiklaa, kun se ei perustanut määräystään EKP:n tosiasiallisesti tekemään päätökseen. Kumoamiskanteet olisi siten pitänyt ottaa tutkittaviksi, ja asiakysymyksenä on tutkittava, oliko EKP:n menettely lainmukainen.

45. Tästä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklasta tehdystä tulkinnasta riippumatta valittajat vetoavat näkemyksensä tueksi useisiin muihin seikkoihin. Ne toteavat, että EKP ilmoitti ABLV Bankille ja ABLV Luxembourgille arvioinneistaan, joiden mukaan nämä olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa; että EKP julkisti nämä arvioinnit www-sivullaan, jolla mainittiin, että ne olivat yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja arviointeja siitä, ovatko yhteisöt kykenemättömiä tai todennäköisesti kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa; ja että arvioinneissaan EKP ei rajoittunut esittämään tosiseikkoja pankkien taloudellisesta tilanteesta.

46. EKP katsoo, että valittajat eivät selvästi määritä unionin yleisen tuomioistuimen väitetysti tekemää oikeudellista virhettä, jolla se rikkoi SEUT 263 artiklaa. Muilta osin EKP ja komissio kiistävät valittajien väitteet.

b) Arviointi

47. Mielestäni unionin tuomioistuimen on otettava tämä valitusperuste tutkittavaksi, vaikka se ei loistakaan selkeydellään. Sitä lukemalla nimittäin voidaan – vaikkakin vaivoin – yksilöidä unionin yleisen tuomioistuimen väitetysti tekemä oikeudellinen virhe eli se, että se ei perustanut määräyksiään EKP:n tosiasiallisesti tekemiin päätöksiin.

48. Asiakysymyksen osalta valitusperuste on mielestäni hylättävä.

49. Unionin yleinen tuomioistuin ei suinkaan tukeutunut abstraktisti päätöksiin, jotka EKP:n *olisi pitänyt* tehdä ABLV Bankin kykenevyydestä jatkamaan toimintaansa. Sen sijaan se otti huomioon EKP:n *tosiasiallisesti tekemät* päätökset, joihin se oikeudellista virhettä tekemättä sovelsi kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamista koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

50. Unionin yleinen tuomioistuin otti siis huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee SEUT 263 artiklan mukaisten kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamista.[12] Kyseinen oikeuskäytäntö on seuraava:

– Ainoastaan sellaiset toimet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia ja jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, voivat olla luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisen kumoamiskanteen kohteena.[13]

– Jos kyse on toimista, jotka laaditaan sisäisen menettelyn useammassa vaiheessa, kannekelpoisia toimia ovat lähtökohtaisesti ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla vahvistetaan lopullisesti toimielimen kanta menettelyn päätteeksi, eivätkä tällaisia ole väliaikaiset toimenpiteet, joiden tavoitteena on valmistella lopullista päätöstä ja joiden lainvastaisuuteen voitaisiin tehokkaasti vedota lopullisesta päätöksestä nostetun kanteen yhteydessä.[14]

– Menettelyn kuluessa toteutetusta toimesta ei voida myöskään nostaa kannetta, jos todetaan, ”että toimen lainvastaisuuteen voidaan vedota siitä lopullisesta päätöksestä nostettavan kanteen tueksi, jonka valmistelemiseksi se on toteutettu. Tällaisessa tilanteessa menettelyn lopettamisesta tehdystä päätöksestä nostettu kanne turvaa riittävän oikeussuojan”.[15]

– Toisenlainen kanta voitaisiin ottaa ainoastaan silloin, jos valmistelevan menettelyn aikana toteutetut toimet tai päätökset myös itsessään muodostaisivat päätöksen erityiselle menettelylle, joka olisi erillinen siihen menettelyyn nähden, jonka perusteella toimielin voisi ratkaista asiakysymyksen.[16]

[12] Valituksenalaisten määräysten 29–32 kohta.

[13] Tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 9 kohta) ja tuomio 18.6.2020, komissio v. RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, 44 kohta): ”Asianomaiselle vastaisia toimia tai toimenpiteitä ovat ainoastaan sellaiset toimet tai toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat suoraan ja välittömästi vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi”.

[14] Tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 50 kohta).

[15] Tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 53 kohta); tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 12 kohta) ja tuomio 24.6.1986, AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio (53/85, EU:C:1986:256, 19 kohta).

[16] Tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio (60/81, EU:C:1981:264, 11 kohta).

51. Palautettuaan mieliin tämän oikeuskäytännön, jota valittajat eivät ole kyseenalaistaneet, unionin yleinen tuomioistuin tarkasti, muuttivatko EKP:n käsiteltävässä asiassa tekemät arvioinnit asiasisältönsä perusteella kantajien oikeusasemaa vai olivatko ne päinvastoin pelkkiä kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisumääräyksen antamisesta tekemää lopullista päätöstä valmistelevia toimia. [17]

52. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan EKP:n arviointeja, joiden mukaan valittajat olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, oli pidettävä valmistelevina toimina siinä menettelyssä, jossa kriisinratkaisuneuvosto voi tehdä päätöksen kyseessä olevien pankkien kriisinratkaisusta, eikä niistä siten voitu nostaa kumoamiskannetta.

53. Unionin yleinen tuomioistuin totesi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa tulkitessaan, että päätös siitä, onko kriisinratkaisumääräys aiheellista antaa vai ei, kuuluu kriisinratkaisuneuvostolle ja että EKP ainoastaan toimittaa sille arviointinsa siitä, onko kyseessä oleva pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Tässä yhteydessä on muistutettava, että valittajat olivat kumpikin myös nostaneet kriisinratkaisuneuvoston päätöksistä kumoamiskanteet asioissa T-280/18 ja T-282/18.

54. En näe minkäänlaista virhettä tässä unionin yleisen tuomioistuimen tekemässä päättelyssä, joka nähdäkseni vastaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

55. Valittajat esittävät useita perusteluja, joista suurinta osaa on jo käsitelty unionin yleisessä tuomioistuimessa ja jotka tämä on hylännyt, osoittaakseen, että EKP:n arvioinnit, joiden mukaan ne ovat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, olivat tosiasiallisesti sitovia ja vaikuttivat valittajien etuihin muuttaen merkittävästi niiden oikeusasemaa.

56. Jotkin näistä väitteistä muistuttavat moitetta, jossa vedotaan selvitysaineiston huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla, [18] vaikka valittajat eivät ole esittäneet tällaista moitetta unionin yleisessä tuomioistuimessa. [19] Nämä ensimmäisessä valitusperusteessa esitetyt väitteet on joka tapauksessa perusteltua tutkia muutoksenhakuvaiheessa, [20] koska ne eivät ole luonteeltaan sellaisia, että niissä vain kerrataan tai toistetaan sanasta sanaan unionin yleisessä tuomioistuimessa jo esitetyt perustelut. [21]

[17] Valituksenalaisten määräysten 33 kohta.

[18] Selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, jos ilman uutta selvitysaineistoa on selvää, että olemassa olevaa selvitysaineistoa on arvioitu ilmeisen virheellisesti. Tämän vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on kuitenkin ilmettävä toimitetusta aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tätä tosiseikastoa ja selvitystä. Silloin, kun valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla, sen on ilmoitettava täsmällisesti ne seikat, jotka se katsoo unionin yleisen tuomioistuimen ottaneen huomioon vääristyneellä tavalla, ja näytettävä toteen ne arviointivirheet, joiden takia unionin yleinen tuomioistuin on valittajan mukaan päätynyt näiden seikkojen ottamiseen huomioon vääristyneellä tavalla (tuomio 19.9.2019, Puola v. komissio, C-358/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:763, 45 kohta ja tuomio 3.12.2015, Italia v. komissio, C-280/14, EU:C:2015:792, 52 kohta).

[19] Tämän ne toteavat vastauskirjelmänsä 42 kohdassa.

[20] Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”jos valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan kuitenkin käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo unionin yleisessä tuomioistuimessa” (tuomio 18.6.2020, komissio v. RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, 42 kohta ja tuomio 20.9.2016, Mallis ym. v. komissio ja EKP, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, 36 kohta oikeuskäytäntöviitteineen).

[21] ”Ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan kuitenkin käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä, jos valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo unionin yleisessä tuomioistuimessa” (ks. tuomio 3.12.2015, Italia v. komissio, C-280/14, EU:C:2015:792, 43 kohta ja määräys 5.9.2019, Iceland Foods v. EUIPO, C-162/19 P, ei julkaistu, EU:C:2019:686, 5 kohta).

57. Ensinnäkin valittajat väittävät, että on olemassa olettama, jonka mukaan kaikki viranomaisen tekemät arvioinnit ovat sitovia, ellei kyseinen viranomainen nimenomaisesti toisin määrää.

58. Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Jos nimittäin tällainen olettama olisi olemassa, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan unionin toimielimen toimen sitovuuden määrittäminen edellyttää kyseisen toimen sisällön ja luonteen arvioimista, jäisi merkityksettömäksi. Mikäli valittajia olisi uskominen, kaikki unionin toimielinten, elinten ja laitosten päätökset olisivat sitovia, ellei niissä nimenomaisesti toisin määrätä, mikä taas riippuu yksin päätöksentekijän tahdosta. Näin ei selvästikään ole.

59. Toiseksi valittajat väittävät, että EKP:n arvioinneissa siitä, ovatko yhteisöt kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, tehdään oikeasuhteisuusarviointi ja että ne tästä syystä ovat luonteeltaan sitovia.

60. Pitää paikkansa, että moniin oikeudellisesti sitoviin unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimiin sisältyy niissä määrättyjen toimenpiteiden oikeasuhteisuusarviointi. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että kaikki oikeasuhteisuusarvioinnin sisältävät toimet olisivat sitovia. Joka tapauksessa on todettava, ettei valitusperusteessa esitetä syitä, joiden perusteella oikeasuhteisuusarviointi, jonka EKP oletetusti tekee arvioinneissaan siitä, ovatko kyseessä olevat pankit kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, antaa niille sitovan vaikutuksen sillä seurauksella, että kyseessä olevien pankkien oikeusasema muuttuu.

61. Kolmanneksi valittajat väittävät, että EKP:n arvioinnit, joiden mukaan ne olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, ovat sitovia, koska EKP antoi arvioinneistaan virallisen ilmoituksen ja toimitti ne kyseessä oleville pankeille.

62. Tämäkään väite ei voi menestyä. Yhtäältä se perustuu tosiseikkojen arviointiin, jota ei muutoksenhakumenettelyssä voida tutkia: unionin yleinen tuomioistuin nimittäin totesi, ettei ”riidanalaisia toimia ole julkaistu vaan EKP on julkaissut kaksi tiedotetta, jotka eivät ole riidanalaisia toimia”. [22]

63. Toisaalta lehdistötiedotteen julkaiseminen arvioinnista, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ei suinkaan merkitse, että EKP on tarkoittanut kyseiset arvioinnit sitoviksi tai että ne ovat jo itsessään sitovia. Palaan tähän seikkaan jäljempänä.

64. Neljänneksi valittajat väittävät, että EKP:n käsiteltävässä asiassa tekemien arviointien sitovuus perustuu siihen, että EKP ja kriisinratkaisuneuvosto totesivat, että ABLV Bankin ja sen luxemburgilaisen tytäryhtiön likvidaatiot olivat väistämättömiä.

65. Tämä päätelmä ei ole perusteltu. Niiden arviointien sisällöllä, joiden mukaan kyseessä olevat pankit olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, ei ollut tarkoitus määrittää päätöstä niiden likvidaatiosta Latvian ja Luxemburgin lainsäädännön mukaisesti, eikä EKP myöskään laatinut arviointejaan tässä tarkoituksessa. Likvidaation mahdollisuus oli seurausta siitä, että kriisinratkaisuneuvosto katsoi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaisesti, ettei kriisinratkaisumääräyksen antaminen kyseisille kahdelle rahoituslaitokselle ollut yleisen edun kannalta välttämätöntä.

[22] Valituksenalaisten määräysten 45 kohta.

66. Lopuksi valittajat kyseenalaistavat unionin yleisen tuomioistuimen viittauksen tribunal d'arrondissement de Luxembourgin (piirituomioistuin, Luxemburg) 9.3.2018 antaman tuomion siihen kohtaan, jossa todetaan, että ”asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että EKP:n ja kriisinratkaisuneuvoston asetuksen mukaiset arvioinnit ja toteamukset eivät sido kyseessä olevaa kannetta käsittelevää tuomioistuinta”. [23]

67. Tämän väitteen kumoamiseksi on riittävää todeta, että unionin yleinen tuomioistuin esitti tämän maininnan ainoastaan pääargumenttinsa tueksi. Jos kerran kyseisen kohdan lainaus ei ollut unionin yleisen tuomioistuimen määräyksen ratio decidendi, siitä ensimmäisessä valitusperusteessa esitetty väite on tehoton.

68. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen.

2. Toinen valitusperuste: yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan virheellinen tulkinta

69. Toisessa valitusperusteessa väitetään, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se tulkitsi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa suppeasti todetakseen, että EKP:n arvioinnit siitä, että yhteisöt ovat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, eivät ole kannekelpoisia toimia.

70. Valittajat myös väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että EKP:n arvioinnit, joiden mukaan ABLV Bank ja ABLV Bank Luxembourg olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, eivät muuttaneet näiden asemaa.

a) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa: yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan virheellinen tulkinta

1) Asianosaisten lausumat

71. Valittajien mukaan yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ei voida tulkita siten kuin unionin yleinen tuomioistuin sitä on tulkinnut (eli niin, että siinä säädetään ainoastaan EKP:n tietojen ei-sitovasta ilmoittamisesta kriisinratkaisuneuvostolle, joka on yksin toimivaltainen antamaan kriisinratkaisumääräyksen).

72. Valittajat katsovat, että sen arvioiminen, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, edellyttää oikeudellista arviointia ja vastaavasti oikeudellisen ratkaisun tekemistä. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annetaan EKP:lle toimivalta antaa toimia, jotka ovat kriisinratkaisuneuvostoa sitovia.

73. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi vaarantanut vakavaraisuuden valvontajärjestelmän ja luottolaitosten kriisinratkaisun välisten suhteiden johdonmukaisuuden. Kyseisessä järjestelmässä valvontaviranomainen (käsiteltävässä tapauksessa EKP) määrittää, onko pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja sen arviointi sitoo kriisinratkaisuviranomaista.

[23] Valituksenalaisten määräysten 48 kohta.

74. Lopuksi valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin ei arvioinut asianmukaisesti arviointien, jotka koskevat sitä, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja pankkitoimiluvan peruuttamisen välistä toiminnallista vastaavuutta.

75. EKP ja komissio kiistävät nämä väitteet.

2) Arviointi

76. Katson unionin yleisen tuomioistuimen tapaan, että EKP:n arviointeja siitä, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on pidettävä valmistelevina toimina pankkien kriisinratkaisumenettelyssä. Vaikka joitakin valituksenalaisissa määräyksissä tähän luonnehdintaan päätymiseksi esitetyistä perusteluista voitaisiin ehkä täsmentää, katson, ettei niissä olennaisilta osin ole tehty oikeudellista virhettä.

77. Päätyäkseni tähän lopputulokseen tutkin ensin kriisinratkaisumääräysten hyväksymistä koskevan monitahoisen hallinnollisen menettelyn. Toiseksi tarkastelen yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin välisen suhteen johdonmukaisuutta. Kolmanneksi selvitän, onko arviointien, joiden mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja pankkitoimiluvan peruuttamisen välillä mahdollisesti toiminnallinen vastaavuus.

i) Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklassa tarkoitettujen kriisinratkaisumääräysten hyväksymistä koskeva monitahoinen hallintomenettely

78. Kriisinratkaisumääräysten antamisella on erittäin merkittävät taloudelliset ja oikeudelliset seuraukset. Tästä syystä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa on otettu käyttöön hyväksymismenettely, johon useat unionin toimielimet ja yksi sen laitoksista osallistuvat tai voivat osallistua.

79. Päätösvalta on suurelta osin kriisinratkaisuneuvostolla. EKP:llä on aloitevalta, vaikkakaan ei yksinomainen, ja komissiolla ja Euroopan unionin neuvostolla on viime kädessä valta vastustaa kriisinratkaisumääräyksen antamista, etenkin, jos se edellyttää tuen myöntämistä yhteisestä kriisinratkaisurahastosta.[24]

80. Paitsi että menettely on monitahoinen, kyseisten unionin toimielinten ja laitosten on myös tehtävä päätöksensä nopeasti, jottei pankin kriisinratkaisu vaikuttaisi kielteisesti rahoitusmarkkinoihin. Nopean päätöksenteon varmistamiseksi päätöksen on tosiasiallisesti oltava valmisteltuna jo ennen menettelyn aloittamista, ja menettely yleensä aloitetaan ja päätetään viikonlopun aikana, jolloin arvopaperimarkkinat ovat sopivasti suljettuina.

[24] Kriisinratkaisuneuvosto toimittaa kriisinratkaisumääräyksen komissiolle välittömästi sen jälkeen, kun se on hyväksytty. Komissio joko tukee kriisinratkaisumääräystä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen sille, tai vastustaa kriisinratkaisumääräystä sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta. Jos komissio katsoo, että kriisinratkaisuneuvoston hyväksymä kriisinratkaisumääräys ei täytä yleistä etua koskevaa perustetta tai että siihen sisältyy kriisinratkaisurahaston määrän olennainen muutos, se voi 12 tunnin kuluessa ehdottaa neuvostolle, että tämä vastustaa määräystä, ja neuvosto tekee päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä. Kriisinratkaisumääräys tulee voimaan, jos neuvosto tai komissio ei vastusta sitä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen. Jos neuvosto on vastustanut sitä kriisinratkaisurahastosta annettavan rahoituksen osalta tai jos komissio on vastustanut kriisinratkaisumääräystä sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta, kriisinratkaisuneuvosto muuttaa kriisinratkaisumääräystä 8 tunnin kuluessa. Jos neuvosto vastustaa laitoksen asettamista kriisinratkaisuun sillä perusteella, että yleistä etua koskeva peruste ei täyty, kyseinen laitos likvidoidaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 8 kohdan nojalla.

81. Päätöksentekomenettelyn monitahoisuus johtuu siitä, että siihen osallistuvat tai voivat osallistua

– valvontaviranomainen (EKP), joka on vastannut maksukyvyttömyystilanteeseen ajautuneen pankin valvonnasta

– kriisinratkaisuviranomainen (kriisinratkaisuneuvosto), jonka on selvitettävä tilanne, jos luottolaitokseen joudutaan soveltamaan kriisinratkaisumääräystä

– komissio ja neuvosto, joiden osallistuminen menettelyyn on pakollista, koska kriisinratkaisuneuvosto on unionin elin, jolla on rajalliset toimivaltuudet, ja koska olemassa on yhteinen kriisinratkaisurahasto, jossa on hallitustenvälistä toimintaa siihen asti, kunnes sen varat yhdistetään lopullisesti vuonna 2024. [25]

82. Tässä monitahoisessa menettelyssä on määritettävä, mitkä toimet ovat pelkkiä valmistelevia toimia (jotka eivät voi olla kanteen kohteena), ja erotettava ne lopullisista päätöksistä, joista voidaan nostaa kumoamiskanne unionin yleisessä tuomioistuimessa.

83. Kriisinratkaisumenettely [26] alkaa siitä, että pankin arvioidaan olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. [27] Pankin valvonta ikään kuin päättyy tähän arviointiin, joka toimii samalla varoituksena kyseisen laitoksen maksukyvyttömyystilanteesta rahoitusvakaudelle aiheutuvasta riskistä, joka saattaa edellyttää kriisinratkaisuviranomaisen toimia.

84. Vastuu sen arvioimisesta, onko valvottava pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on ensisijaisesti EKP:llä, vaikkakin sen on ensin kuultava tästä kriisinratkaisuneuvostoa. [28] Jos EKP arvioi, että näin on, se ilmoittaa tämän arvioinnin viipymättä komissiolle ja kriisinratkaisuneuvostolle. [29]

85. On täysin luonnollista, että EKP:llä on päävastuu sen arvioimisesta, onko yhteisö kykenemätön jatkamaan toimintaansa, sillä arvioinnissa on otettava huomioon useita eri seikkoja, jotka EKP:llä on valvontaviranomaisena oikeus saada suoraan tietoonsa yhteisen valvontamekanismin puitteissa. [30]

[25] Ks. yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen johdanto-osan 24 perustelukappale.

[26] Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklassa suurelta osin toistetaan 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU (EUVL 2014, L 173, s. 190) 32 artiklan sisältö.

[27] Arviointiin siitä, onko yhteisö kykenemätön jatkamaan toimintaansa, liittyviä aineellisia seikkoja ja tiettyjä menettelysääntöjä käsitellään tarkemmin Euroopan pankkiviranomaisen 6.8.2015 antamissa ohjeissa EBA/GL/2015/07, jotka koskevat erilaisten olosuhteiden tulkitsemista, kun laitoksen katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan direktiivin 2014/59 32 artiklan 6 kohdan mukaan (jäljempänä vuonna 2015 annetut Euroopan pankkiviranomaisen ohjeet).

[28] Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

[29] Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta.

[30] Nämä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 4 kohdassa mainitut seikat ovat seuraavat:
– sen arvioiminen, täyttyvätkö pankkitoimiluvan voimassaolon jatkamiselle asetetut vaatimukset vai onko EKP:n perusteltua peruuttaa lupa, muun muassa koska yhteisö on kärsinyt tai todennäköisesti kärsii tappioita, jotka kuluttavat sen kaikki omat varat tai merkittävän osan niistä;
– sen tarkastaminen, että ”yhteisön varat ovat tai niiden voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella todeta lähitulevaisuudessa olevan pienemmät kuin sen velat”;
– sen toteaminen, että ”yhteisö ei kykene tai sen voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella todeta lähitulevaisuudessa olevan kykenemätön maksamaan velkojaan tai suorittamaan muita vastuitaan eräpäivään mennessä”;
– sen määrittäminen, onko poikkeuksellinen julkinen rahoitustuki tarpeen, lukuun ottamatta tiettyjä tapauksia.

86. EKP:llä ei kuitenkaan ole yksinoikeutta sen arvioimiseen, onko yhteisö kykenemätön jatkamaan toimintaansa. [31] Kriisinratkaisuneuvostolla on siihen nimittäin toissijainen toimivalta, vaikkakin se voi tehdä tällaisen arvioinnin ainoastaan sen jälkeen, kun se on ensin ilmoittanut aikomuksestaan EKP:lle, ja ainoastaan, jos EKP ei tee kyseistä arviointia kolmen kalenteripäivän kuluessa tämän tiedon vastaanottamisesta. Tässä tapauksessa EKP antaa kriisinratkaisuneuvostolle viipymättä kaikki asiaan liittyvät tiedot, joita kriisinratkaisuneuvosto pyytää arviointiaan varten. [32]

87. Kun EKP (tai toissijaisesti kriisinratkaisuneuvosto) on arvioinut, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kriisinratkaisuneuvoston on päätettävä, antaako se kriisinratkaisumääräyksen vai ei. Jotta kriisinratkaisumääräys voitaisiin antaa, seuraavien kolmen yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa mainitun edellytyksen on täytyttävä:

– Vahvistetaan, että yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

– Kun otetaan huomioon ajoitus ja muut asiaankuuluvat olosuhteet, ei voida kohtuudella olettaa, että yhteisön kykenemättömyys jatkaa toimintaansa on estettävissä kohtuullisessa ajassa millään yhteisöön kohdistuvilla vaihtoehtoisilla yksityisen sektorin toimenpiteillä.

– Kriisinratkaisutoimi on yleisen edun kannalta välttämätön. [33]

88. Jos kriisinratkaisuneuvosto toteaa, että kaikki kolme edellytystä täyttyvät, se antaa yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 6 kohdan mukaisesti kriisinratkaisumääräyksen, jossa a) asetetaan yhteisö kriisinratkaisuun; b) määritetään asetuksen 22 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kriisinratkaisuvälineiden soveltaminen kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen ja c) määritetään ”[yhteisen] kriisinratkaisurahaston 76 artiklan mukainen kriisinratkaisutoimea tukeva käyttö 19 artiklan nojalla tehdyn komission päätöksen mukaisesti”.

89. Tästä kuvauksesta ilmenee, että kriisinratkaisuneuvoston päätös, jolla annetaan kriisinratkaisumääräys (tai päätetään olla antamatta sitä ja viitataan pankin likvidaatioon kansallisen lainsäädännön mukaisesti), on kyseisessä menettelyssä annettava lopullinen päätös. Jos komissio tai neuvosto osallistuvat menettelyyn, silloin näiden toimielinten päätökset ovat lopullisia. [34]

[31] Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 21 artiklan 2 kohdassa säädetään toisesta menettelystä sen arvioimiseksi, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, jotta voitaisiin tehdä päätös pääomainstrumenttien alaskirjauksesta ja muuntamisesta. Tämä arviointi vastaa 18 artiklassa säädettyä arviointia.

[32] Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

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

[34] Käsiteltävässä asiassa kriisinratkaisuneuvosto teki 23.2.2018 kaksi päätöstä (SRB/EES/2018/09 ja SRB/EES/2018/10), ja komissio ja neuvosto eivät yhtäkään. Kriisinratkaisuneuvosto totesi, ettei kriisinratkaisumääräystä ollut aiheellista antaa, ja ilmoitti tämän Latvian ja Luxemburgin kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille.

90. Koska kriisinratkaisuneuvoston päätös on kriisinratkaisumenettelyn päättävä lopullinen toimi, EKP:lle kuuluva arviointi siitä, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on luonteeltaan valmisteleva toimi kyseisessä menettelyssä, kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti totesi määräyksissään. [35]

91. Voitaisiin kuitenkin kysyä, voiko EKP:n arvioinnista, vaikka se onkin valmisteleva toimi, aiheutua kyseisille pankeille erityisiä oikeusvaikutuksia (voiko se muuttaa niiden oikeusasemaa) sillä seurauksella, että ne tai niiden osakkeenomistajat voivat suoraan nostaa siitä kumoamiskanteen.

92. Tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi. Kyseessä olevien pankkien oikeusaseman muuttuminen, joka tapauksen mukaan voisi oikeuttaa unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen, [36] olisi nimittäin seurausta kriisinratkaisuneuvoston päätöksistä eikä suinkaan EKP:n arvioinneista.

93. Istunnossa valittajat toistivat väitteensä oikeussuojan puuttumisesta, joka seuraisi, jos noudatettaisiin valituksenalaisissa määräyksissä esitettyä näkemystä. Mielestäni oikeussuoja ei kuitenkaan jää puuttumaan, koska EKP:n arviointien sisällön (väitettyyn) lainvastaisuuteen voidaan vedota kriisinratkaisuneuvoston päätöksistä, joissa omaksutaan tämä sisältö ja joilla päätetään menettely, nostettavan kanteen tueksi.

94. Tällaisella kriisinratkaisuneuvoston päätöksistä nostettavalla kanteella taataan riittävä oikeussuoja niille, jotka haluavat vedota EKP:n valmistelevissa toimissa mahdollisesti tehtyihin virheisiin, sillä kriisinratkaisuneuvosto käyttää EKP:n arviointeja omien päätöksiensä perustana.

95. Kieltävää vastausta tukee se, että kriisinratkaisumääräyksiä ei pidä riitauttaa valmistelevista toimista nostettavilla ”turhilla” kanteilla, jos kerran näiden mahdollinen lainvastaisuus voidaan varauksetta riitauttaa nostamalla kriisinratkaisuneuvoston lopullisesta toimesta kumoamiskanne ja asianomaisten henkilöiden oikeussuoja voidaan siten turvata.

96. Se, että annettaisiin mahdollisuus nostaa samanaikaisesti kahdenlaisia kanteita (joista toiset kohdistuisivat EKP:n arviointeihin siitä, että yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja toiset samana päivänä tehtyihin kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin), ei ole hyvää oikeudenkäyttöä eikä vaikuta asianmukaiselta prosessiekonomian kannalta. EKP:n arvioinnin lainmukaisuus voidaan siis hyvin tutkia kriisinratkaisuneuvoston päätöksistä nostettavan kanteen yhteydessä tarvitsematta muita (päällekkäisiä) kanteita, joiden tarkoituksena on riitauttaa erikseen EKP:n arvioinnit, joiden mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

97. EKP:n arvioinneista, joiden mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, nostettujen kanteiden tutkimatta jättäminen täyttää unionin tuomioistuimen tuomiossa Berlusconi ja Fininvest vahvistamat ja tuomiossa Iccrea Banca toistamat vaatimukset. [37]

[35] Näiden kahden toimen (arviointi siitä, onko yhteisö kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja kriisinratkaisuneuvoston päätös) ajallinen läheisyys tuskin voi aiheuttaa sekaannusta niiden eriluonteisuudesta. Käsiteltävässä asiassa EKP:n arvioinnit siitä, olivatko kyseiset yhteisöt kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, ja kriisinratkaisuneuvoston päätökset annettiin samana päivänä. Ks. lisätietoja osoitteesta: https://srb.europa.eu/en/node/495.

[36] Kuten edellä jo mainittiin, ABLV Bank ja sen suorat ja välilliset osakkeenomistajat nostivat kriisinratkaisuneuvoston päätöksistä kumoamiskanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa. Niiden kohtaloista ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 8.

[37] Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023) ja tuomio 3.12.2019, Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:1036).

98. Kyseistä oikeuskäytäntöä, vaikka sitä lähtökohtaisesti sovelletaan monitahoisiin vertikaalisiin hallintomenettelyihin, joihin osallistuu kansallisia viranomaisia ja unionin toimielimiä, elimiä tai laitoksia (kuten EKP ja kriisinratkaisuneuvosto), voidaan soveltaa myös sellaiseen unionin menettelyyn, johon osallistuu useita sen omia toimielimiä tai elimiä.

99. Kyseisten tuomioiden mukaan tuomioistuinvalvonnan on kohdistuttava menettelyssä tehtävään lopulliseen päätökseen. Mahdolliset valmistelevien toimien lainvastaisuutta koskevat väitteet on ratkaistava siinä tuomioistuimessa, joka tutkii lopullisesta päätöksestä nostetun kanteen, paitsi jos valmistelevat toimet sitovat toimielintä, joka käyttää yksin lopullista päätösvaltaa.

100. Kriisinratkaisumääräysten antamista koskevassa menettelyssä, kuten edellä jo selitettiin, lopullinen päätösvalta on kriisinratkaisuneuvostolla.[38] Näin ollen on enää selvitettävä, onko EKP:n arviointi, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kriisinratkaisuneuvostoa sitova. Jos näin on, voitaisiin kysyä, eikö tästä EKP:n toimesta voida nostaa erillinen kanne, koska sillä on oma itsenäinen sisältönsä ja koska se vaikuttaa yksityisten oikeuksiin.

101. EKP voi käynnistää pankin kriisinratkaisumenettelyn tekemällä arvioinnin siitä, onko kyseinen pankki kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja toimittamalla sen kriisinratkaisuneuvostolle. Jos kuitenkin EKP katsoo, että pankki ei ole kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kriisinratkaisuneuvostolle ei tarvitse toimittaa yhtään mitään eikä EKP:n arvioinnista aiheudu yhteisölle minkäänlaisia vaikutuksia. Tässä tapauksessa EKP:tä vastaan ei voida nostaa kumoamiskannetta (eikä edes laiminlyöntikannetta, koska arviointi tosin tehtiin, mutta sen tuloksena ei todettu pankin olevan lähellä kaatumista), koska yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklassa tarkoitettua menettelyä ei aloitettu.

102. Sitä vastoin silloin, kun EKP toimittaa kriisinratkaisuneuvostolle arviointinsa, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kriisinratkaisuneuvoston on tehtävä päätös siitä, antaako se kriisinratkaisumääräyksen vai onko yhteisö likvidoitava kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

103. Pankkiin kohdistuvat oikeusvaikutukset eivät kuitenkaan toteudu, ennen kuin kriisinratkaisuneuvosto on tarkastanut, että edellä mainitut kolme yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa vahvistettua edellytystä täyttyvät. EKP:n arviointi ei siten yksinään tuota sitovia oikeusvaikutuksia (jollei jäljempänä esittämistäni varauksista muuta johdu), koska kriisinratkaisuneuvoston on ensin lausuttava siitä, täyttyvätkö kriisinratkaisumääräyksen antamiselle asetetut kolme edellytystä.

104. Saatuaan EKP:n arvioinnin, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kriisinratkaisuneuvosto ei voi jättää tekemättä päätöstä: jos se EKP:n arviosta poiketen katsoo, että yhteisö ei ole kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kriisinratkaisuneuvoston on päätettävä olla antamatta kriisinratkaisumääräystä. Tämä päätös on siten se lopullinen toimi, josta voidaan nostaa kanne: EKP:n arviointi on luonteeltaan valmisteleva toimi, jonka lainmukaisuus voidaan riitauttaa vain kriisinratkaisuneuvoston lopullisesta päätöksestä nostettavan kanteen yhteydessä.

[38] Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan yhteisen kriisinratkaisumekanismin yhteydessä otetaan käyttöön ”keskitetyt kriisinratkaisuvaltuudet, jotka annetaan tämän asetuksen mukaisesti perustetulle kriisinratkaisuneuvostolle ja kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille”.

105. Vastaavasti yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 86 artiklan 1 kohdassa ainoastaan säädetään mahdollisuudesta nostaa kumoamiskanne kriisinratkaisuneuvoston (tai valituslautakunnan, jos se osallistuu menettelyyn) päätöksistä, mutta ei viitata sanallakaan EKP:n arviointeihin siitä, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

106. EKP:n arviointi velvoittaa kriisinratkaisuneuvoston tekemään lopullisen päätöksen kriisinratkaisumääräyksen antamisesta, mutta ei suinkaan määrää tämän sisältöä: kyseistä päätöstä tehdessään kriisinratkaisuneuvostolla on nimittäin toimivalta arvioida itse, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

107. EKP:n toimivalta rajoittuu siis ainoastaan menettelyn käynnistämiseen. Vaikka on vaikea kuvitella, että valvontaviranomainen ja kriisinratkaisuviranomainen noudattaisivat eri perusteita sen arvioimisessa, onko pankki kykenemätön jatkamaan toimintaansa (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklassa velvoitetaan ne tekemään yhteistyötä), niillä kummallakin on eri tehtävät ja vastuut.[39]

108. Unionin yleinen tuomioistuin päättelee, että EKP:n arvio, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on ”ainoastaan arviointi, joka ei sido kriisinratkaisuneuvostoa”. Tämä päätelmä, joka valituksenalaisten määräysten 34 kohdan asiayhteydessä vaikuttaa täysin ymmärrettävältä ja oikealta, vaatii hieman täsmennystä.

109. Lopullinen päätösvalta kriisinratkaisumenettelyssä on todellisuudessa kriisinratkaisuneuvostolla eikä EKP:llä. Jälkimmäisellä on kuitenkin oikeus käynnistää kyseinen menettely ja siten ”pakottaa” kriisinratkaisuneuvosto tekemään päätös toimitettuaan tälle tulokset arvioinnistaan, jossa selvitetään, onko yhteisö kykenemätön jatkamaan toimintaansa. EKP:n arvioinnilla on ainoastaan tässä merkityksessä kriisinratkaisuneuvostoa sitovia vaikutuksia, mutta nämä vaikutukset ovat luonteeltaan menettelyllisiä eivätkä liity arvioinnin sisältöön, josta kriisinratkaisuneuvosto voi hyvin poiketa.

110. Istunnossa komissio korosti, että EKP:n arvioinnilla, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on tiettyä ”arvovaltaa”, joka perustuu siihen, että EKP tuntee parhaiten valvomiensa pankkien tilanteet, mutta ei kuitenkaan esittänyt, että arvioinnin sisältö sitoo kriisinratkaisuneuvostoa jopa siinä määrin, että se kaikilta osin määrää tämän myöhemmin tekemän päätöksen sisällön.

111. En näe mitään estettä katsoa, että EKP:n arvioinnilla on tiettyä arvovaltaa (auctoritas) sanan perinteisessä merkityksessä ja ettei kriisinratkaisuneuvosto voi jättää sitä huomiotta eikä hylätä sen sisältöä täysin kritiikittä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseisellä arvioinnilla olisi myös toimielinten välisissä suhteissa sovellettaville oikeudellisille päätöksille ominaista muodollista voimaa (potestas), joka tarkoittaa sitä, että yksi toimielin ei voi aineellisesti poiketa siitä, mitä toinen toimielin on sopinut tai päättänyt.[40] Tätä sitovuus nimenomaan tarkoittaa.

[39] Vuonna 2015 annettujen Euroopan pankkiviranomaisen ohjeiden 32–38 kohdassa määrätään kyseisten viranomaisten keskinäisistä neuvotteluista ja tietojenvaihdosta.

[40] SEUT 266 artiklassa on kouluesimerkki sitovista päätöksistä.

ii) Vakavaraisuuden valvontajärjestelmän ja luottolaitosten kriisinratkaisun välisen suhteen johdonmukaisuus

112. Valittajat väittävät, vaikkakaan eivät kovin selvin sanoin, että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisussa on oikeudellinen virhe, koska se ei vastaa yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin välisten suhteiden asianmukaisen toiminnan tavoitetta.

113. Valittajat katsovat, että sen arvioiminen, onko luottolaitos kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, kuuluu aina valvontaviranomaiselle (tässä tapauksessa EKP:lle), joka arvioi tämän sitovasti, ja että olisi epäjohdonmukaista antaa kriisinratkaisuneuvoston asettaa pankki kriisinratkaisuun vastoin valvontaviranomaisen näkemystä.

114. Tässä väitteessä jätetään kuitenkin huomiotta se, että kriisinratkaisuneuvostolla on toissijainen toimivalta arvioida suoraan, onko yhteisö kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ellei EKP ole tätä arviointia tehnyt.

115. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kriisinratkaisuneuvosto voi johdon istunnossaan tehdä tällaisen arvioinnin ainoastaan sen jälkeen, kun se on ensin ilmoittanut EKP:lle aikomuksestaan, ja ainoastaan, jos EKP ei tee kyseistä arviointia kolmen kalenteripäivän kuluessa tämän tiedon vastaanottamisesta. EKP antaa kriisinratkaisuneuvostolle viipymättä kaikki asiaan liittyvät tiedot, joita kriisinratkaisuneuvosto pyytää arviointiaan varten.

116. Vaikka tämä tilanne ei ole kovin tavallinen (koska valvojana EKP on se, joka käsittelee arviointia varten tarvittavia tietoja), yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaan kriisinratkaisuneuvosto voi käynnistää kriisinratkaisumenettelyn myös ilman EKP:n arviointia.

117. Valittajien toisen valitusperusteensa tässä osassa esittämä päättely on siten hylättävä.

iii) Mahdollinen toiminnallinen vastaavuus arvioinnin, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja pankkitoimiluvan peruuttamisen välillä

118. Muutoksenhakuvaiheessa valittajat tuovat jälleen esiin kysymyksen arvioinnin, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja pankkitoimiluvan peruuttamisen välisestä vastaavuudesta.

119. Unionin yleinen tuomioistuin vastasi jo tähän kysymykseen asianmukaisesti valituksenalaisissa määräyksissä. Se nimittäin totesi, että ”vaikka on totta, että tällainen arviointi voi perustua siihen, etteivät [yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen] 18 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaiset toimilupaa koskevat edellytykset enää täyty, kyseiset kaksi tointa eivät vastaa toisiaan. Tässä yhteydessä on riittävää todeta, että direktiivin 2013/36/EU[41] 18 artiklassa luetellut toimiluvan peruuttamista koskevat edellytykset

41 Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 176, s. 338).

eroavat merkittävästi niistä [yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen] 18 artiklan 4 kohdan mukaisista seikoista, joihin arviointi siitä, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, perustuu”.[42]

120. Tässä kohden valittajat ainoastaan toistavat jo unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämänsä väitteet täydentämättä niitä muilla merkityksellisillä väitteillä, mistä syystä tätä valitusperusteen osaa ei voida ottaa tutkittavaksi.

121. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely on joka tapauksessa perusteltu: sen arvioiminen, onko luottolaitos kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, on eri asia kuin päätöksen tekeminen toimiluvan peruuttamisesta.

122. Varsinkaan ei voida valittajien tapaan päätellä, että valvontaviranomaisen tekemästä toimiluvan peruuttamispäätöksestä seuraa, että kyseisen viranomaisen on oltava se, joka yksin arvioi, onko yhteisö kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

123. Näin ollen myös toisen valitusperusteen tämä osa on lopulta hylättävä.

b) Toisen valitusperusteen toinen osa: ABLV Bankin ja ABLV Bank Luxembourgin oikeusaseman muuttuminen

1) Asianosaisten lausumat

124. Valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin paitsi tulkitsi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklaa virheellisesti myös esitti virheellisiä lausumia valittajien oikeusaseman muuttumisesta sen seurauksena, että EKP oli arvioinut, että ne olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa.

125. Ensinnäkin valittajat väittävät, että niiden oikeusasema muuttui, kun EKP julkisti arviointinsa, joiden mukaan ne olivat kykenemättömiä tai todennäköisesti kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, mikä teki kyseisistä arvioinneista kannekelpoisia toimia.

126. Toiseksi ne väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki määräystensä 47 kohdassa virheen, kun se katsoi, että merkityksellinen asiakirja oli – EKP:n julkaisemasta tiedotteesta riippumatta – se, jonka EKP oli toimittanut sisäisesti kriisinratkaisuneuvostolle.

127. Kolmanneksi valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki toisen oikeudellisen virheen, kun se perusti määräyksensä mainitsemaansa oikeuskäytäntöön,[43] jotta se voisi katsoa, että EKP:n arviointi, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ei ole kannekelpoinen toimi.

128. EKP ja komissio kiistävät nämä väitteet.

[42] Valituksenalaisten määräysten 46 kohta.

[43] Valituksenalaisten määräysten 29–32 kohta.

2) Arviointi

129. Siltä osin kuin valittajat toisen valitusperusteensa tässä osassa toistavat aiemmissa valitusperusteissa jo esittämiään väitteitä, niihin pätee se, mitä olen edellä tämän ratkaisuehdotuksen muissa kohdissa pohtinut.

130. Lisäksi on syytä huomauttaa, että valittajat viittaavat yksinomaan oikeusvaikutuksiin, joita niille aiheutuu EKP:n arvioinneista, joiden mukaan ne ovat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa (eli valittajien oikeusasemaan kohdistuviin vaikutuksiin). Arviointien mahdolliset vaikutukset kyseessä olevien pankkien taloudelliseen tilanteeseen jäävät keskustelun ulkopuolelle.

131. Unionin tuomioistuimen istunnossa esittämiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa valittajat eivät kuitenkaan kyenneet yksilöimään ainuttakaan oikeussääntöä, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että EKP:n arviointi, jonka mukaan ne ovat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, voi yksinään muuttaa niiden oikeusasemaa.

i) Arvioinnin, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, julkaiseminen

132. EKP:n arvioinnit, joiden mukaan ABLV Bank ja ABLV Luxembourg olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, ja kriisinratkaisuneuvoston kyseisistä yhteisöistä tekemät päätökset annettiin tiedoksi samana päivänä eli 24.2.2018.

133. Kriisinratkaisuneuvoston päätökset julkaistaan virallisesti, koska ne ovat menettelyn päättäviä lopullisia toimia, jotka vaikuttavat selvästi niiden kohteena olevien yhteisöjen oikeusasemaan. EKP:n arvioinnista sitä vastoin julkaistiin pelkkä lehdistötiedote.[44]

134. Pankkien oikeusaseman mahdollinen muuttuminen on aiheutunut kriisinratkaisuneuvoston lopullisesta päätöksestä, josta käsiteltävässä asiassa annettiin virallinen julkaisu. EKP:n lehdistötiedote arvioinnista, jonka mukaan kyseiset kaksi luottolaitosta olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, annettiin sen seurauksena, että kriisinratkaisuneuvosto oli tehnyt ja julkistanut lopullisen päätöksensä.

135. Kuten EKP vastauskirjelmässään toteaa,[45] jos kriisinratkaisuneuvosto ei tee menettelyssä lopullista päätöstä, EKP:n arviointia, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ei julkaista, jotta sillä ei olisi kielteisiä taloudellisia vaikutuksia arvioituihin luottolaitoksiin.

136. EKP ei ymmärrettävästikään julkista arviointiaan ennen kuin kriisinratkaisuneuvosto on julkaissut lopullisen päätöksensä, jotta vältetään nämä mahdolliset kielteiset taloudelliset vaikutukset. Tähän asti on ollut käytäntönä, että kriisinratkaisuneuvoston päätös ja EKP:n lehdistötiedote julkaistaan samanaikaisesti, ja näin toimittiin myös käsiteltävässä asiassa.

[44] Lehdistötiedote on saatavana EKP:n www-sivustolla osoitteessa: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html.

[45] EKP:n vastauskirjelmä, 19 kohta.

137. Teoriassa EKP voisi myös julkistaa arviointinsa, jonka mukaan luottolaitos on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, vaikkei kriisinratkaisuneuvosto olisi tehnyt lopullista päätöstä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan mukaisessa kriisinratkaisumenettelyssä. Koska tämä teoria ei käsiteltävässä asiassa toteutunut, tällaisen menettelytavan vaikutuksia kyseessä olevan pankin tilanteeseen ei ole tarpeen tarkastella.

138. Edellä esitetyistä syistä valittajien toisen valitusperusteensa toisessa osassa esittämä ensimmäinen väite on hylättävä.

ii) Arvioinnin, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ja EKP:n julkaiseman tiedotteen erot

139. Myös toisen valitusperusteen tässä osassa esitetty toinen väite on hylättävä, koska se perustuu valituksenalaisten määräysten 47 kohtaa koskevaan väärinymmärrykseen.

140. Kyseisessä kohdassa unionin yleinen tuomioistuin nimittäin päätteli tuomionsa 32–36 kohdassa esitettyihin seikkoihin vedoten, että ”riidanalaisten toimien asiasisällöstä ilmenee, – – ettei kyse ole päätöksistä vaan valmistelevista toimista”.

141. Tällä päättelyllä (jonka aineellista paikkansapitävyyttä tarkastelin jo edellä) kumottiin valittajien kumoamiskanteissaan esittämä väite, jonka mukaan arviointi siitä, että kyseiset yhteisöt olivat kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa, erosi EKP:n internetsivustolla julkaistusta ilmoituksesta.

142. Merkityksellistä oli joka tapauksessa se, että riidanalaisesta EKP:n toimesta (arviointi, jonka mukaan kyseinen yhteisö oli kykenemätön jatkamaan toimintaansa) ei voitu nostaa itsenäistä kannetta unionin yleisessä tuomioistuimessa.

iii) Valituksenalaisissa määräyksissä mainittu oikeuskäytäntö

143. Tässä valitusperusteen osassa esitetty kolmas ja viimeinen väite on luonteeltaan kehäpäätelmä, ja myös se on hylättävä. Valittajat väittävät, että unionin yleisen tuomioistuimen mainitsema oikeuskäytäntö koskee tilanteita, joissa on epävarmaa, voidaanko toimi riitauttaa kumoamiskanteella, eikä käsiteltävässä asiassa ole kyse tällaisesta tilanteesta.

144. Kuten jo edellä selitin, käsiteltävä riita koskee mahdollisuutta nostaa suoraan kumoamiskanne EKP:n arvioinnista, jonka mukaan yhteisö on kykenemätön jatkamaan toimintaansa, pankkien kriisinratkaisumenettelyssä tehdystä kriisinratkaisuneuvoston lopullisesta päätöksestä nostetusta kanteesta riippumatta.

145. Unionin yleisen tuomioistuimen mainitsemalla oikeuskäytännöllä oli siten hyvinkin merkitystä arvioitaessa, voitiinko nämä kantajien nostamat yksittäiset kanteet ottaa tutkittaviksi. Kyseisestä oikeuskäytännöstä saadaan nimittäin ohjeet sen määrittämiseen, milloin unionin toimielinten nyt tarkasteltavan kaltaisissa monitahoisissa hallintomenettelyissä tekemät perättäiset toimet voidaan riitauttaa.

146. Toisen valitusperusteen toinen osa ja siten valitus kokonaisuudessaan on hylättävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

147. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valitusmenettelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

148. Työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan mukaan, luettuna yhdessä 140 artiklan 1 kohdan kanssa, komissio vastaa väliintulijana omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

149. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asiat seuraavasti:

1) Valitukset jätetään osittain tutkimatta ja hylätään osittain perusteettomina.

2) ABLV Bank AS velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut asiassa C-551/19 P ja Ernests Bernis, Oļegs Fiļs, OF Holding SIA ja Cassandra Holding Company SIA asiassa C-552/19 P.

3) Määrätään, että Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.