



Oikeustapauskokoelma

Asia T-570/17

**Algebris (UK) Ltd ja Anchorage Capital Group LLC
vastaan
Euroopan komissio**

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (laajennettu kolmas jaosto) 1.6.2022

Talous- ja rahaliitto – Pankkiunioni – Yhteinen kriisinratkaisumekanismi (SRM) luottolaitoksia ja tiettyjä sijoituspalveluyrityksiä varten – Kriisinratkaisumenettely, jota sovelletaan, kun laitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa – Kriisinratkaisuneuvoston antama Banco Popular Españolia koskeva kriisinratkaisumääräys – Toimivallan siirto – Perusteluvelvollisuus – Hyvän hallinnon periaate – Asetuksen (EU) N:o 806/2014 20 artikla – Oikeus tulla kuulluksi – Omistusoikeus

1. *Talous- ja rahapolitiikka – Talouspolitiikka – Yhteinen kriisinratkaisumekanismi luottolaitoksia ja tiettyjä sijoituspalveluyrityksiä varten – Kriisinratkaisumääräyksen antaminen – Komission osallistuminen kriisinratkaisumääräyksen antamista valmisteleviin vaiheisiin – Viimeksi mainitun suorittama asianmukainen arviointi kyseisestä määräyksestä ennen sen hyväksyntää – Toimivallan siirtoa koskevia periaatteita ei ole loukattu (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 806/2014 43 artiklan 3 kohta)*

(ks. 131, 132, 136 ja 138–140 kohta)

2. *Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet – Perustelut – Perusteluvelvollisuus – Soveltamisala – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) antama ja komission hyväksymä luottolaitoksen kriisinratkaisumääräys – Hyväksymisen perusteina esitettävät perustelut, joissa komissio ilmoittaa olevansa samaa mieltä kriisinratkaisumääräyksen sisällöstä ja niistä syistä, jotka kriisinratkaisuneuvosto on esittänyt sen antamisen perustelemiseksi – Hyväksyttävyyys (SEUT 296 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 806/2014 18 artiklan 7 kohta)*

(ks. 156 ja 157 kohta)

3. *Talous- ja rahapolitiikka – Talouspolitiikka – Yhteinen kriisinratkaisumekanismi luottolaitoksia ja tiettyjä sijoituspalveluyrityksiä varten – Kriisinratkaisumääräyksen antaminen – Tiettyjen tietojen ilmaisemisella ei ole vaikutusta kyseisen luottolaitoksen likviditeettikriisiin – Komissio ei loukannut luottamuksellisuuden tai salassapitovelvollisuuden periaatetta*

(SEUT 339 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 806/2014 18 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 88 artikla)

(ks. 167, 173 ja 177 kohta)

4. *Perusoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – Oikeus hyvään hallintoon – Oikeus tulla kuulluksi – Soveltamisala – Kriisinratkaisutoimen kohteena olevan luottolaitoksen osakkeenomistajia ja velkojia ei ole kuultu kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä – Hyväksyttävyyys*
(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 52 artiklan 1 kohta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 806/2014 18 artikla)

(ks. 358, 364, 378, 381, 386 ja 387 kohta)

5. *Perusoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – Omistusoikeus – Soveltamisala – Luottolaitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa – Kriisinratkaisumääräys, jossa säädetään kyseisen luottolaitoksen pääomainstrumenttien alaskirjauksesta ja muuntamisesta – Hyväksyttävyyys*
(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohta ja 52 artiklan 1 kohta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 806/2014)

(ks. 398, 405, 415, 428 ja 429 kohta)

Tiivistelmä

Banco Popularin kriisinratkaisumääräyksen ja/tai sen hyväksymisestä tehdyn komission päätöksen kumoamista koskevat kanteet hylätään kokonaisuudessaan

Kantaja Banco Popular Español, SA (jäljempänä Banco Popular) oli Espanjaan sijoittautunut luottolaitos, joka oli Euroopan keskuspankin (EKP) suorassa vakavaraisuusvalvonnassa. Kriisinratkaisuneuvosto (SRB) teki 7.6.2017 päätöksen Banco Popularia koskevan kriisinratkaisumääräyksen (jäljempänä kriisinratkaisumääräys) antamisesta.¹ Euroopan komissio antoi samana päivänä päätöksen 2017/1246,² jolla se hyväksyi kriisinratkaisumääräyksen.

Ennen kriisinratkaisumääräyksen antamista toteutettiin Banco Popularin arvostus, joka sisältää kaksi kriisinratkaisumääräyksen liitteenä olevaa kertomusta, jotka ovat 5.6.2017 päivätty ensimmäinen arvostus (jäljempänä ensimmäinen arvostus), joka on kriisinratkaisuneuvoston laatima, ja 6.6.2017 päivätty toinen arvostus (jäljempänä toinen arvostus), joka on riippumattoman asiantuntijan laatima. Tämän toisen arvostuksen tarkoituksena oli muun muassa arvioida Banco Popularin varojen ja velkojen arvo ja toimittaa tiedot, joiden perusteella voidaan päättää siirrettävistä osakkeista ja muista omistusinstrumenteista ja joiden perusteella kriisinratkaisuneuvosto voi määrittää liiketoiminnan myyntiin sovellettavat kaupalliset ehdot. EKP teki 6.6.2017 kriisinratkaisuneuvostoa kuultuaan myös arvioinnin, joka koski Banco

¹ Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnossa 7.6.2017 tehty päätös SRB/EES/2017/08 Banco Popular Español, SA:ta koskevan kriisinratkaisumääräyksen antamisesta.

² Banco Popular Español, SA:ta koskevan kriisinratkaisumääräyksen hyväksymisestä 7.6.2017 annettu komission päätös (EU) 2017/1246 (EUVL 2017, L 178, s. 15).

Popularin kykenemättömyyttä tai todennäköistä kykenemättömyyttä jatkaa toimintaansa³ ja jossa se katsoi, että maksuvalmiusongelmiensa vuoksi Banco Popular ei todennäköisesti kykenisi lähitulevaisuudessa maksamaan velkojaan tai suorittamaan muita vastuutaan eräpäivään mennessä.⁴ Banco Popularin hallintoneuvosto ilmoitti samana päivänä EKP:lle tulleen siihen tulokseen, että laitos oli todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

Kriisinratkaisuneuvosto katsoi kriisinratkaisumääräyksessä, että Banco Popular täytti kriisinratkaisutoimen antamisen edellytykset⁵ eli oli kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ettei Banco Popularin kykenemättömyys jatkaa toimintaansa ollut estettävissä kohtuullisessa ajassa millään muulla toimenpiteellä ja että kriisinratkaisutoimi, jossa käytetään kriisinratkaisuvälineenä Banco Popularin liiketoiminnan myyntiä,⁶ oli yleisen edun kannalta välttämätön. Kriisinratkaisuneuvosto käytti Banco Popularin pääomainstrumenttien alaskirjaus- ja muuntamisvaltuuksia⁷ ja määräsi, että näin saatavat uudet osakkeet oli siirrettävä Banco Santanderille yhden euron hintaan.

Kanteet nimettiin niin sanotuiksi pilottitapauksiksi, jotka edustivat Banco Popularin pääomainstrumentteja ennen kriisinratkaisua omistaneiden luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamia noin sataa kannetta. Kanteissa vaadittiin kriisinratkaisumääräyksen ja/tai päätöksen 2017/1246 kumoamista sekä vahingonkorvauksia.

Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi laajennetun kolmannen jaoston kokoonpanossa antamallaan viidellä tuomiolla kantajien kanteet kokonaisuudessaan. Nyt käsiteltävät asiat antavat ensimmäisen kerran unionin yleiselle tuomioistuimelle tilaisuuden lausua kriisinratkaisuneuvoston antaman kriisinratkaisumääräyksen lainmukaisuudesta.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin yleinen tuomioistuin korostaa ensinnäkin, että kriisinratkaisuneuvoston antamasta kriisinratkaisumääräyksestä voidaan nostaa kanne, eikä vaadita, että kanne olisi nostettava myös komission päätöksestä, jolla kyseinen määräys on hyväksytty, joten tällaisella määräyksellä on komission hyväksynnän jälkeen oikeusvaikutuksia ja se on toimi, joka voi olla itsenäisen kumoamiskanteen kohteena.

Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin katsoo harjoittamansa valvonnan laajuudesta, että koska päätökset, jotka kriisinratkaisuneuvosto tekee kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä, perustuvat erittäin monitahoisiin taloudellisiin ja teknisiin arviointeihin, sen harjoittama valvonta on rajoitettua. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että jopa kriisinratkaisuneuvoston nyt käsiteltävässä asiassa suorittamien kaltaisten monimutkaisten taloudellisten arviointien ollessa kyseessä unionin tuomioistuinten on paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen

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 (jäljempänä SRM-asetus; EUVL 2014, L225, s. 1) 18 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti. Kyseisen asetuksen 18 artikla koskee kriisinratkaisumenettelyä.

⁴ SRM-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 4 kohdan c alakohdan mukaisesti.

⁵ SRM-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

⁶ SRM-asetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

⁷ SRM-asetuksen 21 artiklan mukaisesti.

paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus, myös tarkistettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset seikat, jotka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea niistä tehtyjä päätelmiä.

Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin tutkii kantajien väitteet Euroopan unionin perusoikeuskirjan valossa.

Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että vaikka ei voidakaan sulkea pois sitä, että kriisinratkaisutoimen kohteena olevan yhteisön osakkeenomistajat ja velkojat voivat vedota oikeuteen tulla kuulluksi kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä, tämän oikeuden käyttämiselle voidaan asettaa rajoituksia. Unionin yleinen tuomioistuin täsmentää tältä osin, että Banco Popularin kriisinratkaisumenettelyllä oli yleisen edun mukainen tavoite eli rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen, millä voidaan perustella kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden rajoittaminen. Banco Popularin kriisinratkaisumenettelyssä sellaisen säännöksen puuttuminen, jossa säädettäisiin asianomaisen yhteisön osakkeenomistajien ja velkojien kuulemisesta, ja se, että kantajia ei kuulla, merkitsee näin ollen kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden rajoitusta, joka on perusteltu ja välttämätön yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ja sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Tällaiset kuulemiset olisivat nimittäin vaarantaneet tavoitteet, jotka koskevat rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamista ja yhteisön kriittisten tehtävien jatkuvuutta, sekä kriisinratkaisumenettelyn nopeutta ja tehokkuutta koskevat vaatimukset.

Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa omistusoikeudesta muun muassa, että Banco Popular oli kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa ja että ei ollut olemassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla tämä tilanne olisi voitu estää. Näin ollen kriisinratkaisumääräykseen sisältyvällä päätöksellä Banco Popularin pääomainstrumenttien alaskirjauksesta ja muuntamisesta ei puututa kantajien omistusoikeuteen suhteettomasti tavalla, jota ei voitaisi hyväksyä ja jolla loukattaisiin kantajien omistusoikeuden keskeistä sisältöä, vaan sitä on pidettävä niiden omistusoikeuden osalta perusteltuna ja oikeasuhteisena rajoituksena.

Kolmanneksi oikeudesta tutustua asiakirja-aineistoon unionin yleinen tuomioistuin korostaa, ettei kyseistä oikeutta loukkaa yhtäältä se, ettei kriisinratkaisuneuvosto antanut tiedoksi toista arvostusta kriisinratkaisumääräyksen hyväksymiseen johtaneen hallinnollisen menettelyn aikana, eikä toisaalta se, että kriisinratkaisuneuvosto ja komissio ovat toimittaneet asiakirjoja, joihin ne ovat nojautuneet. Tiedot kriisinratkaisuneuvoston hallussa olevat tiedot, jotka sisältyvät kriisinratkaisumääräykseen, toiseen arvostukseen sekä asiakirjoihin, joihin se on nojautunut, kuuluvat salassapitovelvollisuuden piiriin ja ovat luottamuksellisia. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo näin ollen, että kriisinratkaisumääräyksen antamisen jälkeen kantajilla ei ole oikeutta saada tiedoksi koko sitä asiakirja-aineistoa, johon kriisinratkaisuneuvosto on tukeutunut.

Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkää lainvastaisuusväitteeseen perustuvan kanneperusteen siltä osin kuin SRM-asetuksen merkitykselliset säännökset⁸ ovat ristiriidassa toimivallan siirtoon liittyvien periaatteiden kanssa, ja korostaa, että unionin toimielimen eli komission tai neuvoston on hyväksyttävä kriisinratkaisumääräys sen harkinnanvaraisten näkökohtien osalta, jotta kyseinen määräys voi tuottaa oikeusvaikutuksia. Unionin lainsäätäjä on siten uskonut toimielimelle oikeudellisen ja poliittisen vastuun unionin kriisinratkaisupolitiikan määrittämisestä välttämällä näin ”vastuun tosiasiallisen siirtämisen”⁹ ilman, että se on delegoinut kriisinratkaisuneuvostolle itsenäistä toimivaltaa.

⁸ SRM-asetuksen 18, 21, 22 ja 24 artikla.

⁹ 13.6.1958 annetussa tuomiossa *Meroni v. korkea viranomainen* (9/56, EU:C:1958:7) tarkoitettulla tavalla.

Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin toteaa ensimmäisen ja toisen arvostuksen osalta, että kun otetaan huomioon tilanteen kiireellisyys, kriisinratkaisuneuvosto saattoi kriisinratkaisumääräyksen antaessaan tukeutua toiseen arvostukseen. Aikarajoitukset ja käytettävissä olevat tiedot huomioon ottaen tietty epävarmuus ja likiarvot kuuluvat nimittäin luonnostaan tilapäiseen arvostukseen, eivätkä arvostuksen suorittaneen asiantuntijan esittämät varaukset voi tarkoittaa, ettei toinen arvostus olisi ollut ”oikeudenmukainen, varovainen ja realistinen”.¹⁰ Lisäksi se huomauttaa, että EKP:n tehtyä 6.6.2017 arvion Banco Popularin kykenemättömyydestä tai todennäköisestä kykenemättömyydestä jatkaa toimintaansa ensimmäinen arvostus, jonka tarkoituksena oli määrittää, oliko Banco Popular kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, jotta voitiin todeta, täyttyivätkö kriisinratkaisumenettelyn tai pääomainstrumenttien alaskirjauksen tai muuntamisen edellytykset, kävi tarpeettomaksi.

Kuudenneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoo, etteivät kriisinratkaisuneuvosto ja komissio ole tehneet ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, että SRM-asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetty kriisinratkaisutoimen antamisen edellytykset täyttyivät.

Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että yhteisön maksukyvyttömyys ei ole edellytyksenä sille, että sen voidaan todeta olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, eikä se näin ollen ole kriisinratkaisumääräyksen antamisen edellytys. Se, että yhteisö on taseensa perusteella vakavarainen, ei tarkoita sitä, että sillä olisi riittävästi likviditeettiä eli varoja käytettävissään velkojensa maksamiseen tai muiden vastuidensa suorittamiseen eräpäivään mennessä. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo näin ollen, että kriisinratkaisuneuvosto ja komissio eivät ole tehneet ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, että Banco Popular oli kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Se huomauttaa lisäksi, että kriisinratkaisumääräys on hyväksytty pätevästi riippumatta niistä syistä, joiden vuoksi Banco Popular on joutunut tilanteeseen, jossa se on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin katsoo, etteivät kantajat ole osoittaneet, että kriisinratkaisulle olisi ollut olemassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä ja etteivät kriisinratkaisuneuvosto ja komissio ole tehneet ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, ettei voitu kohtuudella olettaa, että Banco Popularin kykenemättömyys jatkaa toimintaansa olisi ollut estettävissä kohtuullisessa ajassa yksityisen sektorin toimenpiteillä tai valvontatoimilla.

Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin toteaa, etteivät kriisinratkaisuneuvosto ja komissio ole tehneet ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, että kriisinratkaisutoimi oli tarpeellinen ja oikeasuhteinen yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin nähden.

Seitsemänneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanneperusteen, jonka mukaan komissio ei tutkinut kriisinratkaisumääräystä ennen sen hyväksymistä, ja korostaa, että komissio nimeää edustajan, jolla on oikeus osallistua kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnon ja täysistunnon kokouksiin pysyvänä tarkkailijana ja että sen edustajilla on oikeus osallistua keskusteluihin ja tutustua kaikkiin asiakirjoihin. Koska komissio osallistui useisiin kokouksiin kriisinratkaisuneuvoston kanssa, se osallistui myös kriisinratkaisumääräyksen antamista edeltäviin eri vaiheisiin ja sai tietoonsa kyseisen määräyksen alustavat luonnokset ja osallistui niiden laatimiseen.

¹⁰ SRM-asetuksen 20 artiklan 1 kohdan nojalla.

Kahdeksanneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanneperusteen, joka koskee komissiolle kuuluvan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä. Se korostaa, että hyväksyessään päätöksessä 2017/1246 kriisinratkaisumääräyksen komissio voi sen antamisen oikeuttamiseksi tyytyä perustelemaan, miksi se hyväksyy kriisinratkaisumääräyksen sisällön ja kriisinratkaisuneuvoston esittämät perustelut.

Yhdeksänneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkää väitteet, jotka koskevat myyntimenettelyn sääntöjenvastaisuutta. Se vahvistaa muun muassa, että kriisinratkaisuneuvoston päätös pyytää kansallista kriisinratkaisuviranomaista ottamaan yhteyttä ainoastaan Banco Popularin yksityiseen myyntimenettelyyn osallistuneisiin laitoksiin oli lainmukainen. Tällä viranomaisella on oikeus ottaa yhteyttä yksittäisiin mahdollisiin ostajiin.¹¹

Kymmenenneksi ja viimeiseksi unionin yleinen tuomioistuin sulkee käsiteltävässä asiassa pois sen, että kriisinratkaisuneuvosto ja komissio olisivat sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa. Se huomauttaa tässä yhteydessä, etteivät kantajat ole osoittaneet, että kriisinratkaisuneuvosto tai komissio olisi toiminut lainvastaisesti. Kriisinratkaisuneuvosto tai komissio eivät nimittäin ole paljastaneet Banco Popularin kriisinratkaisumenettelyn käynnistämistä koskevia luottamuksellisia tietoja, eikä niiden näin ollen voida todeta loukanneen luottamuksellisuuden periaatetta tai salassapitovelvollisuutta.

Kantajat eivät myöskään ole osoittaneet syy-yhteyttä kriisinratkaisuneuvoston ja komission väitettyjen lainvastaisuuksien ja Banco Popularin likviditeettikriisin ja näin ollen näiden lainvastaisuuksien ja väitetyn vahingon välillä.

¹¹ 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) 39 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan.