



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NILS WAHL

21 päivänä huhtikuuta 2016<sup>1</sup>

**Yhdistetyt asiat C-8/15 P, C-9/15 P ja C-10/15 P**

**Ledra Advertising Ltd (C-8/15 P),  
Andreas Eleftheriou (C-9/15 P),  
Eleni Eleftheriou (C-9/15 P),  
Lilia Papachristofi (C-9/15 P),  
Christos Theophilou (C-10/15 P) ja  
Eleni Theophilou (C-10/15 P)**

**vastaan**

**Euroopan komissio ja**

**Euroopan keskuspankki**

Muutoksenhaku — Euroopan vakausmekanismi — Kyproksen vakaustukiohjelma — Kyproksen tasavallan ja Euroopan keskuspankin (EKP), Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja Euroopan komission välillä tehty yhteisymmärryspöytäkirja erityisistä talouspoliittisista ehdoista — Vahingonkorvaus- ja kumoamiskanteet — Komission velvollisuudet

1. Käsiteltävissä valituksissa ratkaisevaksi oikeudelliseksi kysymykseksi nousee komission ja vähäisemmässä määrin Euroopan keskuspankin (jäljempänä EKP) rooli Kyproksen tasavallan ja Euroopan vakausmekanismin (jäljempänä EVM) välillä vuosien 2012–2013 talouskriisin aikana tehdystä yhteisymmärryspöytäkirjasta (jäljempänä yhteisymmärryspöytäkirja) neuvoteltaessa ja sitä allekirjoitettaessa. Lisäksi tarkastelussa nousee esiin kysymys komission lakisääteisistä velvollisuuksista sen suorittaessa EVM-sopimuksen<sup>2</sup> mukaisia toimia, kun asiaa tarkastellaan etenkin unionin tuomioistuimen 27.11.2012 pidetyssä täysistunnossa antaman tuomion Pringle<sup>3</sup> (jäljempänä Pringle-tuomio) valossa.

2. Valitukset koskevat kolmea vahingonkorvauskannetta, jotka kahden suuren kyproslaisen pankin eli Bank of Cyprusin (jäljempänä BoC) ja Cyprus Popular Bankin (jäljempänä CPB) tallettajat ovat nostaneet komissiota ja EKP:tä vastaan. Tallettajat väittävät kärsineensä Kyproksen tasavallan EVM:lle esittämän rahoitusapupyynnön ja kyseisten pankkien uudelleenjärjestelyn seurauksena 480 000–1 600 000 euron tappiot. Lisäksi valittajat vaativat yhteisymmärryspöytäkirjan osittaista kumoamista omistusoikeutensa väitetyn loukkaamisen perusteella.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Euroopan vakausmekanismin perustamista koskeva sopimus, jonka euroalueen jäsenvaltiot allekirjoittivat 2.2.2012. Sopimus tuli voimaan 27.9.2012 sen ensimmäisinä ratifioineissa 16 jäsenvaltiossa.

3 — Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756).

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A EVM-sopimus

3. EVM-sopimuksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Eurooppa-neuvosto pääsi 17. joulukuuta 2010 sopimukseen siitä, että euroalueen jäsenvaltioita varten on tarpeen perustaa pysyvä vakausmekanismi. [EVM] ottaa hoitaakseen Euroopan rahoitusvakaussäilytysvälineen, jäljempänä ’ERVV’, ja Euroopan rahoitusvakautusmekanismin, jäljempänä ’ERVM’, tällä hetkellä hoitamat tehtävät, huolehtien tarvittaessa rahoitusavun antamisesta euroalueen jäsenvaltioille.”

4. EVM-sopimuksen 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

”EVM:n tehtävänä on hankkia rahoitusta ja antaa tiukkoja, valitun rahoitusapuvälineen kannalta tarkoituksenmukaisia ehtoja noudattaen vakaustukea niille EVM:n jäsenille, joilla on tai joille uhkaa tulla vakavia rahoitusongelmia, jos tuki on välttämätöntä koko euroalueen ja sen jäsenvaltioiden rahoitusvakauden turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa EVM:llä on oikeus kerätä varoja laskemalla liikkeeseen rahoitusvälineitä tai tekemällä rahoitussopimuksia tai muita sopimuksia tai järjestelyjä EVM:n jäsenten, rahoituslaitosten tai muiden kolmansien osapuolten kanssa.”

5. EVM-sopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”EVM:llä on hallintoneuvosto ja johtokunta sekä toimitusjohtaja ja muu tarvittava henkilöstö.”

6. EVM-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Talous- ja raha-asioista vastaava Euroopan komission jäsen ja EKP:n johtokunnan puheenjohtaja sekä euroryhmän puheenjohtaja (jos hän ei ole [EVM:n] hallintoneuvoston puheenjohtaja tai jäsen) voivat osallistua hallintoneuvoston kokouksiin tarkkailijoina.”

7. EVM-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Talous- ja raha-asioista vastaava Euroopan komission jäsen ja EKP:n puheenjohtaja voivat nimittää kukin yhden tarkkailijan [EVM:n johtokuntaan].”

8. EVM-sopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jos se on koko euroalueen ja sen jäsenvaltioiden rahoitusvakauden turvaamiseksi välttämätöntä, EVM voi antaa vakaustukea EVM:n jäsenelle soveltaen tiukkoja ehtoja, jotka ovat tarkoituksenmukaisia valitun rahoitusapuvälineen kannalta. Nämä ehdot voivat vaihdella makrotalouden sopeutusohjelmasta ennalta vahvistettujen tuen myöntämiskelpoisuuden [ehtojen] jatkuvaan täyttämiseen.”

9. EVM-sopimuksen 13 artiklassa (jonka otsikko on ”Vakaustuen myöntämismenettely”) määrätään seuraavaa:

”1. EVM:n jäsen voi esittää hallintoneuvoston puheenjohtajalle vakaustuen saamista koskevan pyynnön. Tällaisessa pyynnössä on esitettävä yksi tai useampi suunniteltu rahoitusapuväline. Saatuaan tällaisen pyynnön hallintoneuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan komission tehtäväksi seuraavien toimenpiteiden toteuttamisen yhteistyössä EKP:n kanssa:

- a) arvioida, onko koko euroalueen tai sen jäsenvaltioiden rahoitusvakaus vaarantunut, jollei EKP ole jo toimittanut 18 artiklan 2 kohdan mukaista analyysia;

b) arvioida, onko julkinen velka kestävä. Tällainen arviointi odotetaan toteutettavan tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan yhdessä IMF:n kanssa;

c) arvioida kyseisen EVM:n jäsenen todelliset tai mahdolliset rahoitustarpeet.

2. Hallintoneuvosto voi EVM:n jäsenen pyynnöstä ja 1 kohdassa tarkoitetun arvioinnin perusteella tehdä periaatepäätöksen vakaustuen myöntämisestä kyseiselle EVM:n jäsenelle rahoitusapujärjestelyn muodossa.

3. Jos tehdään 2 kohdan mukainen päätös, hallintoneuvosto antaa Euroopan komission tehtäväksi – yhteistyössä EKP:n kanssa ja mahdollisuuksien mukaan yhdessä IMF:n kanssa – neuvotella kyseisen EVM:n jäsenen kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa määrätään yksityiskohtaisesti rahoitusapujärjestelyyn liittyvät ehdot. Yhteisymmärryspöytäkirjan sisällössä on otettava huomioon toimenpiteiden kohteena olevien heikkouksien vakavuus ja valittu rahoitusapuväline. EVM:n toimitusjohtaja laatii samaan aikaan hallintoneuvoston hyväksyttäväksi ehdotuksen rahoitusapujärjestelyä koskeväksi sopimukseksi, johon sisältyvät rahoitusehdot sekä välineiden valinta.

Yhteisymmärryspöytäkirjan on oltava kaikilta osin SEUT-sopimuksessa määrättyjen talouspolitiikan yhteensovittamistoimenpiteiden ja erityisesti kaikkien Euroopan unionin oikeuteen kuuluvien säädösten mukainen, mukaan lukien kyseiselle EVM:n jäsenelle osoitetut lausunnot, varoitukset, suositukset ja päätökset.

4. Euroopan komissio allekirjoittaa yhteisymmärryspöytäkirjan EVM:n puolesta edellyttäen, että 3 kohdassa määrätyt edellytykset on täytetty ja hallintoneuvostolta on saatu hyväksyntä.

5. Johtokunta hyväksyy rahoitusapujärjestelyä koskevan sopimuksen, jossa vahvistetaan yksityiskohtaisesti myönnettävään vakaustukeen liittyvät rahoitusta koskevat näkökohdat ja tapauksen mukaan ensimmäisen rahoitusapuerän maksaminen.

--

7. European komission tehtävänä on seurata – yhteistyössä EKP:n kanssa ja mahdollisuuksien mukaan yhdessä IMF:n kanssa – rahoitusapujärjestelylle asetettujen ehtojen noudattamista.”

#### *B Kyproksen tasavallan ja komission välinen yhteisymmärryspöytäkirja*

10. Yhteisymmärryspöytäkirjan 1.23–1.27 kohdassa (joiden otsikko on ”[CPB:n] ja [BoC:n] uudelleenjärjestely ja purkaminen”) todetaan seuraavaa:

”1.23 Mainittu kirjanpidollisen ja taloudellisen arvon arviointi on osoittanut, että Kyproksen kaksi suurinta pankkia olivat maksukyvyttömiä. Tämän tilanteen korjaamiseksi hallitus on pannut täytäntöön laajan purkamis- ja uudelleenjärjestelysuunnitelman. Epätasapainojen syntymisen estämiseksi jatkossa ja alan elinkelpoisuuden palauttamiseksi samalla, kun suojellaan kilpailua, on hyväksytty nelikohtainen strategia, jossa ei ole käytettävä veronmaksajien rahoja.

1.24 Ensinnäkin kaikki Kreikkaa koskevat varat (mukaan lukien meriliikenteen alan lainat) ja velat leikattiin; ensin mainittujen arvoksi arvioitiin epäsuotuisassa skenaariossa 16,4 miljardia ja jälkimmäisten 15 miljardia euroa. Kreikkalaiset varat ja velat hankki Piraeus Bank, jonka uudelleenjärjestelyn Kreikan viranomaiset hoitavat. Leikkaus perustui 26.3.2013 allekirjoitettuun sopimukseen. Koska varojen kirjanpitoarvo on 19,2 miljardia euroa, leikkauksella on merkittävästi vähennetty Kreikan ja Kyproksen välisiä ristikkäisiä vastuita.

- 1.25 Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimineen [CPB:n] sivuliikkeen osalta kaikki talletukset siirrettiin [BoC:n] Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivalle tytäryhtiölle. Varat puolestaan sulautettiin [BoC:hen].
- 1.26 Toiseksi [BoC] ottaa osto- ja sulautumismenettelyn välityksellä haltuunsa [CPB:n] kyproslaiset varat niiden käypään arvoon sekä suojatut talletukset ja hätätilanteisiin liittyvä maksuvalmiusapua koskevat vastuut niiden nimellisarvoon. [CPB:n] suojaamattomat talletukset pysyvät entisessä entiteetissä. Siirrettävien varojen arvo on suurempi kuin siirrettävien velkojen, ja niiden erotus vastaa [CPB:n] toteuttamaa [BoC:n] pääomitusta ja on 9 prosenttia siirrettävistä riskipainotetuista varoista. [BoC:tä] pääomitetaan siten, että se saavuttaa 9 prosentin ydinvakavaraisuusasteen (core tier one ratio) stressitestin epäsuotuisassa skenaariossa ohjelman loppuun mennessä, minkä pitäisi auttaa luottamuksen palauttamisessa ja rahoitusedellytysten normalisoinnissa. Se, että [37,5 prosenttia] suojaamattomista talletuksista [BoC:ssä] muunnetaan A-osakkeiksi täysine ääni- ja osinko-oikeuksineen, täyttää suurimman osan pääomatarpeista, ja oman pääoman ehtoista lisärahoitusta saadaan [CPB:n] entisestä entiteetistä. Osa loppuista suojaamattomista [BoC:n] talletuksista jäädytetään väliaikaisesti.
- 1.27 Kolmanneksi vuoden 2013 kesäkuun loppuun mennessä toteutetaan yksityiskohtaisempi ja ajantasaistettu riippumaton arviointi [BoC:n] ja [CPB:n] varoista, kuten pankkien purkamiskehyksessä edellytetään. Tätä varten viimeistään vuoden 2013 huhtikuun puolivälissä sovitaan riippumattoman arvioinnin tehtävänkuvauksesta yhteistyössä [komission], EKP:n ja IMF:n kanssa. Arvioinnin perusteella tarvittaessa lisäerä suojaamattomia talletuksia muunnetaan A-osakkeiksi sen varmistamiseksi, että 9 prosentin ydinvakavaraisuusasteen tavoite kriisitilanteessa voidaan saavuttaa ohjelman loppuun mennessä. Jos [BoC:n] pääomituksen todetaan ylittävän tavoitteen, liiallisen pääomituksen määrä palautetaan tallettajille osakkeiden takaisinostoprosessissa.”

## C Kansallinen lainsäädäntö

### 1. 22.3.2013 annettu laki

11. Luottolaitosten ja muiden laitosten tervehdyttämisestä annetun lain (O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos, jäljempänä 22.3.2013 annettu laki)<sup>4</sup> 3 §:n 1 momentin ja 5 §:n 1 momentin nojalla Kyproksen keskuspankin tehtäväksi annettiin kyseisessä laissa mainittujen laitosten tervehdyttäminen yhdessä valtiovarainministeriön kanssa.

12. Tätä varten 22.3.2013 annetun lain 12 §:n 1 momentissa säädetään yhtäältä, että Kyproksen keskuspankki voi asetuksella järjestellä purkamismenettelyn alaisen laitoksen velat ja velvoitteet uudelleen, myös siten, että laitokseen kohdistuvia kaikenlaisia senhetkisiä tai tulevia saatavia vähennetään, muutetaan, niiden maksuaikataulua pidennetään tai ne uudistetaan tai velkakirjoja muunnetaan omaksi pääomaksi. Mainitussa momentissa säädetään toisaalta, että 22.3.2013 annetun lain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettut ”suojatut talletukset” jätetään mainittujen toimenpiteiden ulkopuolelle. Asianosaisten kesken on riidatonta, että kyse on alle 100 000 euron talletuksista.

### 2. Asetukset nro 103 ja nro 104

13. Asetukset nro 103 ja nro 104 hyväksyttiin 22.3.2013 annetun lain nojalla 29.3.2013.<sup>5</sup>

4 — EE, liite I(I), nro 4379, 22.3.2013.

5 — EE, liite III(I), nro 4645, 29.3.2013, s. 769–780 ja 781–788.

14. Jotta BoC voisi edelleen tarjota pankkipalveluja, BoC:n tervehdyttämisestä sen omalla pääomalla annetussa vuoden 2013 asetuksessa nro 103 (to peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No 103, jäljempänä asetus nro 103) säädetään sen pääomitukselta erityisesti sen talletussuojan piiriin kuulumattomien tallettajien, sen osakkeenomistajien ja sen joukkolainojen haltijoiden kustannuksella. Niinpä suojaamattomat talletukset muunnettiin BoC:n osakkeiksi (37,5 prosenttia kustakin suojaamattomasta talletuksesta), arvopapereiksi, jotka BoC voi muuntaa joko osakkeiksi tai talletuksiksi (22,5 prosenttia kustakin suojaamattomasta talletuksesta), ja arvopapereiksi, jotka Kyproksen keskuspankki voi muuntaa talletuksiksi (40 prosenttia kustakin suojaamattomasta talletuksesta).<sup>6</sup> Asetus nro 103 tuli 10 §:nsä mukaisesti voimaan 29.3.2013 klo 6 aamulla.

15. CPB:n tiettyjen toimintojen myynnistä annetun vuoden 2013 asetuksen nro 104 (to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No 104, jäljempänä asetus nro 104) 2 ja 5 §:ssä säädetään yhdessä, että BoC:lle siirrettäisiin 29.3.2013 klo 6.10 tietyt CPB:n varat ja velat, mukaan lukien enintään 100 000 euron talletukset. Yli 100 000 euron talletukset pidettiin CPB:ssa tämän purkamiseen asti.

## II Asian tausta

16. Vuoden 2012 ensimmäisten kuukausien aikana jotkin Kyprokseen sijoittautuneet pankit, joiden joukossa olivat CPB ja BoC, joutuivat rahoitusvaikeuksiin. Kyproksen tasavalta piti niiden pääomitukselta tarpeellisena ja esitti tästä syystä euroryhmän puheenjohtajalle pyynnön saada rahoitusapua Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV) tai EVM:stä.

17. Euroryhmä ilmoitti 27.6.2012 antamassaan julkilausumassa, että pyydetty rahoitusapu annettaisiin joko ERVV:stä tai EVM:stä sellaisen makrotalouden sopeutusohjelman yhteydessä, joka olisi konkretisoitava yhteisymmärryspöytäkirjassa, jonka neuvottelisivat yhtäältä Euroopan komissio yhdessä EKP:n ja IMF:n kanssa ja toisaalta Kyproksen viranomaiset.

18. Kyproksen tasavalta ja muut jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, pääsivät maaliskuussa 2013 poliittiseen sopimukseen luonnoksesta yhteisymmärryspöytäkirjaksi. Euroryhmä ilmaisi 16.3.2013 antamassaan julkilausumassa tyytyväisyytensä kyseiseen sopimukseen ja muistutti tietyistä kaavailuista sopeutustoimenpiteistä, kuten pankkitalletusveron luomisesta. Euroryhmä ilmoitti katsovansa tämän asiayhteyden perusteella, että sellaisen rahoitusavun myöntäminen, jolla voitaisiin taata Kyproksen tasavallan ja euroalueen rahoitusvakaus, oli lähtökohtaisesti perusteltua, ja kehotti asianomaisia nopeuttamaan käynnissä olleita neuvotteluja.

19. Kyproksen tasavalta määräsi 18.3.2013 pankit pidettäväksi kiinni työpäivinä 19. ja 20.3.2013. Kyproksen viranomaiset päättivät, että pankit olisi pidettävä kiinni 28.3.2013 asti käteisnostoryntäyksen estämiseksi.

20. Kyproksen parlamentti hylkäsi 19.3.2013 Kyproksen hallituksen lakiesityksen kaikkia Kyproksen pankkitalletuksia koskevan veron luomisesta.

21. Kyproksen parlamentti hyväksyi 22.3.2013 esityksen mukaisen lain.

6 — Nämä luvut eivät vaikuta suojaamattomien talletusten arvon lopulta sovittuun alentamiseen.

22. Euroryhmä ilmoitti 25.3.2013 antamassaan julkilausumassa päässeensä Kyproksen viranomaisten kanssa sopimukseen makrotalouden tulevan sopeutusohjelman pääkohdista; sopimuksella oli kaikkien jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, sekä komission, EKP:n ja IMF:n tuki. Lisäksi euroryhmä ilmaisi tyytyväisyytensä julkilausuman liitteessä mainittuihin rahoitussektorin uudelleenjärjestelysuunnitelmiin. Kyproksen keskuspankin pääjohtaja saattoi 25.3.2013 BoC:n ja CPB:n tervehdyttämismenettelyyn. Asetukset nro 103 ja nro 104 julkaistiin 29.3.2013.

23. EVM:n hallintoneuvosto teki 24.4.2013 pitämässään kokouksessa seuraavat päätökset:

- päätti myöntää Kyproksen tasavallalle vakaustuen rahoitusapuvälineenä EVM:n toimitusjohtajan ehdotuksen mukaisesti
- hyväksyi yhteisymmärryspöytäkirjaa koskevan luonnoksen, jonka komissio (yhteistyössä EKP:n ja IMF:n kanssa) ja Kyproksen tasavalta olivat neuvotelleet
- antoi komissiolle tehtäväksi allekirjoittaa kyseinen pöytäkirja EVM:n puolesta.

24. Yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittivat 26.4.2013 Kyproksen tasavallan valtiovarainministeri, Kyproksen keskuspankin pääjohtaja ja komission varapuheenjohtaja Olli Rehn komission puolesta.

25. EVM:n johtokunta hyväksyi 8.5.2013 sopimuksen rahoitusapuvälineestä ja ehdotuksen ensimmäisen apuerän maksamista Kyproksen tasavallalle koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Erä jaettiin kahteen maksuun, joista ensimmäinen (2 miljardia euroa) maksettiin 13.5.2013 ja jälkimmäinen (1 miljardi euroa) 26.6.2013.

### **III Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalaiset määräykset**

26. Ensiksi Ledra Advertising Ltd (jäljempänä Ledra), toiseksi A. Eleftheriou, E. Eleftheriou ja L. Papachristofi (jäljempänä Eleftheriou ym.) ja kolmanneksi C. Theophilou ja E. Theophilou (jäljempänä Theophilou ym.) (jäljempänä yhteisesti valittajat) nostivat 24.5.2013 unionin yleiseen tuomioistuimeen toimittamallaan erillisillä kannekirjelmillä kanteet vaatiakseen korvausta vahingosta, joka näille on väitetysti aiheutunut 1.23–1.27 kohdan sisällyttämisestä yhteisymmärryspöytäkirjaan ja samojen yhteisymmärryspöytäkirjan kohtien kumoamisesta.

27. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteet 10.11.2014 antamallaan määräyksillä Ledra Advertising v. komissio ja EKP<sup>7</sup> (T-289/13), Eleftheriou ja Papachristofi v. komissio ja EKP<sup>8</sup> (T-291/13) ja Theophilou v. komissio ja EKP<sup>9</sup> (T-293/13) (jäljempänä valituksenalaiset määräykset), koska niiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat osittain ja ne olivat osittain oikeudellisesti selvästi täysin perusteettomia.

### **IV Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset**

28. Pääasiallisesti valittajat vaativat 9.1.2015 tekemissään valituksissa, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaiset määräykset kahden ensimmäisen vaatimuskohdan eli vahingonkorvausvaatimuksen ja/tai riidanalaisten yhteisymmärryspöytäkirjan kohtien kumoamista koskevan vaatimuksen osalta

7 — EU:T:2014:981.

8 — EU:T:2014:978.

9 — EU:T:2014:979.

- palauttaa asiat unionin yleiseen tuomioistuimeen
  - määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.
29. Sekä komissio että EKP vaativat kaikissa kolmessa tapauksessa, että unionin tuomioistuin
- hylkää valitukset
  - velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
30. Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 27.7.2015 antamallaan päätöksellä yhdistää asiat C-8/15 P, C-9/15 P ja C-10/15 P suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.
31. Valittajien, komission ja EKP:n suulliset lausumat kuultiin 2.2.2016 pidetyssä istunnossa.

## V Valitusperusteiden tarkastelu

32. Valittajat ovat jättäneet käytännössä samanlaiset valitukset, joissa ne esittävät vaatimustensa tueksi neljä valitusperustetta. Kolme niistä koskee valittajien ensimmäisen kannevaatimuksen eli vahingonkorvausvaatimuksen hylkäämistä. Yksi valitusperuste koskee sitä valituksenalaisten määräysten osaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin hylkää valittajien toisen kannevaatimuksen eli yhteisymmärryspöytäkirjan 1.23–1.27 kohdan kumoamista koskevan vaatimuksen.

33. Ennen kunkin valitusperusteen tarkastelua on kuitenkin selvitettävä, voidaanko valitukset ottaa tutkittavaksi.

### A Valitusten tutkittavaksi ottaminen

#### 1. Asianosaisten lausumat

34. Komissio ja EKP vastustavat valitusten tutkittavaksi ottamista. Komissio katsoo, etteivät valitukset ole riittävän selkeitä, tarkkoja ja ymmärrettäviä täyttääkseen unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä (jäljempänä työjärjestys) asetetut vaatimukset. EKP väittää, että valituksissa ainoastaan kerrataan tai toistetaan unionin yleisessä tuomioistuimessa jo esitetyt perustelut eikä esitetä mitään uusia tai erityisiä oikeudellisia perusteluja valituksenalaisista määräyksistä tehtyjen valitusten tueksi.

#### 2. Tarkastelu

35. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdasta seuraa, että valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi. Mainitun työjärjestyksen 169 artiklan 2 kohdassa täsmennetään tästä, että oikeudellisissa perusteluissa ja perusteissa, joihin vedotaan, on yksilöitävä

täsmällisesti, mitkä unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun perustelujen kohdat riitautetaan.<sup>10</sup> Lisäksi valituksen on oltava rakenteeltaan johdonmukainen,<sup>11</sup> ja valitusperusteet ja vaatimukset on selvitettävä riittävän selkeästi ja täsmällisesti.<sup>12</sup>

36. Nämä eivät suinkaan ole pelkkiä muodollisuuksia; niiden noudattaminen on ratkaisevan tärkeää perustavanlaatuisien periaatteiden, kuten oikeusvarmuuden, hyvän lainkäytön ja muiden asianosaisten puolustautumisoikeuksien turvaamiseksi.<sup>13</sup> Näin on varsinkin, kun otetaan huomioon, että unionin tuomioistuin käsittelee oikeustapauksia kaikilla unionin 24 virallisella kielellä ja on päivittäin tekemisissä eri kansallisia oikeusjärjestyksiä, joista kullakin on omat sääntönsä, käsitteensä, perinteensä ja kulttuurinsa, edustavien tuomioistuinten, viranomaisten ja oikeudellisten neuvonantajien kanssa.

37. Tätä taustaa vasten on myönnettävä, että komission ja EKP:n nyt esillä olevien valitusten tutkittavaksi ottamisesta esittämät väitteet eivät ole täysin perusteettomia. Sen lisäksi, että valitukset on yleensäkin muotoiltu ja esitetty huolimattomasti ja epäselvästi, niissä esitettyjen oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen käsittely on melko sekavaa. Epäjohdonmukaisen rakenteen ja otsikoiden, sisällysluettelon ja yhteenvedon puuttumisen vuoksi lukijan on hankala asettaa eri kohtia loogiseen järjestykseen.

38. Siksi on vaikea erottaa varmasti, kuinka monta valitusperustetta ja perustelua valituksissa esitetään ja minkä tyyppisiä ne ovat. Tämä pätee varsinkin joihinkin valituksen keskeiseen sisältöön kuuluviin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin, esimerkiksi väitetyn taloudellisen tappion aiheuttaneen menettelyn luonnehdintaan.

39. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen olisi vakavasti harkittava sitä mahdollisuutta, etteivät valitukset ainakaan kaikilta osin täytä edellä mainituissa perussäännön ja työjärjestyksen määräyksissä esitettyjä vaatimuksia.

40. Jos unionin tuomioistuin valittajien huolimattomuudesta huolimatta katsoo, ettei valituksia voida kokonaan jättää tutkimatta, neljä valitusperustetta pitäisi nähdäkseni ottaa käsiteltäväksi. Toisin kuin EKP väittää, näissä perusteissa ei ainoastaan toisteta ensimmäisessä oikeusasteessa jo esitettyjä perusteluja, vaan niihin sisältyy valituksenalaisia määräyksiä koskevia moitteita.

41. Yhtäkään valitukseen sisältyvistä valituksenalaisia määräyksiä koskevista lisämoitteista ei mielestäni ole selvästikään esitetty riittävän selkeästi ja jäsennellysti, jotta niitä voitaisiin pitää pätevinä tai itsenäisinä valitusperusteina. Valitukseen sisältyy myös useita lausumia, joissa valittajat arvostelevat unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista esittämiä toteamuksia.<sup>14</sup> Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että lukuun ottamatta sitä tapausta, että unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetty selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikaston arviointi ei ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.<sup>15</sup> Jos siis näitä lausumia olisi pidettävä yhtenä tai useana ylimääräisenä valitusperusteena, ne olisi joka tapauksessa jätettävä tutkimatta.

10 — Ks. myös tuomio 3.12.2015, Italia v. komissio (C-280/14 P, EU:C:2015:792, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 — Ks. mm. määräys 29.11.2007, Weber v. komissio (C-107/07 P, EU:C:2007:741, 26–28 kohta).

12 — Ks. vastaavasti tuomio 10.7.2014, Telefónica ja Telefónica de España v. komissio (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 29 ja 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 — Ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, MasterCard ym. v. komissio (C-382/12 P, EU:C:2014:2201, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Ks. esim. kunkin valituksen 8 kohta.

15 — Ks. tuomio 1.10.2014, neuvosto v. Alumina (C-393/13 P (EU:C:2014:2245, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).



## B Ensimmäinen valitusperuste

### 1. Asianosaisten lausumat

42. Ensimmäisessä valitusperusteessaan, joka koskee valituksenalaisten määräysten 45 ja 46 kohtaa, valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että komissio ja EKP eivät olleet yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymisen taustalla. Erityisesti ne väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt ottamatta huomioon sen, että komissiolla on – Pringle-tuomion 164 kohdassa mainittu – velvollisuus varmistaa, että EVM:n tekemät yhteisymmärryspöytäkirjat sopivat yhteen unionin oikeuden kanssa.

43. Komissio väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi, että yhteisymmärryspöytäkirja on EVM:n ja Kyproksen tasavallan välinen kansainvälisen julkisoikeuden toimi. EVM-sopimuksessa annetaan komissiolle valtuudet allekirjoittaa yhteisymmärryspöytäkirja EVM:n puolesta, mutta komissio ei ole sopimuksen osapuoli. Mikään Pringle-tuomiosta johdettu komission velvollisuus ei yksinään muuta yhteisymmärryspöytäkirjan oikeudellista luonnetta, ja valittajien mukaan tämä on niille aiheutuneen vahingon syy.

44. EKP katsoo, että valitusperuste on jätettävä tutkimatta ja että se on joka tapauksessa perusteeton. Se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin oli oikeassa katsoessaan, etteivät komissio tai EKP ole voineet olla yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymisen taustalla. Näin ollen valituksenalaisissa määräyksissä on aivan oikein katsottu, että vahingonkorvauskanteet on jätettävä tutkimatta.

### 2. Tarkastelu

45. Tässä valitusperusteessa on kyse lähinnä siitä, voidaanko unionin katsoa olevan SEUT 268 ja SEUT 340 artiklan mukaisesti korvausvastuussa EVM:n ja EVM-sopimuksen 13 artiklan mukaisesti rahoitusapua pyytäneen EVM:n jäsenen välillä tehdystä yhteisymmärryspöytäkirjasta suoraan tai välillisesti aiheutuneesta vahingosta.

46. Tästä muistuttaisin, että kyseisen EVM-sopimuksen artiklan mukaan komission tehtävä on neuvotella yhteisymmärryspöytäkirja – jossa määrätään yksityiskohtaisesti EVM:n myöntämään rahoitusapujärjestelyyn liittyvät ehdot – yhteistyössä EKP:n ja mahdollisuuksien mukaan IMF:n kanssa. Komissio allekirjoittaa yhteisymmärryspöytäkirjan EVM:n puolesta edellyttäen, että EVM:n hallintoneuvostolta on saatu siihen hyväksyntä.

47. Heti alkuun on tärkeä korostaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionia vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen tarkoituksena on toimielimen syyksi luettavan lainvastaisen toimen tai lainvastaisen menettelyn aiheuttaman vahingon korvaaminen.<sup>16</sup> SEUT 340 artiklan mukaan mitkä tahansa toimielinten (tai niiden henkilöstön) tehtäviään suorittaessaan toteuttamat toimet voivat lähtökohtaisesti synnyttää unionin vastuun.

48. Valittajat esittivät unionin yleisessä tuomioistuimessa kaksi perustelua väitteelleen, jonka mukaan menettely, josta väitetty vahinko on aiheutunut, on johtunut unionin toimielimistä.

#### a) Ensimmäinen perustelu

49. Jos oikein ymmärrän, ensimmäisessä oikeusasteessa valittajat esittivät ensisijaisena perustelunaan, että väitetty vahinko aiheutui yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittamisesta ja että komission ja EKP:n on katsottava olevan vastuussa tästä toimesta.

16 — Ks. tuomio 23.3.2004, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50. Valituksenalaisten määräysten 40–47 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sillä on toimivalta ratkaista vain riidat, jotka koskevat unionin toimielinten tai sen henkilöstön tehtäviään suorittaessaan aiheuttamien vahinkojen korvaamista. Niinpä unioniin kohdistettu vahingonkorvausvaatimus, joka perustuu pelkkään sellaisen toimen tai menettelyn lainvastaisuuteen, jota unionin toimielin tai sen henkilöstö ei ole toteuttanut, on jätettävä tutkimatta. Unionin yleinen tuomioistuin lisää, että vaikka EVM-sopimuksessa annetaan komissiolle ja EKP:lle tiettyjä kyseisen sopimuksen tavoitteiden täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä, Pringle-tuomiosta ilmenee yhtäältä, että komissiolle ja EKP:lle EVM-sopimuksen yhteydessä annettuihin tehtäviin ei sisälly omaa päätöksentekovaltaa, ja toisaalta, että näiden kahden toimielimen saman sopimuksen puitteissa suorittamat toimet sitovat ainoastaan EVM:ää. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoi, etteivät komissio tai EKP olleet yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymisen taustalla ja ettei se siten ollut toimivaltainen tutkimaan vahingonkorvausvaatimusta, joka perustui tiettyjen yhteisymmärryspöytäkirjan määräysten lainvastaisuuteen.

51. Mielestäni unionin yleisen tuomioistuimen päättelyssä ei ole mitään moitittavaa. EVM-sopimus on siitä huolimatta, että sillä on vahva yhteys unionin perussopimukseen, kiistatta unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella tehty kansainvälinen sopimus. EVM-sopimuksella, joka tuli voimaan sopimusvaltioiden saatettua päätökseen ratifiointimenettelynsä, on luotu uusi kansainvälinen järjestö, jolla on omat sääntönsä, tehtävänsä, toimielimensä ja henkilöstönsä.

52. Kaikkien unionin jäsenvaltioiden suostumuksella<sup>17</sup> EVM-sopimuksessa annettiin joidenkin unionin toimielinten (komissio, EKP, neuvosto ja unionin tuomioistuin) suoritettaviksi tiettyjä tehtäviä. Itse asiassa unionin tuomioistuin oli jo ennen EVM-sopimuksen allekirjoittamista todennut, että jäsenvaltioilla on niillä aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, oikeus antaa toimielimille tehtäviä unionin ulkopuolella.<sup>18</sup>

53. Se, että yhdellä tai usealla unionin toimielimellä voi olla EVM:n säädöskehyksessä tietty tehtävä, ei kuitenkaan muuta mitenkään EVM:n puitteissa toteutettujen toimien luonnetta. Ne ovat unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolisia toimia: niistä päättävät EVM:n omat toimielimet, ja ne sitovat ainoastaan EVM:ää.<sup>19</sup> Unioni ei ole EVM-sopimuksen sopimuspuoli (kuten ei myöskään kaikki sen jäsenvaltioista). SEUT 216 artiklan 2 kohdasta seuraa, että unionia sitovat pääsääntöisesti ainoastaan ne kansainväliset sopimukset, joiden sopimuspuoli se on.<sup>20</sup>

54. Lienee tarpeetonta huomauttaa, ettei kyse ole siitä, että EVM-sopimuksen voimaantulon jälkeen aikaisemmin jäsenvaltioiden käyttämä ja EVM-sopimukseen perustuva toimivalta on siirtynyt unionille, kun unioni on käyttänyt sitä.<sup>21</sup> EVM-sopimushan on talouspolitiikan väline, ja SEUT 6 artiklan mukaan talouspolitiikka ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Myöskään sitä nimenomaista alaa, jolla EVM-sopimus tehtiin, ei ole unionin antaman lainsäädännön antamisen myötä siirretty sen yksinomaiseen toimivaltaan. Kuten unionin tuomioistuin Pringle-tuomiossa toteaa, EUT-sopimuksessa ei ole mitään, mikä osoittaisi, että ainoastaan unionilla on toimivalta myöntää taloudellista apua jäsenvaltiolle, jolla on tai jolle uhkaa tulla vakavia rahoitusongelmia.<sup>22</sup>

17 — Ks. EVM-sopimuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

18 — Ks. erityisesti tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio (C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 16, 20 ja 22 kohta); tuomio 2.3.1994, parlamentti v. neuvosto (C-316/91, EU:C:1994:76, 26, 34 ja 41 kohta); lausunto 1/92, 10.4.1992 (EU:C:1992:189, 32 ja 41 kohta) ja lausunto 1/09, 8.3.2011 (EU:C:2011:123, 75 kohta).

19 — Ks. Pringle-tuomion 161 kohta.

20 — Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 50, 52 ja 60–62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Ks. tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — Pringle-tuomio, ks. erityisesti 120 kohta.

55. Tätä päätelmää ei muuta se, että tietyissä unionin säädöksissä viitataan EVM-sopimuksen määräyksiin (ja päinvastoin). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että yhden tai usean unionin oikeuden toimen tavoitteena tai vaikutuksena voi olla se, että kansainvälisen sopimuksen, jota unioni ei itse ole hyväksynyt, tietyt määräykset saatetaan osaksi unionin oikeutta, ei riitä siihen, että kyseisen kansainvälisen sopimuksen katsottaisiin kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan.<sup>23</sup>

56. Muistutan vielä unionin tuomioistuimen äskettäin vahvistaneen, etteivät unionin oikeusjärjestykseen kuulu hybriditoimet, joista ei määrätä perussopimuksissa vaan jotka on annettu menettelyssä, johon sisältyy erotuksetta unionin omaan päätöksentekomenettelyyn kuuluvia seikkoja ja hallitustenvälisiä seikkoja.<sup>24</sup>

57. Lopuksi on korostettava, että tällaisista toimista mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset on maksettava kokonaisuudessaan EVM:n talousarviosta.<sup>25</sup> Käänteisesti valittajien esittämien väitteiden hyväksyminen tarkoittaisi – kuten EKP huomauttaa –, että päätökset, jotka on tehty sellaisessa kansainvälisessä järjestössä, johon kaikki unionin jäsenvaltiot eivät edes kuulu, rasittaisivat viime kädessä unionin talousarviota.

58. Näin ollen se, että komissio ja EKP neuvottelevat EVM:n ja jonkin sen jäsenen (tässä tapauksessa Kyproksen tasavallan) välillä tehtävistä kansainvälisistä sopimuksista ja että komissio allekirjoittaa ne EVM:n puolesta, ei muuta näiden sopimusten todellista oikeudellista luonnetta:<sup>26</sup> ne ovat EVM:n toimia.

59. Unionin yleinen tuomioistuin menetteli siis aivan oikein katsoessaan, ettei komission tai EKP:n voida katsoa olevan vastuussa yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymisestä.

#### b) Toinen perustelu

60. Samaan lopputulokseen on päädyttävä unionin vahingonkorvausvastuun osalta, kun seuraavaksi tarkastellaan valittajien tästä kysymyksestä toissijaisesti esittämää perustelua.

61. Valittajat katsovat väitetyn vahingon aiheutuneen siitä, ettei komissio noudattanut velvollisuuttaan varmistaa, että yhteisymmärryspöytäkirja on täysin unionin oikeuden mukainen. Tältä osin valittajat viittaavat Pringle-tuomion 164 ja 174 kohtaan, joissa unionin tuomioistuin toteaa, että i) ”komissio ajaa unionin yleistä etua sillä, että se osallistuu EVM-sopimukseen. Lisäksi komissiolle EVM-sopimuksessa annetut tehtävät mahdollistavat sen, että se voi – – valvoa sitä, että EVM:n tekemät yhteisymmärryspöytäkirjat sopivat yhteen unionin oikeuden kanssa”; ja että ii) ”vakaustuen saamista pyytävän jäsenvaltion kanssa neuvoteltavan yhteisymmärryspöytäkirjan on – – oltava kaikilta osin unionin oikeuden – – mukainen”.

62. Koska unionin yleisellä tuomioistuimella oli epäilyksiä tämän perustelun tutkittavaksi ottamisesta, se käsitteli sitä hyvin lyhyesti. Se ainoastaan totesi, että väitetty vahinko oli joka tapauksessa ilmennyt ennen yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittamista ja että tämä tarkoitti, ettei komission menettelyn ja vahingon välistä syy-yhteyttä ollut näytetty toteen.<sup>27</sup>

63. Tutkittavaksi ottamiseen liittyvistä näkökohdista ja unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn oikeellisuudesta riippumatta katson, ettei myöskään valittajien toissijainen perustelu ole vakuuttava.

23 – Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 – Ks. vastaavasti tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto (C-28/12, EU:C:2015:282, 51 kohta).

25 – Ks. EVM-sopimuksen 4 luku.

26 – Tässä ei ole tarpeen käsitellä sitä, onko EVM:n ja sen jäsenen välillä tehty yhteisymmärryspöytäkirja oikeudellisesti sitova vai onko sillä ainoastaan poliittinen painoarvo.

27 – Valituksenalaisten määräysten 54 kohta.

64. Perustellakseni tätä päätelmää käsittelen seuraavassa kahta näkökohtaa. Tarkastelen ensin kyseisen perustelun taustalla olevaa olettamusta, jonka mukaan komissiolla on lakisääteinen velvollisuus varmistaa, että sellaisten elinten tai organisaatioiden, joiden puolesta se toimii unionin kehyksen ulkopuolella, hyväksymissä toimituksissa noudatetaan unionin oikeutta, jonka rikkominen voi synnyttää unionin taloudellisen vastuun. Sen jälkeen tutkin, onko yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittamiseen huipentuneiden neuvottelujen aikana mahdollisesti tapahtunut jokin unionin oikeuden rikkominen, joka komission olisi pitänyt estää.

i) Komission velvollisuudet sen toimiessa unionin kehyksen ulkopuolella ja tähän liittyvä unionin vastuu

65. Aluksi on huomautettava, että ensi näkemältä Pringle-tuomion 164 kohdassa ei nimenomaisesti mainita komissiolla olevan mitään erityistä *velvollisuutta*. Kyseisen kohdan sanamuoto näyttäisi viittaavan siihen, että komissiolla on neuvotteluihin osallistuessaan mahdollisuus varmistaa, että yhteisymmärryspöytäkirja sopii yhteen unionin oikeuden kanssa. Jotta voitaisiin ymmärtää kyseisen kohdan oikea merkitys, sitä on mielestäni tarkasteltava omassa asiayhteydessään.

66. Kyseisessä Pringle-tuomion osassa, joka koski komission ja EKP:n tehtäviä, unionin tuomioistuin tutkii, ovatko EVM-sopimuksessa tietyille unionin toimielimille annetut tehtävät yhteensopivia unionin perussopimusten kanssa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksi niistä edellytyksistä, joiden on täyttyttävä yhteensopivuuden varmistamiseksi, on se, että nämä ylimääräiset tehtävät "eivät väärillä kyseisille toimielimille [perussopimuksissa] annettua toimivaltaa".<sup>28</sup> Komission osalta unionin tuomioistuin muistuttaa tuomion 163 kohdassa SEU 17 artiklan 1 kohdasta ilmenevän, että kyseinen toimielin "ajaa unionin yleistä etua" ja "valvoo unionin oikeuden soveltamista".

67. Pringle-tuomion 164 kohdassa esitettyä toteamusta on näin ollen tulkittava SEU 17 artiklan 1 kohdan valossa. Unionin yleinen tuomioistuin tutki EVM-sopimuksen laillisuuden ja totesi, ettei missään sen määräyksessä edellytetä komission suorittavan tehtäviä, jotka voisivat olla vastoin sen perustuslaillista tehtävää unionin etujen edistäjänä ja "perussopimusten valvojana". Komissiolle EVM-sopimuksessa annettu rooli näytti päinvastoin olevan täysin linjassa tämän tehtävän kanssa.

68. Mikä merkitys tällä kaikella on valitusten käsittelyn kannalta?

69. Olen samaa mieltä valittajien kanssa siitä, että unionin toimielinten on noudatettava tunnollisesti unionin oikeutta silloinkin, kun ne toimivat unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella. Komissio ei siis edes EVM:n puolesta toimiessaan saa rikkoa tahallisesti unionin oikeussääntöjä. Komissio ei myöskään saa menettelyllään osallistua muiden yhteisöjen tai elinten tekemiin unionin oikeussääntöjen rikkomuksiin.<sup>29</sup>

70. En kuitenkaan yhdy valittajien näkemykseen siitä, että tämä velvollisuus on niin laaja, että komissiolla voitaisiin katsoa olevan velvollisuus saavuttaa tietty tulos eli kaikkien mahdollisten ristiriitojen tai jännitteiden estäminen muiden elinten hyväksymään toimeen sisältyvien määräysten ja tilanteissa sovellettavien unionin oikeussääntöjen välillä. Komissiolla voisi nähdäkseni olla enintään velvollisuus pyrkiä parhaansa mukaan estämään tällaisten ristiriitojen syntyminen.

71. EVM-sopimuksen tekstissä ja varsinkin SEU 17 artiklan 1 kohdassa ei määrätä valittajien mainitsemasta laajasta velvollisuudesta tietyn tuloksen saavuttamiseen.

28 — Ks. Pringle-tuomion 158 kohdan oikeuskäytäntöviittaukset.

29 — Ks. Pringle-tuomion 112 kohta.

72. Siltä osin kuin on kyse EVM-sopimuksesta, sen 13 artiklan 3 kohdassa ainoastaan todetaan, että yhteisymmärryspöytäkirjan on oltava ”kaikilta osin SEUT-sopimuksessa määrättyjen *talouspolitiikan yhteensovittamistoimenpiteiden – – mukainen*”.<sup>30</sup> EVM-sopimuksessa sen paremmin kuin unionin tuomioistuimen Pringle-tuomiossa<sup>31</sup> kyseisestä sopimuksesta esittämässä tulkinnassakaan ei viitata sellaiseen vaatimukseen, että yhteisymmärryspöytäkirjassa on *noudatettava* täysimääräisesti koko unionin oikeutta.

73. Ensinnäkään ilmaisuja ”noudattaminen” (compliance) ja ”yhteen sopiminen” (consistency) ei pidä sekoittaa toisiinsa. Ne ovat oikeudellisesti melko erilaisia käsitteitä: ensiksi mainitulla tarkoitetaan, että teksti vastaa toista ja on kaikilta osin sen mukainen, kun taas jälkimmäiseen riittää, että tekstit soveltuvat yhteen eivätkä ole keskenään ristiriidassa.

74. Toiseksi ainoastaan unionin talouspolitiikan yhteensovittamistoimenpiteet mainitaan nimenomaisesti EVM-sopimuksessa. Tähän on syynä se, että unionin talouspolitiikan yhteensovittamistoimenpiteiden ja yhteisymmärryspöytäkirjan välinen epäjohtonmukaisuus voisi vaarantaa edellisten tehokkuuden ja siten koko unionin toiminnan kyseisellä alalla. Sitä, että yhteisymmärryspöytäkirja olisi täysin kaikkien unionin oikeuden vaatimusten mukainen, ei katsottu tarpeelliseksi vaatia, koska EVM-järjestelmä ei kuulu unionin oikeusjärjestykseen.

75. Siltä osin kuin on kyse SEU 17 artiklan 1 kohdasta, nähdäkseni komission velvollisuudet sen toimiessa unionin perussopimusten ulkopuolella eivät lähtökohtaisesti voi olla erilaiset tai raskaammat kuin sille perussopimusten yhteydessä kuuluvat velvollisuudet. Selitän tätä seuraavaksi.

76. Perussopimusten vartijana toimiessaan komissiolla ei ole velvollisuutta nostaa kannetta kaikista mahdollisista tietoonsa tulleista unionin oikeuden rikkomuksista SEU 17 artiklan noudattamiseksi. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on aiemmissa ratkaisuissaan useasti korostanut, SEU 17 artiklan tarkoituksena on määritellä yleisesti komission toimivaltuudet: se on siten institutionaalinen määräys eikä oikeussääntö, jolla annetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voisivat vedota.<sup>32</sup> Näin ollen ei voida väittää, että joka kerta kun komissio rikkoo tai kun se ei estä toista elintä rikkomasta tiettyä EUT-sopimuksen määräystä, se rikkoisi samalla myös SEU 17 artiklan yleistä määräystä.<sup>33</sup>

77. Tätä näkökohtaa voidaan havainnollistaa seuraavalla vertauksella. SEUT 258–SEUT 260 artiklassa perustetussa järjestelmässä (yksi ensisijaisista oikeussuojakeinoista, joihin komissio turvautuu toimiessaan perussopimusten vartijana) on komission harkintavallassa ratkaista, onko unionin oikeuden rikkomisesta epäiltyjä jäsenvaltioita vastaan nostettava kanne, ja jos on, milloin tämä on tehtävä. Sillä on sama harkintavalta ratkaistessaan, mikä asianomaisen jäsenvaltion syyksi luettava menettely tai laiminlyönti on syynä siihen, että oikeudenkäynti on aloitettava.<sup>34</sup>

78. Ennen kaikkea komissio toimii näissä menettelyissä vain unionin yleisen edun mukaisesti,<sup>35</sup> vaikka tällaisen kanteen lopputulos voikin epäsuorasti palvella myös yksityisen oikeussubjektin intressejä.<sup>36</sup> Tosiasiassa SEUT 258–SEUT 260 artiklassa ei anneta yksityisille nimenomaisia oikeuksia. Yksityiset eivät siten voi riitauttaa komission toimintaa kyseisten menettelyjen yhteydessä.<sup>37</sup> Yksityisillä ei lähtökohtaisesti ole asiavaltuutta vaatia unionilta korvausta vahingoista, joita heille on voinut aiheutua komission toimista tai sen toimimattomuudesta SEUT 258–SEUT 260 artiklan yhteydessä. Ainoa

30 — Kursivointi tässä.

31 — Ks. erityisesti Pringle-tuomion 164 ja 174 kohta, joihin valittajat viittaavat.

32 — Ks. erityisesti määräys 27.10.2008, Pellegrini v. komissio (T-375/07, ei julkaistu, EU:T:2008:466, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 — Ks. vastaavasti tuomio 25.6.1998, British Airways ym. v. komissio (T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, 453 kohta).

34 — Ks. mm. tuomio 5.11.2002, komissio v. Luxemburg (C-472/98, EU:C:2002:629, 34–38 kohta) ja tuomio 28.10.2010, komissio v. Liettua (C-350/08, EU:C:2010:642, 33 kohta).

35 — Ks. tuomio 11.8.1995, komissio v. Saksa (C-431/92, EU:C:1995:260, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 — Ks. vastaavasti tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 67 kohta).

37 — Ks. mm. tuomio 14.2.1989, Star Fruit v. komissio (247/87, EU:C:1989:58, 10–14 kohta) ja tuomio 17.5.1990, Sonito ym. v. komissio (C-87/89, EU:C:1990:213, 6 ja 7 kohta).

toiminta, joka mahdollisesti voidaan riitauttaa vahingon aiheuttajana, on unionin oikeussääntöjen rikkomisesta vastuussa olevan jäsenvaltion toiminta.<sup>38</sup> Komissio kuitenkin vastaa tehtäviensä hoitamisesta Euroopan parlamentille, joka voi tarpeelliseksi katsoessaan antaa SEUT 234 artiklan mukaisen epäluottamuslauseen, jolla komission kaikki jäsenet veloitetaan eroamaan tehtävistään.

79. Mielestäni samoja periaatteita olisi sitä suuremmalla syyllä sovellettava silloin, kun komissio toimii perussopimusten vartijana unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella.

80. Totean näin ollen, että SEU 17 artiklan 1 kohdan perusteella ja Pringle-tuomion huomioon ottaen komissiolla ei ole velvollisuutta saavuttaa tietty tulos eli estää kaikki mahdolliset ristiriidat tai jännitteet muiden elinten hyväksymään toimeen sisältyvien määräysten ja kyseisessä tilanteessa sovellettavien unionin oikeussääntöjen välillä. Lisäksi yksityisillä ei ole oikeutta vaatia unionilta korvausta vahingoista, joita niille on väitetyesti aiheutunut toimista, joita komissio on toteuttanut tai jättänyt toteuttamatta toimiessaan perussopimusten vartijana.

81. Täydellisyyden vuoksi on kuitenkin myös tutkittava, onko yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittaminen voinut tosiasiallisesti johtaa valittajien väittämään unionin oikeuden rikkomiseen.

ii) Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>39</sup> sovellettavuus

82. Vaikka unionin tuomioistuin katsoisi, että komission toimiessa unionin kehyksen ulkopuolella sen velvollisuudet perussopimuksen vartijana ovat edellä väitettyä laajemmat ja että näiden velvollisuuksien laiminlyönti voi synnyttää unionin taloudellisen vastuun, jäljellä on vielä yksi kysymys. Se koskee lähinnä sitä, onko yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittaminen johtanut mahdolliseen unionin oikeuden rikkomiseen, joka komission olisi pitänyt estää.

83. Valittajat väittivät ensimmäisessä oikeusasteessa, että 1.23–1.27 kohdan sisällyttämällä yhteisymmärryspöytäkirjaan loukattiin niiden perusoikeuksiin kuuluvaa omistusoikeutta, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Valittajat eivät kuitenkaan selittäneet, miten riidanalaisilla yhteisymmärryspöytäkirjan kohdilla on rikottu perusoikeuskirjan 17 artiklaa,<sup>40</sup> eivätkä sitä paitsi myöskään perustelleet, miksi perusoikeuskirjaa ylipäänsä sovellettaisiin yhteisymmärryspöytäkirjaan.

84. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan ”tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia – sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen”.

85. Edellä esitetystä syistä ei nähdäkseen ole epäilystäkään siitä, että komission kuuluu noudattaa unionin oikeussääntöjä ja erityisesti perusoikeuskirjaa silloin, kun se toimii unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa ei nimittäin määrätä mitään rajoitusta perusoikeuskirjan määräysten soveltamiselle unionin toimielimiin, toisin kuin jäsenvaltioiden kohdalla.<sup>41</sup> Kyseisessä määräyksessä myös kehoitetaan unionin toimielimiä edistämään perusoikeuskirjan soveltamista.

38 — Ks. erityisesti määräys 23.5.1990, *Asia Motor France v. komissio* (C-72/90, EU:C:1990:230, 13–15 kohta). Ks. myös määräys 14.1.2004, *Makedoniko Metro ja Michaniki v. komissio* (T-202/02, EU:T:2004:5, 43 kohta).

39 — Jäljempänä perusoikeuskirja.

40 — Valituskirjelmässä käsitellään ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. pöytäkirjan 1 artiklan mahdollista rikkomista selittämättä, mikä yhteys näillä määräyksillä on toisiinsa.

41 — Ks. Peers, S., ”Towards a New Form of EU law? The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review*, 2013, s. 51–53.

86. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että komissiolla on *velvollisuus* vaatia, että unionin perusoikeuskirjan vaatimuksia noudatetaan unionin kehyyksen ulkopuolella toimivien muiden yhteisöjen tai elinten hyväksymissä toimissa. Korostan jälleen kerran, että tekemällä EVM-sopimuksen asianomaiset unionin jäsenvaltiot ovat käyttäneet niille talouspolitiikan alalla kuuluvaa toimivaltaa.

87. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että unionin oikeusjärjestyksessä taattu perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin.<sup>42</sup> Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti sen määräyksiä sovelletaan jäsenvaltioihin ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin lainsäädäntöä. Varsinkin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsite ”unionin oikeuden soveltaminen” edellyttää tietynasteisen sellaisen yhteyden olemassaoloa, joka ylittää kansalliseen oikeuteen ja unionin oikeuteen kuuluvien alojen läheisyyden tai niiden väliset epäsuorat vaikutukset.<sup>43</sup> Toinen huomioon otettava seikka on se, onko (sen perusoikeuskirjan määräyksen lisäksi, johon vedotaan) olemassa jokin muu unionin oikeuden aineellinen oikeussääntö, joka siitä syystä, että sitä sovelletaan kyseiseen tilanteeseen, velvoittaa asianomaisia jäsenvaltioita.<sup>44</sup>

88. Pringle-tuomiossa unionin tuomioistuin on jo todennut, etteivät jäsenvaltiot soveltaneet unionin oikeutta perustaessaan EVM:n ja ettei perusoikeuskirjaa siten sovelleta EVM-sopimukseen.<sup>45</sup> Tätä taustaa vasten olisi voitu olettaa, että valittajat olisivat nyt käsiteltävissä asioissa perustelleet, mistä syistä tämä toteamus ei pitäisi yhteisymmärryspöytäkirjaan. Valittajat eivät kuitenkaan tarjonneet tähän mitään selitystä, vaikka niitä pyydettiin suullisessa käsittelyssä tarkentamaan tätä näkökohtaa: ne yksinkertaisesti pitivät itsestään selvänä, että perusoikeuskirjaa sovelletaan yhteisymmärryspöytäkirjaan. Valittajat eivät etenäkään vedonneet mihinkään unionin oikeussääntöön, joka siitä syystä, että sitä sovelletaan yhteisymmärryspöytäkirjaan, saattaisi kyseisen toimen perusoikeuskirjassa edellytetyllä tavalla unionin oikeuden soveltamisalaan.

89. Näin ollen katson, etteivät valittajat joka tapauksessa ole osoittaneet, että yhteisymmärryspöytäkirjan tekemisessä olisi kyse unionin oikeuden soveltamisesta ja että siihen tämän seurauksena sovellettaisiin perusoikeuskirjan määräyksiä.

90. Kuten perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa määrätään, toimielinten olisi tässä yhteydessä sovellettava perusoikeuskirjaa kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annettun toimivallan rajoja noudattaen. Näin ollen ei ole perusteltua katsoa, että komissiolla oli velvollisuus soveltaa perusoikeuskirjan vaatimuksia yhteisymmärryspöytäkirjaan. Voitaisiin väittää, ettei komissio niin tekemällä olisi suinkaan estänyt unionin oikeuden rikkomista vaan laajentanut perusoikeuskirjan sovellettavuutta koskemaan oikeudenalaa, jota kyseisellä välineellä ei ole tarkoitettu säännellä.

91. Tämä päätelmä saa tukea useista unionin tuomioistuimen äskettäisistä määräyksistä, jotka koskivat yksityisten nostamia kanteita kansallisten viranomaisten äskettäisen talouskriisin aikana toteuttamista uudelleenjärjestelytoimenpiteistä. Koska kantajat eivät millään tavalla perustelleet, miksi perusoikeuskirjaa sovellettaisiin niiden riitauttamiin jäsenvaltioiden toimenpiteisiin, unionin tuomioistuin katsoi, ettei se ollut toimivaltainen tutkimaan kyseisten toimenpiteiden yhteensopivuutta perusoikeuskirjan kanssa.<sup>46</sup>

42 — Ks. mm. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta).

43 — Ks. vastaavasti tuomio 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 — Ks. vastaavasti tuomio 27.3.2014, Torralbo Marcos (C-265/13, EU:C:2014:187, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 — Ks. Pringle-tuomion 178–181 kohta.

46 — Ks. määräys 14.12.2011, Cozman (C-462/11, ei julkaistu, EU:C:2011:831); määräys 14.12.2011, Corpul Național al Polițiștilor (C-434/11, ei julkaistu, EU:C:2011:830); määräys 7.3.2013, Sindicato dos Bancários do Norte ym. (C-128/12, ei julkaistu, EU:C:2013:149); määräys 26.6.2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036) ja määräys 21.10.2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327).

c) Loppuhuomautukset

92. Todettuani valittajien vaatimukset perusteettomiksi esittäisin vielä seuraavat huomautukset.

93. SEU 17 artiklan 1 kohdasta ja Pringle-tuomiosta esittämäni tulkinta ei merkitse, että EVM:n säädöskehys olisi oikeudellinen tyhjiö, jossa yksityisten oikeuksien loukkauksia ei voida riitauttaa. Se tarkoittaa ainoastaan sitä, ettei perusoikeuskirja lähtökohtaisesti ole se oikeudellinen väline, jonka perusteella EVM:n hyväksymien toimien tai EVM:n toimielinten tai henkilöstön toiminnan lainmukaisuutta kuuluisi arvioida. Yksityisillä, jotka katsovat oikeuksiaan loukatun valittajien tapauksessa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, on käytettävissään muita oikeussuojakeinoja.

94. Ensinnäkin yksityisten tilanteeseen voidaan mahdollisesti soveltaa muita kansallisia tai kansainvälisiä oikeuksien julistuksia,<sup>47</sup> jolloin muut kansalliset ja kansainväliset tuomioistuimet ovat todennäköisesti toimivaltaisia käsittelemään yksityisten näiden oikeudellisten välineiden perusteella esittämiä vaatimuksia.

95. Toiseksi unionin oikeusjärjestykseen sisältyy oikeuskeinoja EVM:n puitteissa mahdollisesti tapahtuvien unionin oikeuden rikkomusten varalta. Tällaisissa tapauksissa kannetta ei kuitenkaan yleensä pitäisi nostaa toimielimistä vastaan, jos ne toimivat EVM:n puolesta eikä niillä ole valtuuksia tehdä itsenäisiä päätöksiä.

96. Edellä esittämäni syiden lisäksi tätä näkemystä näyttäisivät tukevan tietyt muutkin näkökohdat.

97. SEUT 340 artiklasta ilmenee, että ”sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon *jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti*”.<sup>48</sup>

98. Koska unionin toimielimet ovat suorittaneet tehtäviä unionin kehyksen ulkopuolella, niiden menettelyä, jonka valittajat ovat nyt käsiteltävissä asioissa riitauttaneet, olisi tarkasteltava ensisijaisesti kansainvälisen julkisoikeuden kannalta. Mainitut toimielimet ovat nimittäin toimineet sellaisen kansainvälisen järjestön (EVM) puolesta, jonka jäsenet ovat itsenäisiä valtioita, neuvotellakseen kansainvälisen sopimuksen (yhteisymmärryspöytäkirja) kyseisen järjestön ja sen sopimusvaltion (Kyproksen tasavalta) välillä. Kansainvälisen julkisoikeuden säännöistä (joiden pätevyyden ja arvon – mitä on tuskin tarpeen muistuttaa – kaikki unionin jäsenvaltiot ja itse unioni hyväksyvät ja tunnustavat) ilmenee, että kansainväliset järjestöt ovat lähtökohtaisesti vastuussa henkilöstönsä toiminnasta.

99. Esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen vastuuta koskevan sopimusluonnoksen (Draft Articles on the responsibility of international organizations)<sup>49</sup> (jäljempänä sopimusluonnos) 6 artiklan 1 kohdan mukaan ”kansainvälisen järjestön elimen [organ] tai henkilöstön jäsenen [agent, ts. asiamies] tehtäviään hoitaessaan suorittamia toimia pidetään kyseisen järjestön toimintana kansainvälisen oikeuden mukaan riippumatta kyseisen elimen tai jäsenen asemasta järjestössä”. Sopimusluonnoksen 7 artiklassa kuitenkin lisätään, että ”sellaisen valtiollisen elimen tai kansainvälisen järjestön sellaisen elimen tai henkilöstön jäsenen toimia, joka on asetettu toisen kansainvälisen järjestön käytettäväksi, pidetään kansainvälisessä oikeudessa jälkimmäisen järjestön toimintana, jos toimet ovat sen tosiasiallisessa määräysvallassa”.

47 — Kuten Kyproksen tasavallan perustuslakia ja Euroopan yleissopimusta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.

48 — Kursivointi tässä.

49 — Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen oikeuden toimikunnan 63. istunnossa vuonna 2011 hyväksytty luonnos, joka toimitettiin YK:n yleiskokouksen tarkasteltavaksi osana toimikunnan kyseisessä istunnossa valmistelemaa mietintöä (A/66/10) (*Yearbook of the International Law Commission*, 2011, volume II, Part Two).



100. Näitä määräyksiä voidaan mielestäni käyttää osviittana nyt käsiteltävien asioiden tarkastelussa. Komissio ja EKP ovat kiistatta kansainvälisen järjestön (unioni) toimielimiä, jotka on asetettu toisen järjestön (EVM) käytettäväksi. Neuvotellessaan yhteisymmärryspöytäkirjasta ja/tai allekirjoittaessaan sen ne ovat toimineet EVM:n hallintoneuvoston puolesta ja sen tosiasiallisessa määräysvallassa. Ne ovat siten artiklaluonnoksen 7 artiklassa tarkoitettussa tilanteessa: ne toimivat EVM:n ”henkilöstön jäsenenä” (ts. ”asiamiehenä”, agent).<sup>50</sup>

101. Näin ollen katson sopimusluonnoksesta ilmenevien periaatteiden mukaisesti, että komission ja EKP:n menettelystä yhteisymmärryspöytäkirjan neuvottelujen ja/tai sen allekirjoittamisen yhteydessä on lähtökohtaisesti vastuussa se kansainvälinen järjestö, jonka puolesta kyseiset tehtävät suoritettiin (EVM), eikä alkuperäinen kansainvälinen järjestö (EU). Tilanne voi kuitenkin olla toinen, jos yksityinen pystyy osoittamaan, että unionin toimielin on unionin ulkopuolella toimiessaan syyllistynyt oikeussäännön riittävän ilmeiseen rikkomiseen, josta voi aiheutua hänelle vahinkoa. Näin olisi esimerkiksi silloin, jos komissio tai EKP olisivat erehdyksessä luovuttaneet julkisuuteen luottamuksellisia tai vääriä tietoja, jotka voisivat aiheuttaa vahinkoa tietyille luonnollisille tai oikeushenkilöille.<sup>51</sup> Nämä ovat tekoja, joista komissio tai EKP voitaisiin asettaa vastuuseen suoraan. Nyt käsiteltävien asioiden oikeudelliset ja tosiasialliset olosuhteet ovat kuitenkin toisenlaiset.

102. Vetoamalla komission väitettyyn toimimattomuuteen valittajat yrittävät itse asiassa kiertää sen, että EVM on yksin vastuussa EVM-sopimuksen nojalla toteuttamistaan toimista.

103. Jos EVM todella rikkoo unionin oikeutta, kanne voidaan yleensä nostaa niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka viime kädessä ovat vastuussa kyseisistä rikkomuksista. Unionin kehysten ulkopuolella toimiessaan jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi rikkoa mahdollisesti sovellettaviksi tulevia unionin oikeussääntöjä tai vaarantaa sellaisen unionin toimenpiteen tehokkuutta, johon niiden toiminta voi vaikuttaa.<sup>52</sup>

104. Jäsenvaltiot, jotka tekevät päätöksiä EVM:n jäsenenä, voidaan siis saattaa unionin oikeusjärjestyksessä vahingonkorvausvastuuseen EVM:n yhteydessä tehdyistä mahdollisista unionin oikeuden rikkomuksista. Niinpä kansalaisella, joka katsoo kärsineensä vahinkoa tällaisista rikkomuksista, on oikeus nostaa kanne toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, joka koskee jäsenvaltioiden vastuuta unionin oikeuden rikkomisista.<sup>53</sup>

105. Nämä eivät suinkaan ole vain kansainväliselle julkisoikeudelle ominaisia periaatteita, vaan niitä sovelletaan päämiehen ja asiamiehen (agent) välisiin suhteisiin myös monissa siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisissa järjestelmissä sekä unionissa että sen ulkopuolella. Lähtökohtaisesti päämies on (ulkoisesti) vastuussa virheistä, joita sen asiamiehet tekevät toimiessaan kolmansien osapuolten kanssa päämiehen puolesta. Jos kuitenkin asiamies on toiminut ilman vaadittavaa valtuutusta, tämä voidaan saattaa (sisäisesti) korvausvastuuseen päämiehensä kärsimistä tappioista tai vahingoista.<sup>54</sup>

50 — Sopimusluonnoksen 2 artiklan d alakohdassa käsite ”kansainvälisen järjestön henkilöstön jäsen” määritellään hyvin laajasti, sillä siihen sisältyvät ”virkamiehet tai muut henkilöt tai yksiköt, jotka eivät ole järjestön elimiä ja jotka järjestö on valtuuttanut hoitamaan jotakin sille kuuluvaa tehtävää tai avustamaan sen hoitamisessa ja joiden välityksellä organisaatio siten toimii”.

51 — Ks. vastaavasti tuomio 18.12.2009, Arizmendi ym. v. neuvosto ja komissio (T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 ja T-484/04, EU:T:2009:530, 61–71 kohta).

52 — Tämä periaate ilmenee erityisesti SEU 4 artiklan 3 kohdasta. Ks. vastaavasti tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto (ns. ERTA-tapaus) (22/70, EU:C:1971:32, 21 ja 22 kohta) ja tuomio 5.11.2002, komissio v. Luxemburg (C-472/98, EU:C:2002:629, 85 kohta).

53 — Tuomioon 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) ja tuomioon 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79) perustuva oikeuskäytäntö.

54 — Ks. sekä historiallisesta ja vertailevasta tarkastelusta Müller-Freienfels, W., ”Agency – Law”, teoksessa *Encyclopædia Britannica*, 2016, saatavana internetosoitteessa <http://www.britannica.com/topic/agency-law>.

106. Päätelmäni näyttäisi saavan tukea myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan silloin, kun unioni ja jäsenvaltio ovat yhdessä sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa, väitettyä vahinkoa kärsineiden yksityisten on ensin nostettava kanne toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa, jos väitetyistä rikkomuksista ovat vastuussa ensisijaisesti jäsenvaltion viranomaiset.<sup>55</sup> Tätä periaatetta voidaan sitäkin suuremmalla syyllä soveltaa nyt käsiteltäviin asioihin, koska valittajat eivät ole osoittaneet, että unionin toimielimet olisivat oikeudellisesti edes osittain<sup>56</sup> vastuussa toimesta, josta oletettu vahinko väitetyesti aiheutui.

107. Edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi, etteivät komissio tai EKP olleet yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymisen taustalla ja ettei unionille siten voinut syntyä SEUT 268 ja SEUT 340 artiklan mukaista vahingonkorvausvastuuta tiettyjen väitetyistä perusoikeuskirjan vastaisten kohtien sisällyttämisestä yhteisymmärryspöytäkirjaan. Näin ollen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

## C Toinen valitusperuste

### 1. Asianosaisten lausumat

108. Toisessa valitusperusteessaan, joka koskee valituksenalaisten määräysten 43 kohtaa, valittajat moittivat unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ottanut huomioon tiettyjä EKP:n johtokuntaan kyseisenä ajankohtana kuuluneen Jörg Asmussenin esittämiä lausumia. Valittajien mukaan Asmussen olisi ilmoittanut Kyproksen presidentille 15.3.2013 pidetyn kokouksen aikana, että ”jollei Kypros suostu vaatimukseen siltä edellytetyn velanhoitokyvyn saavuttamisesta, EKP katkaisee viipymättä likviditeetin Kyproksen pankeilta”.<sup>57</sup> Unionin yleinen tuomioistuin jätti siis huomiotta keskeisen tosiseikan, kun se katsoi, että yhteisymmärryspöytäkirjaa oli pidettävä EVM:n (eikä komission ja EKP:n) toimenä ja ettei se siten voinut olla unionin vahingonkorvausvastuun perusteena.

109. Komissio väittää, että tämä valitusperuste on uusi oikeudellinen ja tosiseikkoja koskeva väite, joka on esitetty ensimmäisen kerran vasta ensimmäisessä oikeusasteessa esitetystä vastauskirjelmässä. Komission mukaan sitä ei voida pitää käsittelyn aikana esille tulleena seikkana eikä perusteena, jolla laajennetaan aikaisemmin esitettyä perustetta. Unionin yleinen tuomioistuin oli siten oikeassa hylätessään valittajien tästä näkökohdasta esittämät väitteet. Asmussenin väitetty ”uhkavaatimus” ei missään tapauksessa muuta sitä, että yhteisymmärryspöytäkirja sitoo ainoastaan EVM:ää eikä unionia.

### 2. Tarkastelu

110. Asmussenin väitetty lausuma on nähtävästi tarkoitettu todisteeksi, jolla valittajat tukevat väitettään siitä, että komissio ja EKP olivat yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymisen taustalla ja että unioni on siten saatettava korvausvastuuseen siitä väitetyistä aiheutuneista vahingoista.

111. Tällä valitusperusteellaan valittajat siis arvostelevat unionin yleisen tuomioistuimen tekemää todistusharkintaa.

55 — Tämä tulkinta perustuu tuomioon 14.7.1967, Kampffmeyer ym. v. komissio (5/66, 7/66, 13/66–16/66 ja 18/66–24/66, EU:C:1967:31) ja tuomioon 12.4.1984, Unifrex v. komissio ja neuvosto (281/82, EU:C:1984:165).

56 — Unionin yhteisvastuu ei kuitenkaan voi syntyä siitä, että unionin toimielin ainoastaan antaa kansallisille viranomaisille neuvoja tai sitomattomia ohjeita. Ks. vastaavasti tuomio 26.2.1986, Krohn Import-Export v. komissio (175/84, EU:C:1986:85) ja tuomio 10.5.1978, Société pour l'exportation des sucres v. komissio (132/77, EU:C:1978:99).

57 — Valittajat luonnehtivat tätä lausumaa ”uhkavaatimukseksi”.

112. Siitä syystä valitusperuste on mielestäni jätettävä tutkimatta riippumatta siitä, onko todiste toimitettu ajoissa unionin yleiselle tuomioistuimelle. Unionin tuomioistuin ei nimittäin voi tutkia uudelleen ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjä tai tarjottuja todisteita, paitsi jos unionin yleinen tuomioistuin on ottanut ne huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla.

113. Tässä oikeudenkäynnissä valittajat kuitenkin ainoastaan väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt ottamatta huomioon yhden todisteen, vetoamatta millään tavoin siihen, että se olisi otettu huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla.

114. Komissio ja EKP ovat joka tapauksessa aivan oikeassa todetessaan, että mitä hyvänsä Asmussen onkin Kyproksen presidentin kanssa pidetyn kokouksen aikana lausunut henkilökohtaisessa tai virallisessa ominaisuudessaan, se ei voi vaikuttaa mitenkään yhteisymmärryspöytäkirjan oikeudelliseen luonteeseen. Viime kädessä kyseisen asiakirjan sisällöstä vastaa EVM.

115. Toinen valitusperuste on siten jätettävä tutkimatta, ja se on joka tapauksessa perusteeton.

## D Kolmas valitusperuste

### 1. Asianosaisten lausumat

116. Kolmannella valitusperusteellaan, joka koskee riidanalaisten määräysten 54 kohtaa, valittajat riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen siitä, ettei niille aiheutuneen vahingon ja komission väitetyn toimimattomuuden välillä ole syy-yhteyttä. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin totesi, että väitetty valittajien talletusten arvon aleneminen tapahtui asetuksen nro 103 tullessa voimaan eli ennen yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittamista. Valittajien mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki virheen erityisesti ”ehtojen” käsitteen arvioinnissa: yhteisymmärryspöytäkirjassa ei aseteta Kyprokselle ainoastaan ehtoja, jotka sen on vastaisuudessa täytettävä, vaan myös ehtoja, jotka Kypros on jo täyttänyt.

117. Komissio kiistää valittajien oikeudellisista virheistä esittämät väitteet ja etenkin väitteen, jonka mukaan BoC:n ja CPB:n pääomittaminen omalla pääomalla kuului EVM-sopimuksen 13 artiklassa vaadittuun ehdollisuuteen. Komission mukaan Kyproksen viranomaiset päättivät kyseisistä toimenpiteistä täysin itsenäisesti.

118. EKP puolestaan toteaa, että valittajat lähinnä vaativat todisteiden uudelleenarviointia esittämättä ainuttakaan väitettyyn oikeudelliseen virheeseen liittyvää perustetta, mikä ei ole sallittua muutoksenhaussa.

### 2. Tarkastelu

119. Nähdäkseni nyt tarkasteltava valitusperuste on tehoton. Sillä, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen syy-yhteyden käsitteen tulkinnassa ja soveltamisessa, ei nimittäin ole merkitystä, koska sellainen virhe ei voisi johtaa valituksenalaisten määräysten kumoamiseen.

120. Kuten ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä selitin, menettelyn, josta väitetty vahinko on aiheutunut, ei voida katsoa johtuneen unionin toimielimistä. Näin ollen ei ole tarpeen määrittää, ovatko unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymiselle asetetut kolme edellytystä<sup>58</sup> täyttyneet.

58 — Näistä edellytyksistä ks. mm. tuomio 25.3.2010, Sviluppo Italia Basilicata v. komissio (C-414/08 P, EU:C:2010:165, 138 kohta).

## E Neljäs valitusperuste

### 1. Asianosaisten lausumat

121. Neljännessä valitusperusteessaan, joka koskee valituksenalaisten määräysten 54 kohtaa, valittajat lähinnä väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei niiden vaatimusta yhteisymmärryspöytäkirjan osittaisesta kumoamisesta voida ottaa tutkittavaksi. Valittajat katsovat, että jos unionin tuomioistuin hyväksyy kolmessa ensimmäisessä valitusperusteessa esitetyt perustelut, myös neljättä valitusperustetta on pidettävä perusteltuna.

122. Komissio ja EKP väittävät, että muiden valitusperusteiden yhteydessä esitettyjen perustelujen valossa myös tämä valitusperuste olisi hylättävä.

### 2. Tarkastelu

123. Unionin tuomioistuimelle jätetyissä oikeudenkäyntiasiakirjoissa ytimekkyyttä pidetään suurena hyveenä, kun taas liiallinen lyhytsanaisuus on iso virhe. Nyt tarkasteltava valitusperuste – joka on esitetty ainoastaan yhdessä lyhyessä kappaleessa – on näiden kahden rajalla.

124. Suotaneen anteeksi, että pidän melko poikkeuksellisenä, että unionin yleisen tuomioistuimen väitetysti tekemä oikeudellinen virhe kyettäisiin yksilöimään, selittämään ja osoittamaan riittävän selkeästi ja tyhjentävästi yhdessä ainoassa valituskirjelmän kappaleessa.

125. Tämän valitusperusteen tutkittavaksi ottamisesta ei välttämättä ole tarpeen keskustella, koska se on nähdäkseni ilmeisen perusteeton.

126. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 263 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen vain tutkimaan unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimien lainmukaisuuden.<sup>59</sup>

127. Yhteisymmärryspöytäkirjan tekivät Kyproksen tasavalta ja EVM, joista kumpikaan ei ole unionin toimielin. EVM:n ovat perustaneet jäsenvaltiot, joiden valuutta on euro. Unionin tuomioistuin totesi Pringle-tuomiossa, että näillä jäsenvaltioilla on toimivalta tehdä keskenään vakaumekanismien perustamista koskeva sopimus.<sup>60</sup> Samassa ratkaisussa unionin tuomioistuin myös muistutti vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, ettei sillä ole lähtökohtaisesti toimivaltaa tutkia jäsenvaltioiden toimien lainmukaisuutta silloin, kun ne käyttävät yhteistä toimivaltaansa jäsenvaltioina eivätkä neuvoston jäseninä.<sup>61</sup>

128. On totta, että joissakin poikkeustapauksissa unionin tuomioistuin on pidättänyt oikeuden tutkia sellaisten toimien lainmukaisuuden, joita – vaikka ne ovat muodollisesti neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hyväksymiä toimia – on sisältönsä ja hyväksymisajankohtanaan vallinneen tilanteen vuoksi pidettävä neuvoston toimina.<sup>62</sup> Nyt käsiteltävissä asioissa tilanne ei selvästikään ole tällainen: säännöt, joiden nojalla riitautettu toimi hyväksyttiin, sisältyvät kansainväliseen sopimukseen, jonka sopimuspuolena unioni ei ole ja jolla perustettiin kansainvälinen järjestö, joka on unionista erillinen ja riippumaton oikeussubjekti.

59 — Ks. tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto (22/70 (EU:C:1971:32, 42 kohta); tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio (C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 13 kohta) ja tuomio 13.7.2004, komissio v. neuvosto (C-27/04, EU:C:2004:436, 44 kohta).

60 — Pringle-tuomion 68 kohta.

61 — Ks. vastaavasti tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio (C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 12 kohta) ja tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 38–41 kohta)..

62 — Ks. tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio (C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 14 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin samassa asiassa esittämä ratkaisuehdotus (EU:C:1992:520, 20–22 kohta).

129. Koska yhteisymmärryspöytäkirja ei voi olla SEUT 263 artiklan mukaisen kumoamiskanteen kohteena, myös neljäs valitusperuste sekä valitus kokonaisuudessaan on siten hylättävä.

## VI Oikeudenkäyntikulut

130. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

131. Jos unionin tuomioistuin on samaa mieltä valitusta koskevasta arvioinnistani, työjärjestyksen 137, 138 ja 184 artiklan mukaisesti valittajien olisi korvattava molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

## VII Ratkaisuehdotus

132. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hylkää valitukset
- velvoittaa Ledra Advertising Ltd:n korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut asiassa C-8/15 P
- velvoittaa Andreas Eleftherioun, Eleni Eleftherioun ja Lilia Papachristofin korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut asiassa C-9/15 P ja
- velvoittaa Christos Theophiloun ja Eleni Theophiloun korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut asiassa C-10/15 P.