Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä kesäkuuta 2024*

Muutoksenhaku – Talous- ja rahapolitiikka – Pankkiunioni – Asetus (EU) N:o 806/2014 – Yhteinen kriisinratkaisumekanismi – Kriisinratkaisumenettely, jota sovelletaan, jos yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa – 18 artiklan 7 kohta – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston antama kriisinratkaisumääräys – Euroopan komission hyväksymä kriisinratkaisumääräys – 86 artiklan 2 kohta – Toimi, joka voi olla kanteen kohteena – Kumoamiskanne – Tutkittavaksi ottaminen

Asiassa C-551/22 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 17.8.2022,

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblytė ja D. Triantafyllou,

valittajana,

ja jossa muina osapuolina ovat

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, kotipaikka Madrid (Espanja), ja

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), kotipaikka Zürich (Sveitsi), edustajinaan R. Pelayo Jiménez ja R. Pelayo Torrent, abogados,

kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa,

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB), asiamiehinään H. Ehlers, M. S. Fernández Rupérez, A. R. Lapresta Bienz ja J. M. Rius Riu, avustajinaan F. B. Fernández de Trocóniz Robles, abogado, sekä B. Meyring ja S. Schelo, Rechtsanwälte,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Espanjan kuningaskunta,

Euroopan parlamentti, asiamiehinään J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani ja L. Visaggio,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Bauerschmidt, J. Haunold, H. Marcos Fraile ja A. Westerhof Löfflerová, ja

Banco Santander SA, kotipaikka Santander (Espanja), edustajinaan J. Remón Peñalver, J. M. Rodríguez Cárcamo, A. M. Rodríguez Conde ja D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), F. Biltgen ja N. Piçarra sekä tuomarit S. Rodin, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele ja D. Gratsias,

julkisasiamies: T. Ćapeta,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.6.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.11.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 1.6.2022 antaman tuomion Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFL v. SRB (T-481/17, EU:T:2022:311; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenon (jäljempänä Fundación) ja Stiftung für Forschung und Lehren (SFL) esittämän vaatimuksen kumota yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) johdon istunnossaan 7.6.2017 tekemä päätös SRB/EES/2017/08 antaa Banco Popular Español SA:ta koskeva kriisinratkaisumääräys (jäljempänä riidanalainen kriisinratkaisumääräys).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EU) N:o 1024/2013

2 Luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 (EUVL 2013, L 287, s. 63) 6 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”4. Edellä 4 artiklassa määriteltyjen tehtävien osalta, kyseisen artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa lukuun ottamatta, [Euroopan keskuspankilla (EKP)] on – – tämän artiklan 5 kohdassa säädetty vastuu ja kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla tämän artiklan 6 kohdassa säädetty vastuu

seuraavien luottolaitosten, rahoitusalan holdingyhtiöiden tai rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden taikka osallistumattomiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten sellaisten sivuliikkeiden, jotka on perustettu osallistuviin jäsenvaltioihin, valvonnasta:

– konsolidoidulla tasolla vähemmän merkittävät luottolaitokset, korkeimmalla konsolidointitasolla osallistuvassa jäsenvaltiossa, tai yksittäisesti nimenomaan osallistumattomiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten sellaiset sivuliikkeet, jotka on perustettu osallistuviin jäsenvaltioihin. Merkittävyys arvioidaan seuraavin perustein:

  i) koko;
  ii) merkitys [Euroopan] unionin talouden tai jonkin osallistuvan jäsenvaltion kannalta;
  iii) rajatylittävän toiminnan merkitys.

  Ensimmäisen alakohdan osalta luottolaitosta, rahoitusalan holdingyhtiötä tai rahoitusalan sekaholdingyhtiötä ei pidetä vähemmän merkittävänä, jollei se ole perusteltua metodologiassa määritettyjen erityisten olosuhteiden nojalla, jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

  i) sen varojen kokonaisarvo ylittää 30 miljardia euroa;
  ii) sen varojen kokonaisarvo suhteessa osallistuvan sijoittautumisjäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ylittää 20 %, paitsi jos sen varojen kokonaisarvo on alle 5 miljardia euroa;
  iii) sen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen annettua ilmoituksen, että se katsoo tällaisella laitoksella olevan huomattava merkitys kotimaantaloudelle, EKP tekee päätöksen tällaisen merkityksen vahvistamisesta sen jälkeen kun se on suorittanut kattavan arvioinnin kyseisestä luottolaitoksesta, tasearvio mukaan lukien.

EKP voi myös omasta aloitteestaan katsoa, että jollakin laitoksella on huomattava merkitys, jos se on perustanut pankkialan sivuliikkeitä useampaan kuin yhteen osallistuvaan jäsenvaltioon ja sen rajatylittävät varat tai velat muodostavat merkittävän osan sen kokonaisvaroista tai -veloista metodologiassa vahvistetuin edellytyksin.

– –

5. Edellä 4 kohdassa tarkoitettujen luottolaitosten osalta ja 7 kohdassa määritetyn kehyksen mukaisesti:

– –

b) mikäli laadukkaiden valvontakäytäntöjen johdonmukaisen soveltamisen kannalta on tarpeen, EKP voi milloin tahansa omasta aloitteestaan kansallisia toimivaltaisia viranomaisia kuultuaan tai kansallisen toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä päättää itse käyttää suoraan kaikkia asiaan kuuluvia toimivaltuuksia yhden tai useamman 4 kohdassa tarkoitetun luottolaitoksen osalta – –

– –”

Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettu asetus

3 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 (EUVL 2014, L 225, s. 1; jäljempänä yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettu asetus) johdanto-osan 24, 26, 62, 90 ja 120 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(24) Koska ainoastaan unionin toimielimet voivat vahvistaa unionin kriisinratkaisuperiaatteet ja koska kunkin erillisen kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisessä voidaan käyttää harkintavaltaa, on tarpeen säätää [Euroopan unionin] neuvoston ja komission asianmukaisesta osallistumisesta toimieliminä, jotka voivat käyttää täytäntöönpanovaltaa [EUT-]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 (EPV)] 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 [(YVM)] 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.

– –

(62) Puuttuminen omistusoikeuteen ei saisi olla suhteetonta. Näin ollen kyseeseen tulevat osakkeenomistajat ja velkojat eivät saisi kärsiä suurempia tappioita kuin niille olisi aiheutunut, jos yhteisö olisi likvidoitu kriisinratkaisupäätöksen tekemisen ajankohtana. Siinä tapauksessa, että osa kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen varoista siirtyy yksityiselle ostajalle tai omaisuudenhoitoyhtiölle, jäljelle jäävä osa kriisinratkaisun kohteena olevasta laitoksesta olisi likvidoitava tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Yhteisön osakkeenomistajien ja velkojien suojelemiseksi likvidaatiomenettelyssä heillä olisi oltava oikeus saada suorituksina saamisistaan vähintään se, minkä he arvion mukaan olisivat saaneet, jos yhteisö kokonaisuudessaan olisi likvidoitu tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

– –

(90) Käyttäessään kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia kriisinratkaisuneuvoston olisi ohjeistettava kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia varmistamaan, että asianomaisten yhteisöjen työntekijöiden edustajat pidetään ajan tasalla ja että heitä tarvittaessa kuullaan, kuten [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 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivissä 2014/59/EU [(EUVL 2014, L 173, s. 190)] on säädetty.

– –

(120) Yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa kriisinratkaisuneuvosto, neuvosto, komissio ja osallistuvien jäsenvaltioiden kriisinratkaisuviranomaiset toimivat yhdessä. Unionin tuomioistuimella on toimivalta tutkia kriisinratkaisuneuvoston, neuvoston ja komission antamien päätösten laillisuus [EUT-]sopimuksen 263 artiklan mukaisesti sekä näyttää toteen niiden sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu. Lisäksi unionin tuomioistuimella on [EUT-]sopimuksen 267 artiklan mukaisesti toimivalta antaa kansallisten oikeusviranomaisten pyynnöstä ennakkoratkaisu unionin toimielimen, elimen tai

laitoksen säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta. Kansallisilla oikeusviranomaisilla olisi oltava toimivalta kansallisen oikeuden mukaisesti tutkia osallistuvien jäsenvaltioiden kriisinratkaisuviranomaisten niille tällä asetuksella annettuja valtuuksia käyttäessään antamien päätösten laillisuus sekä näyttää toteen niiden sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu.”

4 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt ja yhdenmukainen menettely sellaisten 2 artiklassa tarkoitettujen yhteisöjen kriisinratkaisua varten, jotka ovat sijoittautuneet 4 artiklassa tarkoitettuihin osallistuviin jäsenvaltioihin.

Näitä yhdenmukaisia sääntöjä ja yhdenmukaista menettelyä soveltaa 42 artiklan mukaisesti perustettu kriisinratkaisuneuvosto yhdessä neuvoston ja komission sekä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa tällä asetuksella perustetun yhteisen kriisinratkaisumekanismin puitteissa. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia tukee yhteinen kriisinratkaisurahasto, jäljempänä ’kriisinratkaisurahasto’.

_ _”

5 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan seuraaviin yhteisöihin:

a) johonkin osallistuvaan jäsenvaltioon sijoittautuneet luottolaitokset;

b) johonkin osallistuvaan jäsenvaltioon sijoittautuneet emoyritykset, mukaan lukien rahoitusalan holdingyhtiöt ja rahoitusalan sekaholdingyhtiöt, kun ne kuuluvat sellaisen konsolidoidun valvonnan piiriin, jota Euroopan keskuspankki, jäljempänä ’EKP’, harjoittaa asetuksen [N:o 1024/2013] 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaisesti;

_ _”

6 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 7 artiklan, jonka otsikko on ”Tehtävien jakaminen yhteisen kriisinratkaisumekanismin puitteissa”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kriisinratkaisuneuvosto on vastuussa yhteisen kriisinratkaisumekanismin tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta.

2. Jollei 31 artiklan 1 kohdan säännöksistä muuta johdu, kriisinratkaisuneuvosto on vastuussa kriisinratkaisusuunnitelmien laatimisesta ja kaikkien kriisinratkaisuun liittyvien päätösten antamisesta seuraavien yhteisöjen tai konsernien osalta:

a) edellä 2 artiklassa tarkoitetut konserniin kuulumattomat yhteisöt ja konsernit,
   i) joita pidetään merkittävinä asetuksen [N:o 1024/2013] 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti tai
   ii) joiden osalta EKP on päättänyt asetuksen [N:o 1024/2013] 6 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaisesti käyttää suoraan kaikkia asiaankuuluvia toimivaltuuksia; ja

b) muut rajatylittävät konsernit.”

7 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Kriisinratkaisutavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Kriisinratkaisuneuvosto, neuvosto ja komissio sekä tarvittaessa kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset ottavat 18 artiklassa tarkoitetun kriisinratkaisumenettelyn mukaisesti toimiessaan oman toimivaltansa puitteissa huomioon kriisinratkaisutavoitteet, valitsevat kriisinratkaisuvälineet ja valitsevat kriisinratkaisuvaltuudet, joiden avulla niiden näkemyksen mukaan parhaiten voidaan saavuttaa kunkin tapauksen olosuhteiden kannalta merkitykselliset kriisinratkaisutavoitteet.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut kriisinratkaisutavoitteet ovat seuraavat:

a) varmistaa kriittisten toimintojen jatkuvuus;

b) välttää merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen rahoitusvakaudelle, erityisesti estämällä häiriöiden leviäminen muun muassa markkinoiden perusrakenteisiin ja ylläpitämällä markkinakuria;

c) suojata julkisia varoja huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen on mahdollisimman vähäistä;

d) suojata [talletusten vakuusjärjestelmistä 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2014/49/EU [(EUVL 2014, L 173, s. 149)] soveltamisalaan kuuluvia tallettajia ja [sijoittajien korvausjärjestelmistä 3.3.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 97/9/EY [(EYVL 1997, L 84, s. 22)] soveltamisalaan kuuluvia sijoittajia;

e) suojata asiakkaiden varoja ja omaisuutta.

Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyrkiessään kriisinratkaisuneuvosto, neuvosto, komissio ja tapauksen mukaan kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset pyrkivät pitämään kriisinratkaisun kustannukset mahdollisimman alhaisina ja välttämään arvon alentumista, paitsi jos se on välttämätöntä kriisinratkaisutavoitteiden saavuttamiseksi.

3. Jollei tämän asetuksen säännöksistä muuta johdu, kaikki kriisinratkaisutavoitteet ovat yhtä merkittäviä ja niiden välille on luotava asianmukainen tasapaino kunkin tapauksen luonteen ja olosuhteiden mukaisesti.”

8 Kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan kriisinratkaisuneuvosto, neuvosto, komissio ja tarvittaessa kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset ”toteuttavat – – kaikki asianmukaiset toimenpiteet” sen takaamiseksi, että kriisinratkaisutoimi toteutetaan kyseisessä säännöksessä vahvistettuja periaatteita noudattaen, kun ne toimivat mainitun asetuksen 18 artiklassa tarkoitetun kriisinratkaisumenettelyn mukaisesti.

9 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan otsikko on ”Kriisinratkaisumenettely”, ja siinä 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.

2. Jos on saatu 1 kohdan mukainen ilmoitus tai jos kriisinratkaisuneuvosto aikoo tehdä arvioinnin 1 kohdan nojalla omasta aloitteestaan 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun yhteisön tai konsernin osalta, kriisinratkaisuneuvosto ilmoittaa arvionsa viipymättä EKP:lle, sanotun kuitenkaan rajoittamatta EKP:n luottolaitoksiin liittyvien valvontatehtävien suorittamista suoraan asetuksen [N:o 1024/2013] 6 artiklan 5 kohdan b alakohdan nojalla.

– –

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:

– –

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.

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

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

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

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

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

Kolmatta alakohtaa sovellettaessa neuvosto tekee päätöksensä yksinkertaisella enemmistöllä.

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

Neuvosto tai tapauksen mukaan komissio perustelee vastustusta koskevien valtuuksiensa käytön.

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

Kun kriisinratkaisuneuvoston hyväksymän kriisinratkaisumääräyksen mukaan tietyt velat rajataan ulkopuolelle 27 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa tilanteissa ja kun ulkopuolelle rajaaminen edellyttää rahoitusta kriisinratkaisurahastosta tai vaihtoehtoisesta rahoituslähteestä, komissio voi sisämarkkinoiden eheyden turvaamiseksi kieltää ehdotetun ulkopuolelle rajaamisen

tai vaatia siihen muutoksia esittämällä riittävät perusteet, jotka liittyvät 27 artiklassa ja komission direktiivin [2014/59] 44 artiklan 11 kohdan nojalla hyväksymässä delegoidussa säädöksessä säädettyjen vaatimusten rikkomiseen.

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

9. Kriisinratkaisuneuvosto varmistaa, että asianomaiset kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset toteuttavat tarvittavat kriisinratkaisutoimet pannakseen kriisinratkaisumääräyksen täytäntöön. Kriisinratkaisumääräys osoitetaan asianomaisille kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille, ja siinä ohjeistetaan kyseisiä viranomaisia, joiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet pannakseen 29 artiklan mukaisesti kriisinratkaisumääräys täytäntöön käyttämällä kriisinratkaisuvaltuuksia. Jos käytössä on valtiontukea tai kriisinratkaisurahaston tukea, kriisinratkaisuneuvosto noudattaa komission kyseisestä tuesta tekemää päätöstä.

10. Komissiolla on valtuudet saada kriisinratkaisuneuvostolta kaikki tiedot, joita se pitää merkityksellisinä tämän asetuksen mukaisten tehtäviensä hoitamisessa. Kriisinratkaisuneuvostolla on valtuudet saada tämä osaston 5 luvun mukaisesti keneltä tahansa henkilöltä tiedot, jotka se tarvitsee kriisinratkaisutoimen valmisteluun ja kriisinratkaisutoimea koskevaan päätöksentekoon, mukaan lukien päivitykset ja täydennykset kriisinratkaisusuunnitelmissa ja konsernin kriisinratkaisusuunnitelmissa esitettyihin tietoihin.”

10 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 22 artiklan, jonka otsikko on ”Kriisinratkaisuvälineitä koskevat yleiset periaatteet”, 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Edellä 18 [artiklan] 6 kohdan b alakohdassa tarkoitetut kriisinratkaisuvälineet ovat seuraavat:

a) liiketoiminnan myynti;

b) omaisuudenhoitoyhtiön käyttö;

c) varojen erottelu;

d) velkakirjojen arvon alaskirjaus.

– –

4. Kriisinratkaisuvälineitä on sovellettava 14 artiklassa vahvistettujen kriisinratkaisutavoitteiden saavuttamiseksi 15 artiklassa vahvistettujen kriisinratkaisun periaatteiden mukaisesti. Niitä voidaan soveltaa joko yksittäin tai minä tahansa yhdistelmänä, lukuun ottamatta kuitenkaan varojen erottelua, jota voidaan soveltaa ainoastaan toisen kriisinratkaisuvälineen kanssa.

– –”

11 Kyseisen asetuksen 23 artiklan otsikko on ”Kriisinratkaisumääräys”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Kriisinratkaisuneuvoston 18 artiklan mukaisesti hyväksymässä kriisinratkaisumääräyksessä vahvistetaan mahdollisten valtiontuesta tai kriisinratkaisurahaston tuesta tehtyjen päätösten mukaisesti kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen sovellettavien kriisinratkaisuvälineiden

yksityiskohdat – – ja määritetään kriisinratkaisurahastosta käytettävät määrät sekä tarkoitukset, joihin kriisinratkaisurahastoa käytetään.

– –

Kriisinratkaisuneuvosto, neuvosto ja komissio ottavat kriisinratkaisumääräystä hyväksyessään huomioon 8 artiklassa tarkoitetun kriisinratkaisusuunnitelman ja konsernin kriisinratkaisusuunnitelman ja noudattavat sitä, paitsi jos kriisinratkaisuneuvosto arvioi kulloistenkin olosuhteiden perusteella, että kriisinratkaisutavoitteet saavutetaan tehokkaammin toteuttamalla muita kuin kriisinratkaisusuunnitelmassa tarkoitettuja toimia.

Kriisinratkaisuneuvosto voi kriisinratkaisuprosessin aikana tarvittaessa muuttaa kriisinratkaisumääräystä ja saattaa sen ajan tasalle tapauksen olosuhteiden mukaisesti. Muuttamisessa ja ajan tasalle saattamisessa sovelletaan 18 artiklassa säädettyä menettelyä.

– –”

12 Mainitun asetuksen 30 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteistyövelvoite ja tietojenvaihto yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kriisinratkaisuneuvosto ilmoittaa komissiolle kaikista toimista, jotka se toteuttaa kriisinratkaisun valmistelemiseksi. Neuvoston ja komission jäsenten sekä neuvoston ja komission henkilöstön on noudatettava kriisinratkaisuneuvostolta saamiensa tietojen osalta 88 artiklassa säädettyjä salassapitovelvollisuutta koskevia vaatimuksia.

2. Hoitaessaan kukin omia tehtäviään tämän asetuksen nojalla kriisinratkaisuneuvosto, neuvosto, komissio, EKP sekä kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät tiivistä yhteistyötä erityisesti 8–29 artiklan mukaisissa kriisinratkaisun suunnittelussa, varhaisessa tilanteeseen puuttumisessa ja kriisinratkaisussa. Ne toimittavat toisilleen kaikki tiedot, joita ne tarvitsevat tehtäviensä suorittamiseen.”

13 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 43 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio ja EKP nimeävät kukin edustajan, jolla on oikeus osallistua johdon istunnon ja täysistunnon kokouksiin pysyvänä tarkkailijana.

Komission ja EKP:n edustajilla on oikeus osallistua keskusteluihin ja tutustua kaikkiin asiakirjoihin.”

14 Kyseisen asetuksen 86 artiklan, jonka otsikko on ”Asian saattaminen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi”, sanamuoto on seuraava:

”1. Valituslautakunnan tai, jos oikeutta hakea muutosta valituslautakunnalta ei ole, kriisinratkaisuneuvoston tekemästä päätöksestä voi nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa [EUT-]sopimuksen 263 artiklan mukaisesti.

2. Jäsenvaltio, unionin toimielin taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi hakea kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin muutosta unionin tuomioistuimelta [EUT-]sopimuksen 263 artiklan mukaisesti.

3. Jos kriisinratkaisuneuvostolla on velvoite toimia ja se laiminlyö päätöksen tekemisen, laiminlyöntiä koskeva kanne voidaan nostaa unionin tuomioistuimessa [EUT-]sopimuksen 265 artiklan mukaisesti.

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

Asian tausta

15 Asian tausta on selostettu valituksenalaisen tuomion 24–80 kohdassa. Nyt käsiteltävää valitusta varten se voidaan tiivistää seuraavasti.

16 Banco Popular Español SA (jäljempänä Banco Popular) oli Espanjaan sijoittautunut luottolaitos, joka oli EKP:n suorassa vakavaraisuusvalvonnassa.

17 Kriisinratkaisuneuvosto antoi 7.6.2017 johdon istunnossa antamallaan päätöksellä SRB/EES/2017/08 Banco Popularia koskevan riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen nojalla.

18 Kyseisen kriisinratkaisumääräyksen 1 artiklan mukaan kriisinratkaisuneuvosto päätti kriisinratkaisun ajankohdasta alkaen asettaa Banco Popularin kriisinratkaisumenettelyyn sillä perusteella, että kyseisen asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyivät.

19 Kuten mainitun kriisinratkaisumääräyksen 2–4 artiklasta ilmenee, kriisinratkaisuneuvosto katsoi ensinnäkin, että Banco Popular oli kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, toiseksi, ettei ollut olemassa muita toimenpiteitä, joilla voitiin estää kyseisen pankin kaatuminen kohtuullisessa ajassa, ja lopuksi, että kriisinratkaisutoimi mainitun pankin liiketoiminnan myynnin muodossa oli tarpeen pankin kriittisten toimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi ja rahoitusvakauteen kohdistuvien merkittävien kielteisten vaikutusten välttämiseksi.

20 Riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen 5 artiklan 1 kohdan sanamuoto kuuluu siis seuraavasti:

”Banco Populariin sovellettava kriisinratkaisuväline muodostuu [yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen] 24 artiklan mukaisesta liiketoiminnan myynnistä siirtämällä osakkeita ostajalle. Pääomainstrumenttien alaskirjaus ja muuntaminen suoritetaan välittömästi ennen liiketoiminnan myyntiä.”

21 Kyseisen kriisinratkaisumääräyksen 6 artiklassa täsmennetään tätä alaskirjausta ja liiketoiminnan myyntiä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

22 Mainitun kriisinratkaisumääräyksen 12 artiklan 1 kohdassa todetaan lisäksi, että määräys ”tulee voimaan” 7.6.2017 klo 6.30.

23 Riidanalainen kriisinratkaisumääräys toimitettiin 7.6.2017 klo 5.13 komission hyväksyttäväksi.

24 Komissio antoi samana päivänä klo 6.30 päätöksen (EU) 2017/1246, jolla hyväksyttiin Banco Popular Español SA:ta koskeva kriisinratkaisumääräys (EUVL 2017, L 178, s. 15), ja antoi sen tiedoksi kriisinratkaisuneuvostolle. Kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Komissio hyväksyy kriisinratkaisumääräyksen. Erityisesti se hyväksyy yhteisen kriisinratkaisuneuvoston esittämät syyt siihen, miksi kriisinratkaisumääräys on tarpeen yleisen edun kannalta [yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 5 kohdan] mukaisesti.”

25 Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (pankkijärjestelmän hallittua rakenneuudistusta varten perustettu rahasto, Espanja) toteutti vielä 7.6.2017 riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 29 artiklan mukaisesti.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne ja valituksenalainen tuomio

26 Fundación ja SFL, jotka olivat tuolloin Banco Popularin osakkeenomistajia, nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 2.8.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen kumoamista.

27 Yhtäältä Espanjan kuningaskunta, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ja toisaalta Banco Santander SA hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan kriisinratkaisuneuvoston vaatimuksia 1.8.2018 ja 12.4.2019 tehdyillä päätöksillä.

28 Vaikka kriisinratkaisuneuvosto rajasi vaatimuksensa koskemaan kanteen hylkäämistä riitauttamatta sen tutkittavaksi ottamista, komissio esitti väliintulokirjelmässään, että kanne on jätettävä tutkimatta. Se väitti, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys oli ainoastaan välivaiheen toimi, jolla ei ollut sitovia oikeusvaikutuksia, koska se oli päätöksellään 2017/1246 hyväksynyt kyseisen kriisinratkaisumääräyksen, vahvistanut sen ja antanut sille tällaisia vaikutuksia.

29 Parlamentti ja neuvosto totesivat myös väliintulokirjelmissään, että riidanalaisella kriisinratkaisumääräyksellä ei sellaisenaan ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia kolmansiin osapuoliin nähden.

30 Unionin yleinen tuomioistuin muistutti tutkiessaan, voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi, aluksi valituksenalaisen tuomion 112 kohdassa, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä tosin ilmenee, ettei väliintulijalla ole oikeutta esittää itsenäistä oikeudenkäyntiväitettä eikä unionin yleisen tuomioistuimen ole näin ollen tarpeen tarkastella tutkimatta jättämisen perusteita, joihin yksinomaan väliintulijat ovat vedonneet. Kyseisen tuomion 113 kohdassa se katsoi kuitenkin, että koska kysymys oli ehdottomasta prosessinedellytyksestä, unionin yleisen tuomioistuimen oli kuitenkin tutkittava viran puolesta, voitiinko kanne ottaa tutkittavaksi.

31 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin arvioi, voitiinko riidanalaista kriisinratkaisumääräystä pitää SEUT 263 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena toimena. Tältä osin se muistutti valituksenalaisen tuomion 114 ja 115 kohdassa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisina toimina pidetään muodostaan riippumatta kaikkia toimielinten toteuttamia toimenpiteitä, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, ja että sen määrittämiseksi, onko toimella tällaisia vaikutuksia, on tarkasteltava kyseisen toimen

asiasisältöä ja arvioitava sen vaikutuksia kyseisen toimen sisällön kaltaisten objektiivisten kriteerien nojalla ottamalla tarvittaessa huomioon viimeksi mainitun toimen toteuttamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta.

32 Unionin yleinen tuomioistuin totesi tästä kyseisen tuomion 116–123 kohdassa seuraavaa:

”116 [O]n huomattava, että kriisinratkaisuneuvosto käyttää sille [yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetulla asetuksella] annettua toimivaltaa, erityisesti kyseisen asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa säädettyä toimivaltaa ’päättää osallistuvaan jäsenvaltioon sijoittautuneeseen rahoituslaitokseen kohdistuvasta kriisinratkaisutoimesta, kun 18 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät’. Unionin lainsäätäjä on näin ollen nimenomaisesti antanut kriisinratkaisuneuvostolle päätösvallan.

117 Kriisinratkaisuneuvoston päätös kriisinratkaisutoimesta on toimi, joka voi tulla voimaan. [Riidanalaisen] kriisinratkaisumääräyksen 12 artiklassa todetaan, että määräys tuli voimaan 7.6.2017 klo 6.30.

118 Lisäksi [yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen] 23 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan kriisinratkaisumääräyksessä, jonka kriisinratkaisuneuvosto hyväksyy saman asetuksen 18 artiklan mukaisesti, vahvistetaan kriisinratkaisun kohteena olevaan laitokseen sovellettavien kriisinratkaisuvälineiden yksityiskohdat, jotka kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten on pantava täytäntöön osaksi kansallista oikeutta saatettujen direktiivin 2014/59 asianomaisten säännösten mukaisesti.

119 [Riidanalaisen] kriisinratkaisumääräyksen 9 artiklan mukaan FROB:n tehtävänä on näin ollen toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet tämän päätöksen täytäntöön panemiseksi ja toteuttamiseksi. FROB:n on erityisesti toteutettava Banco Popularin myynti [riidanalaisessa] kriisinratkaisumääräyksessä päätettyjen järjestelyjen mukaisesti. [Riidanalaisen] kriisinratkaisumääräyksen 10 artiklassa säädetään myös, että kriisinratkaisuneuvoston on seurattava, että FROB panee [kyseisen] kriisinratkaisumääräyksen täytäntöön [yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen] 28 artiklan mukaisesti.

120 Näin ollen [riidanalaisen] kriisinratkaisumääräyksen asiasisältöä on pidettävä oikeudellisesti sitovana.

121 Lisäksi on huomautettava, että [yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen] 86 artiklan 1 kohdan mukaan valituslautakunnan tai, jos oikeutta hakea muutosta valituslautakunnalta ei ole, kriisinratkaisuneuvoston tekemästä päätöksestä voi nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan mukaisesti. [Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen] 86 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio, unionin toimielin taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi hakea kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin muutosta unionin tuomioistuimelta SEUT 263 artiklan mukaisesti.

122 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin, että [yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen] 86 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio, unionin toimielin taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi SEUT 263 artiklan mukaisesti hakea unionin tuomioistuimelta muutosta kriisinratkaisuneuvoston päätöksiin, ja kyseisessä

säännöksessä mainitaan ainoastaan kriisinratkaisuneuvosto eikä mitään muuta unionin toimielintä, elintä tai laitosta (tuomio 6.5.2021, ABLV Bank ym. v. EKP, C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 56 kohta).

123 Unionin tuomioistuin on katsonut myös, että kriisinratkaisumenettelyä on pidettävä monitahoisena hallinnollisena menettelynä, johon osallistuu useita viranomaisia ja jossa ainoastaan lopputulos, joka seuraa siitä, että kriisinratkaisuneuvosto käyttää toimivaltaansa, voi olla kyseisen asetuksen 86 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tuomioistuinvalvonnan kohteena (tuomio 6.5.2021, ABLV Bank ym. v. EKP, C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 66 kohta).”

33 Unionin yleinen tuomioistuin totesi näiden seikkojen perusteella valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys on toimi, josta voidaan nostaa kumoamiskanne.

34 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi viimein, etteivät tätä päätelmää horjuta parlamentin, neuvoston ja komission esittämät perustelut.

35 Unionin yleinen tuomioistuin totesi tästä ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 127 kohdassa, että vaikka kriisinratkaisumääräys tulee voimaan vasta, kun komissio on hyväksynyt sen, tämä ei tarkoita sitä, että komission hyväksyntä poistaisi kyseisen kriisinratkaisumääräyksen itsenäiset oikeusvaikutukset ja korvaisi ne pelkästään komission päätöksen oikeusvaikutuksilla. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin katsoi kyseisen tuomion 128–130 kohdassa, että komission hyväksyntä on kriisinratkaisumääräyksen voimaantulon kannalta välttämätön vaihe ja tekee siitä oikeudellisesti sitovan, se katsoi, että 13.6.1958 annetussa tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7; jäljempänä tuomio Meroni v. korkea viranomainen) vahvistettujen toimivallan siirtoa koskevien periaatteiden noudattaminen ei merkitse sitä, että ainoastaan komission tekemällä päätöksellä olisi oikeusvaikutuksia. Sen mukaan komission on hyväksyttävä kriisinratkaisumääräys sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta, jotta se voi tuottaa oikeusvaikutuksia, ja näin vältetään viimeksi mainittuun tuomioon perustuvassa oikeuskäytännössä tarkoitettu ”vastuun tosiasiallinen siirtäminen”. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin korosti valituksenalaisen tuomion 132 kohdassa, että komissiolla on oma toimivaltansa arvioida kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisia näkökohtia mutta ei valtuuksia käyttää kriisinratkaisuneuvostolle varattuja valtuuksia eikä valtuuksia muuttaa kriisinratkaisumääräystä tai sen oikeusvaikutuksia.

36 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi väitteen, jonka mukaan kriisinratkaisumääräys ei sido komissiota vaan se on valmisteleva toimi, joka ei voi olla kanteen kohteena SEUT 263 artiklan nojalla. Tästä se katsoi valituksenalaisen tuomion 137 kohdassa, että yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetulla asetuksella käyttöön otetussa monitahoisessa hallinnollisessa menettelyssä kriisinratkaisumääräystä ei voida pitää valmistelevana toimena, jonka tarkoituksena olisi valmistella komission päätöstä. Vaikka kyseisen asetuksen 18 artiklan 7 kohdan mukaan komission hyväksyntä kriisinratkaisumääräykselle johtaa sen voimaantuloon ja vaikka komissio voi vastustaa kriisinratkaisumääräystä sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta, se ei voi vastustaa sitä puhtaasti teknisten näkökohtien osalta eikä muuttaa niitä.

37 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 140–142 kohdassa, että yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 86 artiklasta sekä sen muista säännöksistä ilmenee, että kriisinratkaisumääräys on toimi, joka voi olla kanteen kohteena.

Kyseinen 86 artikla ei koske ainoastaan kriisinratkaisuneuvoston itsenäisiä päätöksiä, jotka eivät edellytä komission hyväksyntää, vaan kaikkia kriisinratkaisuneuvoston päätöksiä, lukuun ottamatta niitä, joihin voidaan hakea muutosta valituslautakunnalta. Kriisinratkaisumääräys kuuluu siten määritelmänsä nojalla sellaisiin päätöksiin, jotka voivat mainitun 86 artiklan mukaan olla kanteen kohteena SEUT 263 artiklan nojalla.

38 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 147 kohdassa, että päinvastainen tulkinta olisi ristiriidassa oikeusvarmuuden ja tehokkaan oikeussuojan periaatteiden kanssa, koska kaikille henkilöille, joita kriisinratkaisuneuvoston tekemä kriisinratkaisupäätös koskee, asetettaisiin heidän kanteensa tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi edellytys, josta ei ole nimenomaisesti säädetty.

39 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi lopuksi valituksenalaisen tuomion 148 kohdassa väitteen, jonka mukaan kriisinratkaisumääräystä ei voida kumota, jos komission päätös pysyy voimassa. Se totesi tästä, että mikäli se kumoaisi kriisinratkaisumääräyksen, komission päätös määräyksen hyväksymisestä menettäisi kohteensa.

40 Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 149 kohdassa, että kriisinratkaisuneuvoston antamalla kriisinratkaisumääräyksellä on komission hyväksynnän jälkeen oikeusvaikutuksia, ja se on toimi, joka voi olla itsenäisesti kumoamiskanteen kohteena, ja totesi kyseisen tuomion 150 kohdassa, että käsiteltävässä asiassa nostettu kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

41 Asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kaikki esitetyt kanneperusteet, minkä johdosta se hylkäsi kanteen perusteettomana.

Asianosaisten vaatimukset

42 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

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

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

– velvoittaa ensimmäisessä oikeusasteessa kantajina olleet korvaamaan komissiolle unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä sekä nyt käsiteltävästä valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

43 SFL vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

44 Kriisinratkaisuneuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

45 Parlamentti vaatii lähinnä, että unionin tuomioistuin hyväksyy komission valituksen ja velvoittaa ensimmäisessä oikeusasteessa kantajina olleet korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

46 Neuvosto vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, mikäli tämä kumoaa valituksenalaisen tuomion, ettei mikään aseta kyseenalaiseksi yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen ja direktiivin 2014/59 laillisuutta.

Valituksen tarkastelu

47 Komissio esittää valituksenalaisesta tuomiosta tekemänsä valituksen tueksi kolme valitusperustetta siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys on toimi, joka voi olla kanteen kohteena SEUT 263 artiklan nojalla. Ensimmäinen valitusperuste koskee oikeudellista virhettä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ja yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 7 kohdan tulkinnassa. Toinen valitusperuste koskee oikeudellista virhettä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinnassa ja komission puolustautumisoikeuksien loukkaamista. Kolmas valitusperuste koskee valituksenalaisen tuomion perustelujen ristiriitaisuutta.

Tutkittavaksi ottaminen

48 SFL väittää, että valitus on jätettävä tutkimatta. Se muistuttaa, että väliintulohakemuksessa esitetyillä vaatimuksilla ei voi olla muuta tarkoitusta kuin jonkin asianosaisen vaatimusten tukeminen, ja päättelee tästä, että komissio, joka oli väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa, ei voi muutoksenhakuvaiheessa esittää itsenäisesti oikeudenkäyntiväitettä.

49 Komissio ja parlamentti kiistävät tämän väitteen.

50 Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee tältä osin, että komissio on vedonnut ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen tutkimatta jättämiseen sillä perusteella, ettei riidanalainen kriisinratkaisumääräys ole kannekelpoinen toimi. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi muistuttanut valituksenalaisen tuomion 112 ja 113 kohdassa, on lisäksi niin, että vaikka väliintulijalla ei ole oikeutta esittää oikeudenkäyntiväitettä itsenäisesti, on tutkittava viran puolesta, voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi, koska kysymys on ehdottomasta prosessinedellytyksestä (ks. vastaavasti tuomio 24.3.1993, CIRFS ym. v. komissio, C-313/90, EU:C:1993:111, 22 ja 23 kohta). Valituksenalaisen tuomion 114–149 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tutki viran puolesta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja katsoi tämän tutkinnan päätteeksi, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, ja hylkäsi siten implisiittisesti komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen. Tämä tarkastelu on voitava saattaa unionin tuomioistuimen arvioitavaksi nyt käsiteltävän valituksen yhteydessä.

51 Tältä osin se, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisella tuomiolla ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen sen asiakysymyksen osalta, ei merkitse sitä, että nyt käsiteltävä valitus olisi jätettävä tutkimatta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valitus unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta, jolla tämä on viran puolesta tai asianosaisen kanteesta esittämän oikeudenkäyntiväitteen perusteella todennut, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, voidaan nimittäin ottaa tutkittavaksi, vaikka unionin yleinen tuomioistuin on myöhemmin samassa tuomiossa hylännyt kyseisen kanteen perusteettomana (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2009, komissio v. Ente per le Ville Vesuviane ja Ente per le Ville Vesuviane v. komissio, C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Tästä seuraa, että SFL:n esittämä valitusta koskeva oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Asiakysymys

Ensimmäinen valitusperuste

– *Asianosaisten lausumat*

53 Ensimmäisessä valitusperusteessaan komissio väittää parlamentin tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen tulkitessaan SEUT 263 artiklan neljättä kohtaa ja yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 7 kohtaa, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 116–120, 127 ja 137 kohdassa, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys on kannekelpoinen toimi, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia.

54 Komissio toteaa aluksi, että juuri se itse tai tilanteen mukaan neuvosto voi antaa kriisinratkaisumääräykselle sitovia oikeusvaikutuksia, jotta vältettäisiin ”vastuun tosiasiallisen siirtäminen” tuomioon Meroni v. korkea viranomainen perustuvassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Unionin yleinen tuomioistuin on komission mukaan rikkonut yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 7 kohdan ensimmäistä, toista ja seitsemättä alakohtaa todetessaan valituksenalaisen tuomion 132 kohdassa, ettei komissiolla ole valtuuksia muuttaa kriisinratkaisumääräystä.

55 Seuraavaksi tulkinta, jonka mukaan riidanalaisella kriisinratkaisumääräyksellä on itsenäisiä oikeusvaikutuksia riippumatta siitä, onko komissio tai tarvittaessa neuvosto hyväksynyt sen, on ristiriidassa tuomioon Meroni v. korkea viranomainen perustuvan oikeuskäytännön kanssa. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan nimittäin toimivaltaa, johon liittyy harkintavallan käyttöä, ei voida siirtää itsenäisille yksiköille, joista ei ole määrätty perussopimuksissa. Tällaisten yhteisöjen tekemien sitovien päätösten tekemisen olisi yleensä rajoituttava pelkästään teknisiin kysymyksiin ilman, että ylitetään perussäädöksessä määriteltyjä tiukkoja rajoja. Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen johdanto-osan 24 perustelukappaleesta ilmenee, että mainittu oikeuskäytäntö on ohjannut unionin lainsäätäjää tämän antaessa kyseisen asetuksen, jolla kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisten näkökohtien valvonta on varattu unionin toimielimille, joilla on toimivaltaa luottolaitosten kriisinratkaisupolitiikan alalla.

56 Komissio väittää lisäksi, että kun unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 130, 132 ja 137 kohdassa, että sen on arvioitava ainoastaan tiettyjä kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisen kannalta ratkaisevia harkinnanvaraisia näkökohtia, se ei ottanut huomioon sitä, että harkinnanvaraiset näkökohdat liittyvät erottamattomasti teknisempiin näkökohtiin. Kun komissio vastustaa kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisia näkökohtia, se vastustaa siten kyseistä määräystä kokonaisuudessaan.

57 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetulla asetuksella on otettu käyttöön monitahoinen hallinnollinen menettely siinä mielessä, että kyseisen asetuksen 18 artiklan 7 kohdan mukaan kriisinratkaisumenettely johtaa komission tai tilanteen mukaan neuvoston päätökseen hyväksyä esitetty kriisinratkaisumääräys tai vastustaa sitä. Kriisinratkaisuneuvoston arviointi ei sitä vastoin vaikuta tämän menettelyn lopputulokseen. Näin ollen mainitussa menettelyssä vain toimenpiteet, joilla vahvistetaan lopullisesti komission tai neuvoston kanta tämän saman menettelyn päätteeksi, ovat kannekelpoisia toimia, eivätkä tällaisia ole menettelyn kuluessa toteutetut toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä.

58 Lopuksi komissio muistuttaa valituksenalaisen tuomion 122, 124 ja 140 kohdassa esitetystä väitteestä, joka koskee yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 86 artiklassa säädettyä muutoksenhakuoikeutta, että kyseisen asetuksen säännöksillä ei voida muuttaa perussopimuksissa määrättyä muutoksenhakujärjestelmää.

59 SFL ja kriisinratkaisuneuvosto kiistävät tämän väitteen. Ne väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys on kannekelpoinen toimi, jolla on itsenäisiä oikeusvaikutuksia.

60 Ne toteavat ensinnäkin, että muun muassa yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 7 artiklan, 18 artiklan 1 kohdan ja 20 artiklan nojalla kriisinratkaisuneuvosto on vastuussa kriisinratkaisumääräyksen suunnittelusta, laatimisesta ja antamisesta. Sitä vastoin kyseisen asetuksen 18 artiklan 7 kohdan mukaan, kun sitä luetaan yhdessä sen johdanto-osan 24 ja 26 perustelukappaleen kanssa, komission ja neuvoston rooli rajoittuu kriisinratkaisumenettelyyn osallistumiseen ja kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisten näkökohtien valvontaan. SFL täsmentää tältä osin, että ellei komissio tai neuvosto vastusta kriisinratkaisumääräystä 24 tunnin kuluessa sen toimittamisesta, se tulee voimaan. Lisäksi siinä tapauksessa, että komissio tai neuvosto on eri mieltä kriisinratkaisuneuvoston laatimasta kriisinratkaisumääräyksestä, kriisinratkaisuneuvoston on tehtävä lopullinen päätös komission tai neuvoston ohjeita noudattaen.

61 Kriisinratkaisuneuvosto väittää, että vaikka yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 7 kohdassa varataan oikeudellinen ja poliittinen vastuu kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisista näkökohdista komissiolle tai tilanteen mukaan neuvostolle, siinä osoitetaan kriisinratkaisumääräyksen muut näkökohdat nimenomaisesti kriisinratkaisuneuvoston vastuulle. Komission ja neuvoston tehtävänä on joko hyväksyä tai hylätä kriisinratkaisumääräys mutta ei missään tapauksessa suunnitella, laatia tai soveltaa kriisinratkaisumääräystä. Unionin lainsäätäjä on antanut kriisinratkaisuneuvoston muodostaman erityisviraston tehtäväksi kriisinratkaisumääräyksen antamisen edellyttämien erittäin teknisten arviointien suorittamisen. Kriisinratkaisuneuvoston tehtävänä on sekä suunnitella, laatia ja toteuttaa kriisinratkaisutoimia että valvoa niiden täytäntöönpanoa kansallisissa viranomaisissa. Näin ollen siltä ei voida evätä oikeutta puolustaa kriisinratkaisumääräystä, koska muutoin loukattaisiin sen puolustautumisoikeuksia.

62 SFL ja kriisinratkaisuneuvosto väittävät tämän jälkeen, että arviointi, jonka mukaan kriisinratkaisuneuvoston päätöksellä päätetään menettely ja sitä on näin ollen pidettävä kannekelpoisena toimena rahoituslaitoksen kriisinratkaisun yhteydessä, ei ole ristiriidassa tuomioon Meroni v. korkea viranomainen perustuvan oikeuskäytännön kanssa. Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetulla asetuksella nimittäin vältetään tässä oikeuskäytännössä tarkoitettu ”vastuun tosiasiallinen siirtäminen” huolehtimalla siitä, että komissio ja tilanteen mukaan neuvosto voivat valvoa kaikkia kriisinratkaisupäätöksen harkinnanvaraisia näkökohtia ja jopa vastustaa niitä. Kriisinratkaisuneuvoston mukaan yhtäältä oikeus nostaa kanne kriisinratkaisumääräyksen antajana olevaa kriisinratkaisuneuvostoa vastaan ja toisaalta se, että komissio ja tilanteen mukaan neuvosto ovat mukana kyseistä kriisinratkaisumääräystä koskevassa päätöksessä ja ettei kriisinratkaisumääräys voi tulla voimaan, jos komissio ja neuvosto vastustavat sitä, eivät ole ristiriidassa keskenään. Kriisinratkaisuneuvosto katsoo joka tapauksessa, että sille yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa annettu toimivalta tehdä kaikki kriisinratkaisupäätökset ei ole perussopimuksissa komissiolle annettua toimivaltaa, jonka komissio on päättänyt delegoida, vaan unionin lainsäätäjän kyseisellä asetuksella perustama toimivalta.

63 SFL toteaa lopuksi, että yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen johdanto-osan 90 ja 120 perustelukappaleessa sekä kyseisen asetuksen 7, 20 ja 86 artiklassa viitataan kriisinratkaisuneuvoston valtuuksiin ja täsmennetään, että kriisinratkaisuneuvoston tekemät päätökset voidaan saattaa unionin tuomioistuimen tutkittavaksi. Mainitun asetuksen 86 artiklan 2 kohdassa säädetään siten tällaisesta valvonnasta kaikkien sellaisten kriisinratkaisuneuvoston päätösten osalta, joihin ei kriisinratkaisumääräyksiä koskevien päätösten tavoin voida hakea muutosta valituslautakunnalta. Komission päinvastainen väite on ristiriidassa näiden saman asetuksen johdanto-osan perustelukappaleiden ja artiklojen kanssa ja merkitsee näin ollen contra legem -tulkintaa.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

64 Ensimmäinen valitusperuste koskee sitä, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 116–120, 127, 137, 149 ja 150 kohdassa, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

65 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan, kun sitä luetaan yhdessä sen ensimmäisen kohdan kanssa, mukainen kumoamiskanne voidaan nostaa kaikista unionin toimielinten, elinten tai laitosten antamista säännöksistä tai toteuttamista toimenpiteistä – niiden muodosta riippumatta –, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etuihin muuttamalla tämän oikeusasemaa selvästi. Sen määrittämiseksi, onko toimella tällaisia vaikutuksia ja voidaanko siitä näin ollen nostaa kumoamiskanne, on tarkasteltava kyseisen toimen asiasisältöä ja arvioitava mainittuja vaikutuksia kyseisen toimen sisällön kaltaisten objektiivisten kriteerien nojalla ottamalla tarvittaessa huomioon toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen, elimen tai laitoksen toimivalta (ks. vastaavasti tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio, 60/81, EU:C:1981:264, 9 kohta; tuomio 6.5.2021, ABLV Bank ym. v. EKP, C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 39 ja 41 kohta ja tuomio 12.7.2022, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 62–64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Ensinnäkin riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen sisällöstä on todettava, että on totta, että sen 1–4 artiklassa todetaan ensinnäkin, että kriisinratkaisuneuvosto ”päättää” asettaa Banco Popularin kriisinratkaisumenettelyyn sillä perusteella, että yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät, ja tämän jälkeen sen 5–7 artiklassa määritetään, mitä kriisinratkaisuvälineitä on sovellettava, ja lopuksi sen 9 ja 10 artiklassa todetaan, että FROB:n on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kyseisen päätöksen täytäntöön panemiseksi ja että tätä täytäntöönpanoa seuraa kriisinratkaisuneuvosto.

67 Riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen 12 artiklan 1 kohdassa määrätään kuitenkin, että kyseinen määräys ”tulee voimaan” 7.6.2017 eikä, kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti valituksenalaisen tuomion 117 kohdassa, että määräys ”tuli voimaan” kyseisenä päivänä. Lisäksi kyseisen määräyksen 13 artiklassa todetaan, että määräys osoitetaan FROB:lle ja siitä ilmoitetaan FROB:lle sen jälkeen, kun komissio tai neuvosto on hyväksynyt sen.

68 Edellisessä kohdassa mainituista seikoista ilmenee, että kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnossaan 7.6.2017 tekemällä päätöksellä SRB/EES/2017/08 annettua riidanalaista kriisinratkaisumääräystä, joka on nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleisessä tuomioistuimessa riitautettu riidanalainen toimi, ei ollut vielä hyväksytty, minkä vahvistaa valituksenalaisen tuomion 77 ja 78 kohdassa mainittu seikka, että se ilmoitettiin komissiolle sen antamisen jälkeen

7.6.2017 klo 5.13 hyväksymistä varten ja se hyväksyttiin samana päivänä klo 6.30. Näistä seikoista ilmenee myös, että kyseisen määräyksen voimaantulo ja siten sen tuottamat sitovat oikeusvaikutukset riippuivat kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisestä.

69 Toiseksi riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen antamisen asiayhteydestä on todettava, kuten sen johdanto-osasta ilmenee, että kriisinratkaisumääräyksen oikeudellinen perusta on yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettu asetus ja etenkin sen 18 artikla. Tällä asetuksella käyttöön otettu järjestelmä perustuu lähinnä kyseisen asetuksen johdanto-osan 24 ja 26 perustelukappaleessa mainittuun toteamukseen siitä, että mainitussa asetuksessa säädettyjen kriisinratkaisuvaltuuksien käyttö kuuluu unionin kriisinratkaisuperiaatteisiin, jotka ainoastaan unionin toimielimet voivat vahvistaa, ja kunkin erillisen kriisinratkaisumääräyksen antamisessa voidaan käyttää harkintavaltaa, kun otetaan huomioon kriisinratkaisupäätösten huomattava vaikutus jäsenvaltioiden rahoitusvakauteen ja unioniin sinänsä samoin kuin jäsenvaltioiden finanssipoliittiseen määräysvaltaan. Näistä perustelukappaleista ilmenee, että unionin lainsäätäjä on näistä syistä katsonut tarpeelliseksi säätää neuvoston ja komission asianmukaisesta osallistumisesta eli osallistumisesta, joka vahvistaa kriisinratkaisuneuvoston tarvittavaa toiminnallista riippumattomuutta ja noudattaa samalla tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen vahvistettuja ja 22.1.2014 annetussa tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2014:18) toistettuja periaatteita, jotka koskevat toimivallan siirtämistä virastoille.

70 Edellä mainituissa tuomioissa todettiin pääasiallisesti, että toimivallan delegoimisesta aiheutuvat seuraukset ovat hyvin erilaisia sen mukaan, onko kysymyksessä selkeästi rajoitettu täytäntöönpanovalta, jonka käyttöä tämän johdosta valvotaan tarkasti toimivallan delegoineen viranomaisen vahvistamin objektiivisin kriteerein, vai onko kysymyksessä sellainen harkintavalta, joka merkitsee laajaa harkinnanvapautta, joka saattaa sen mukaan, miten sitä käytetään, ilmentää tosiasiallista talouspolitiikkaa (ks. vastaavasti tuomio Meroni v. korkea viranomainen, s. 43, 44 ja 47 ja tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 41 kohta).

71 Ensimmäisen tyyppinen toimivallan delegoiminen ei ole luonteeltaan sellaista, että se muuttaisi huomattavasti delegoimisen kohteena olevan toimivallan käytön seurauksia, kun taas jälkimmäisen tyyppinen delegoiminen, jossa toimivallan saaneen viranomaisen valinnoilla korvataan delegoivan viranomaisen valinnat, merkitsee ”vastuun tosiasiallista siirtämistä” (tuomio Meroni v. korkea viranomainen, s. 43 ja tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 42 kohta). Tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen katsottiin, että siltä osin kuin kyseisessä asiassa kyseessä ollut toimivallan siirto antoi kyseisille elimille ”harkinnanvapauden, johon sisältyy laaja harkintavallan käyttö”, sitä ei voitu pitää yhteensopivana ”perustamissopimuksessa asetettujen vaatimusten” kanssa, mutta kyseisessä tuomiossa täsmennettiin, että varatessaan itselleen ainoastaan mahdollisuuden kieltäytyä hyväksymästä kyseisen elimen päätöksiä korkea viranomainen ei ollut pidättänyt itselleen riittävää toimivaltaa välttääkseen tällaisen vastuun siirtämisen (ks. vastaavasti tuomio Meroni v. korkea viranomainen, s. 47).

72 Tuomion Meroni v. korkea viranomainen sivulla 44 olevista toteamuksista seuraa, että kyseiseen tuomioon perustuva oikeuskäytäntö perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan toimivallan tasapainoinen jakautuminen, joka on yksi unionin toimielinrakenteen ominaispiirre, on perussopimuksissa myönnetty perustavanlaatuinen tae, ja että laajan harkintavallan delegoiminen loukkaisi tätä taetta, koska sillä uskottaisiin tätä valtaa muille viranomaisille kuin niille, jotka perussopimusten nojalla käyttävät tätä harkintavaltaa ja valvovat sen käyttöä omien

valtuuksiensa rajoissa. Kun otetaan huomioon kyseisen tuomion sivuilla 43 ja 46 esitetyt toteamukset, kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitettu laaja harkintavalta koskee muun muassa kyseisen politiikan alan perustavanlaatuisia kysymyksiä, joihin sisältyy laajaa harkintavaltaa toisinaan keskenään ristiriitaisten eri tavoitteiden yhteen sovittamiseksi.

73 Mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee erityisesti, että siinä vahvistettujen toimivallan delegoimista virastoille koskevien periaatteiden sovellettavuus ei riipu siitä, ovatko toimet, jotka virastoilla on oikeus toteuttaa, yksittäistapausta koskevia vai yleisiä, vaan ainoastaan siitä, koskeeko toimivallan siirto laajaa harkintavaltaa vai päinvastoin täsmällisesti rajattua täytäntöönpanovaltaa (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 54, 65 ja 66 kohta).

74 Kuten yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen johdanto-osan 24 ja 26 perustelukappaleesta ilmenee, kyseisellä asetuksella käyttöön otetulla järjestelmällä pyritään konkretisoimaan tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen vahvistetut ja 22.1.2014 annetussa tuomiossa Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-270/12, EU:C:2014:18) toistetut periaatteet.

75 On totta, että yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla kriisinratkaisuneuvoston tehtävänä on tehdä kaikki kriisinratkaisupäätökset, jotka koskevat muun muassa finanssilaitoksia ja konserneja, joita pidetään merkittävinä unionin rahoitusvakauden kannalta, sekä muita rajat ylittäviä konserneja. Tätä varten yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 1 ja 6 kohdassa säädetään, että kriisinratkaisuneuvosto antaa kyseisiä yhteisöjä ja konserneja koskevan kriisinratkaisumääräyksen ainoastaan, jos se saatuaan ilmoituksen EKP:n arvioinnista, joka koskee sitä, että kyseinen yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, tai omasta aloitteestaan katsoo, että kyseisen asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa täsmennetyt kriisinratkaisuedellytykset täyttyvät. Nämä edellytykset liittyvät siihen, että yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ettei kriisinratkaisulle ole vaihtoehtoisia toimenpiteitä ja että kriisinratkaisun tarve on yleisen edun mukainen.

76 Jos nämä edellytykset täyttyvät, kriisinratkaisuneuvosto antaa yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 6 kohdan nojalla kriisinratkaisumääräyksen, jossa kyseinen yhteisö asetetaan kriisinratkaisuun ja määritetään kyseisen asetuksen 22 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kriisinratkaisuvälineiden soveltaminen kriisinratkaisuun ja yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttö. Mainitun asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa täsmennetään, että näitä välineitä voidaan soveltaa joko yksittäin tai minä tahansa yhdistelmänä – lukuun ottamatta varojen erottelua – saman asetuksen 14 artiklassa vahvistettujen kriisinratkaisutavoitteiden saavuttamiseksi asetuksen 15 artiklassa määriteltyjen kriisinratkaisuperiaatteiden mukaisesti.

77 Vaikka kahdessa edellisessä kohdassa tarkoitetuissa säännöksissä annetaan kriisinratkaisuneuvostolle laaja harkintavalta sen suhteen, onko kyseinen yhteisö asetettava kriisinratkaisuun ja millä keinoin se on siihen asetettava, tätä harkintavaltaa säännellään yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 1 ja 4–6 kohdassa objektiivisin perustein ja edellytyksin, joilla rajataan kriisinratkaisuneuvoston toiminta-alaa ja jotka liittyvät sekä kriisinratkaisuedellytyksiin että kriisinratkaisuvälineisiin. Lisäksi kyseisessä asetuksessa säädetään komission ja neuvoston osallistumisesta menettelyyn, jonka päätteeksi annetaan kriisinratkaisumääräys, jonka voimaantulo edellyttää komission ja tilanteen mukaan neuvoston hyväksyntää.

78 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 30 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan kriisinratkaisuneuvosto ilmoittaa komissiolle kaikista toimista, jotka se toteuttaa kriisinratkaisun valmistelemiseksi, ja vaihtaa komission ja neuvoston kanssa kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi. Kyseisen asetuksen 43 artiklan 3 kohdan mukaan komissio nimeää edustajan, jolla on oikeus osallistua kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnon ja täysistunnon kokouksiin pysyvänä tarkkailijana, ja tällä edustajalla on oikeus osallistua keskusteluihin ja tutustua kaikkiin asiakirjoihin.

79 Lisäksi yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 7 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että kriisinratkaisuneuvoston on toimitettava kriisinratkaisumääräys komissiolle välittömästi sen antamisen jälkeen, ja sen toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädetään, että komissio joko hyväksyy kriisinratkaisumääräyksen 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen sille, tai vastustaa sitä sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta lukuun ottamatta näkökohtia, jotka liittyvät yleistä etua koskevan perusteen noudattamiseen ja kriisinratkaisurahastosta käytettäväksi tarkoitettuun määrään. Viimeksi mainittujen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta kolmannessa alakohdassa täsmennetään, että komissio voi 12 tunnin kuluessa kriisinratkaisumääräyksen toimittamisesta ehdottaa neuvostolle, että tämä vastustaa kriisinratkaisumääräystä. Kyseisen asetuksen 18 artiklan 7 kohdan viidennessä alakohdassa todetaan viimein, että kriisinratkaisumääräys voi tulla voimaan ainoastaan, jos neuvosto tai komissio ei vastusta sitä 24 tunnin kuluessa siitä, kun kriisinratkaisuneuvosto on toimittanut sen.

80 Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 7 kohdassa asetetaan näin kriisinratkaisumääräyksen voimaantulon edellytykseksi se, että komissio hyväksyy sen, jollei komissio tai neuvosto ole vastustanut sitä. Kun komissio hyväksyy tällaisen määräyksen, sen on tällöin täytettävä sille perussopimuksissa annetut velvollisuudet täysimääräisesti.

81 Tämän tuomion 75–80 kohdasta ilmenee, että yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan säännöksillä, joiden nojalla riidanalainen kriisinratkaisumääräys on annettu, voidaan välttää ”vastuun siirtäminen” tuomioon Meroni v. korkea viranomainen perustuvassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Vaikka näissä säännöksissä annetaan kriisinratkaisuneuvostolle toimivalta arvioida, täyttyvätkö kriisinratkaisumääräyksen antamisen edellytykset käsiteltävässä asiassa, ja määrittää tällaisen määräyksen kannalta välttämättömät välineet, niissä annetaan komissiolle tai tilanteen mukaan neuvostolle vastuu sellaisten kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraisten näkökohtien lopullisesta arvioinnista, jotka kuuluvat luottolaitosten kriisinratkaisua koskevaan unionin politiikkaan ja jotka merkitsevät – kuten yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 14 artiklasta ja sen johdanto-osan 24, 26 ja 62 perustelukappaleesta ilmenee – sellaisten erilaisten tavoitteiden ja intressien punnitsemista, jotka liittyvät unionin rahoitusvakauden ja sisämarkkinoiden eheyden säilyttämiseen, jäsenvaltioiden finanssipoliittisen määräysvallan huomioon ottamiseen sekä osakkeenomistajien ja velkojien etujen suojaamiseen.

82 Kriisinratkaisuneuvoston valtuuksista on kolmanneksi todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 129 ja 130 kohdassa omaksumassa tulkinnassa, jonka mukaan kriisinratkaisumääräyksellä voi olla sitovia oikeusvaikutuksia komission hyväksymispäätöksestä riippumatta, sivuutetaan sekä yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetulla asetuksella kriisinratkaisuneuvostolle annetut valtuudet että tuomioon Meroni v. korkea viranomainen perustuva oikeuskäytäntö.

83 Vaikka kyseisen asetuksen 7 ja 18 artiklassa säädetään, että kriisinratkaisuneuvoston tehtävänä on laatia ja antaa kriisinratkaisumääräys, niissä ei kuitenkaan anneta kriisinratkaisuneuvostolle toimivaltaa toteuttaa toimea, jolla on itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Komission hyväksyntä on kriisinratkaisumenettelyssä, sellaisena kuin se ilmenee yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklasta, kriisinratkaisumääräyksen voimaantulon kannalta välttämätön seikka, kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa.

84 Tämä hyväksyntä on myös ratkaiseva kyseessä olevan kriisinratkaisumääräyksen sisällön kannalta.

85 Vaikka yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 7 kohdan nojalla komissio voi hyväksyä tällaisen määräyksen ilman, että se olisi vastustanut määräyksen harkinnanvaraisia näkökohtia tai ehdottanut neuvostolle, että tämä vastustaisi niitä, komissio ja neuvosto voivat nimittäin myös sen nojalla korvata kriisinratkaisuneuvoston näitä harkinnanvaraisia näkökohtia koskevan arvioinnin omalla arvioinnillaan vastustamalla niitä, jolloin kriisinratkaisuneuvoston on kyseisen 18 artiklan 7 kohdan seitsemännen alakohdan nojalla muutettava kyseistä määräystä kahdeksan tunnin kuluessa komission tai neuvoston esittämien perustelujen mukaisesti, jotta kriisinratkaisumääräys voi tulla voimaan.

86 On vielä todettava, että – kuten kyseisen asetuksen 18 artiklan 8 kohdasta ilmenee – neuvoston vastustuksesta, joka perustuu yleistä etua koskevan perusteen täyttymättä jäämiseen, seuraa viime kädessä, että kyseisen yhteisön kriisinratkaisu kyseisen asetuksen nojalla estyy ja kyseinen yhteisö on näin likvidoitava asianmukaisesti sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

87 Käsiteltävässä asiassa komissio on päätöksellään 2017/1246 hyväksynyt riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen. Kuten komissio nimenomaisesti korosti kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa, hyväksymällä kyseisen määräyksen se ilmaisi ”hyväksyvänsä” määräyksen sisällön ja ”yhteisen kriisinratkaisuneuvoston esittämät syyt siihen, miksi kriisinratkaisumääräys on tarpeen yleisen edun kannalta”. Kuten komissio totesi istunnossa, kriisinratkaisumääräyksen harkinnanvaraiset näkökohdat – jotka liittyvät sekä kriisinratkaisuedellytysten vahvistamiseen että kriisinratkaisuvälineiden määrittämiseen – liittyvät tältä osin erottamattomasti kriisinratkaisun teknisempiin näkökohtiin. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 137 kohdassa, näitä harkinnanvaraisia näkökohtia ja kyseisiä teknisiä näkökohtia ei näin ollen voida erottaa toisistaan, jotta komission kokonaisuudessaan hyväksymän kriisinratkaisumääräyksen asiayhteydessä voitaisiin määrittää kannekelpoinen toimi.

88 Kriisinratkaisuneuvoston riidanalaisessa kriisinratkaisumääräyksessä toteuttama kriisinratkaisutoimi vahvistettiin lopullisesti vasta komission hyväksymispäätöksellä ja tällä toimenpiteellä oli sitovia oikeusvaikutuksia, joten kun otetaan huomioon muun muassa tuomiossa Meroni v. korkea viranomainen vahvistetut periaatteet, mainitusta kriisinratkaisutoimesta vastaa unionin tuomioistuimissa komissio eikä kriisinratkaisuneuvosto.

89 Riidanalaisen määräyksen sisällöstä, sen antamisen asiayhteydestä ja kriisinratkaisuneuvoston toimivaltuuksista ilmenee siten, ettei riidanalaisella kriisinratkaisumääräyksellä ollut sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön intresseihin, joten se ei ole toimi, joka voi olla kumoamiskanteen kohteena SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla.

90 Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 121–123 kohdassa esittämillä toteamuksilla ei voida kyseenalaistaa edellä esitettyä arviointia.

91 Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisissä kohdissa, yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 86 artiklan 1 ja 2 kohdasta ei voida tältä osin päätellä, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys saattoi olla kumoamiskanteen kohteena. Kuten komissio toteaa, asetuksen säännöksillä ei nimittäin voida muuttaa EUT-sopimuksessa määrättyä muutoksenhakujärjestelmää. Lisäksi yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen kyseisten säännösten sanamuodosta ilmenee jo, että niissä tarkoitetut kanteet on nostettava unionin tuomioistuimessa ”[SEUT] 263 artiklan mukaisesti”, mikä edellyttää, että ne täyttävät siinä mainitun edellytyksen riidanalaisen toimen kannekelpoisuudesta.

92 Unionin tuomioistuin on tosin todennut 6.5.2021 antamansa tuomion ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369) 56 ja 66 kohdassa lähinnä, että kriisinratkaisumääräys voi monitahoisen kriisinratkaisumenettelyn lopputuloksena olla tuomioistuinvalvonnan kohteena unionin tuomioistuimissa. Kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa unionin tuomioistuimen oli kuitenkin arvioitava sellaisen unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun laillisuutta, jolla oli jätetty tutkimatta kumoamiskanteet, joita ei ollut nostettu tällaisesta määräyksestä vaan EKP:n valmistelevista toimista, joissa oli todettu, että yhteisöt ovat kykenemättömiä tai todennäköisesti kykenemättömiä jatkamaan toimintaansa yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kyseisissä 56 ja 66 kohdassa esitettyjä näkökohtia on siis luettava sen unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön valossa, joka koskee monitahoisia menettelyjä ja jonka mukaan silloin, kun on kyse toimista, jotka laaditaan useissa menettelyvaiheissa, kannekelpoisia toimia ovat pääsääntöisesti ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan toimivaltaisen unionin toimielimen, elimen tai laitoksen kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä ja joilla ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia, eivät ole kannekelpoisia (ks. vastaavasti tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio, 60/81, EU:C:1981:264, 10 kohta; tuomio 3.6.2021, Unkari v. parlamentti, C-650/18, EU:C:2021:426, 43 ja 46 kohta ja tuomio 22.9.2022, IMG v. komissio, C-619/20 P ja C-620/20 P, EU:C:2022:722, 103 kohta).

93 Tällaisessa monitahoisessa menettelyssä lopullisen toimen antamista valmistelevissa vaiheissa toteutetut toimet eivät voi olla kumoamiskanteen kohteena silloin, kun niillä ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia.

94 Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 122–124 kohdassa, yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 86 artiklasta ja 6.5.2021 annetusta tuomiosta ABLV Bank ym. v. EKP (C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369) ei siis voida päätellä, että riidanalainen kriisinratkaisumääräys olisi toimi, joka voisi olla kumoamiskanteen kohteena unionin yleisessä tuomioistuimessa; kyseinen määräys ei nimittäin ollut kriisinratkaisumenettelyn lopputulos, vaan lopputulos konkretisoitui vasta, kun komissio hyväksyi kyseisen määräyksen, eikä määräyksellä ollut itsenäisiä oikeusvaikutuksia, kuten edellä esitetystä arvioinnista ilmenee.

95 Edellä esitettyä arviointia ei myöskään voida kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 146 ja 147 kohdassa esittämillä toteamuksilla, joiden mukaan riidanalaisen kriisinratkaisumääräyksen kannekelpoisuuden tunnustamatta jättäminen johtaisi ensimmäisessä oikeusasteessa kantajina olleiden tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamiseen.

96 Päätöksen 2017/1246 kaltainen komission hyväksymispäätös on nimittäin puolestaan luonteeltaan toimi, joka voi olla kumoamiskanteen kohteena SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla. Tällaisesta päätöksestä nostetun kumoamiskanteen yhteydessä kyseessä olevat luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat vedota komission hyväksymän kriisinratkaisumääräyksen lainvastaisuuteen, jolloin sillä on siten sitovia oikeusvaikutuksia, mikä on omiaan takaamaan niille riittävän oikeussuojan (ks. vastaavasti 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 oikeuskäytäntöviittauksineen). Tältä osin on täsmennettävä, kuten tämän tuomion 87 ja 88 kohdasta ilmenee, että komission katsotaan tällaisella hyväksymisellä yhtyvän määräykseen sisältyviin seikkoihin ja perusteluihin, joten sen on tarvittaessa vastattava niistä unionin tuomioistuimissa.

97 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei riidanalainen kriisinratkaisumääräys ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

98 Valituksenalainen tuomio on näin ollen kumottava siltä osin kuin siinä on otettu tutkittavaksi kyseisen kriisinratkaisumääräyksen kumoamista koskeva kanne.

Toinen ja kolmas valitusperuste

99 Koska valituksenalainen määräys kumotaan ensimmäisen valitusperusteen perusteella, toista ja kolmatta valitusperustetta ei ole tarpeen tutkia.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

100 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan on niin, että jos unionin tuomioistuin toteaa, että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu on kumottava, se voi ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

101 Näin on nyt käsiteltävässä asiassa, koska unionin tuomioistuimella on käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot, jotta se voi ratkaista, voidaanko ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne ottaa tutkittavaksi.

102 Tämän tuomion 66–97 kohdassa esitetyistä syistä riidanalainen kriisinratkaisumääräys ei ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

103 Näin ollen Fundaciónin ja SFL:n unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

104 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

105 Kyseisen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

106 Koska SFL on käsiteltävässä asiassa hävinnyt muutoksenhakuasian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komissiolle tässä menettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti. Koska Fundación ja SFL ovat hävinneet asian ensimmäisessä oikeusasteessa, ne on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kriisinratkaisuneuvostolle ja Banco Santanderille ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä menettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut kriisinratkaisuneuvoston ja Banco Santanderin vaatimusten mukaisesti.

107 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Koska kriisinratkaisuneuvosto on hävinnyt asian siltä osin kuin on kyse kanteen tutkittavaksi ottamisesta, mistä valituksessa on yksinomaan kyse, se vastaa valituksesta aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.

108 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, nojalla asiassa väliintulijoina olleet jäsenvaltiot ja toimielimet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen ensimmäisessä oikeusasteessa väliintulijoina olleet Espanjan kuningaskunta, parlamentti ja neuvosto vastaavat ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä menettelyssä ja muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan. Komissio vastaa väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 1.6.2022 antama tuomio Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja SFL v. SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) kumotaan siltä osin kuin siinä todetaan, että Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenon ja Stiftung für Forschung und Lehren (SFL) nostama kanne yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnossa 7.6.2017 tehdyn päätöksen SRB/EES/2017/08, joka koskee Banco Popular Español SA:ta koskevan kriisinratkaisumääräyksen antamista, kumoamiseksi on otettava tutkittavaksi.

2) Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Buenon ja Stiftung für Forschung und Lehren (SFL) nostama kanne päätöksen SRB/EES/2017/08 kumoamiseksi jätetään tutkimatta.

3) Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja ne velvoitetaan korvaamaan yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle ja Banco Santander SA:lle ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä menettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. SFL vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komissiolle nyt käsitellystä valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

4) Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vastaa nyt käsitellystä valituksesta aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.

5) Espanjan kuningaskunta, Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto vastaavat ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä menettelyssä ja nyt käsitellystä valituksesta aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan. Euroopan komissio vastaa ensimmäisessä oikeusasteessa käydyssä menettelyssä aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset